

**UCL**

Université  
catholique  
de Louvain

Faculté des sciences économiques, sociales, politiques et de communication  
(ESPO)

# De Rio à Paris : les influences sur les politiques publiques environnementales

Quels sont les changements observés de l'Etat péruvien par l'analyse  
de son action publique environnementale ?

Mémoire réalisé par  
**Ana Marcela Rodriguez Vassallo**

Promoteur  
**Louis le Hardy de Beaulieu**

Année académique 2017-2018  
**Master en Sciences politiques**



« Je déclare sur l'honneur que ce mémoire a été écrit de ma plume, sans avoir sollicité d'aide extérieure illicite, qu'il n'est pas la reprise d'un travail présenté dans une autre institution pour évaluation, et qu'il n'a jamais été publié, en tout ou en partie. Toutes les informations (idées, phrases, graphes, cartes, tableaux, ...) empruntées ou faisant référence à des sources primaires ou secondaires sont référencées adéquatement selon la méthode universitaire en vigueur.

Je déclare avoir pris connaissance et adhérer au **Code de déontologie pour les étudiants en matière d'emprunts, de citations et d'exploitation de sources diverses** et savoir que le plagiat constitue une faute grave. »



Je tiens tout d'abord à remercier mon promoteur, Pr. Louis le Hardy de Beaulieu, pour avoir su me donner des pistes de réflexion dès le début de mon travail.

Je remercie mon équipe sur mon lieu de travail qui m'a soutenu dans les moments les plus intenses de la réalisation de ce travail.

Je tenais également à remercier les personnes qui, au Pérou, luttent tous les jours pour défendre les peuples originaires et le respect des droits humains et de la nature. Ils ont été disponibles et se sont intéressés à mon sujet de travail.

Et enfin, un immense remerciement à mes parents et mon compagnon de vie qui ont su m'inspirer et m'aider tout au long du chemin menant à ce moment et à ce travail. Ils n'ont jamais douté que ce travail verrait le jour.



## Abréviations

Aidesepe	Association interethnique de développement de l'Amazonie péruvienne
ALC	Accord de libre commerce
ANA	Agence Nationale de l'Eau
APC	Accord de promotion commerciale
BID	Banque Interaméricaine de Développement
BM	Banque Mondiale
CCNUCC	Convention Cadre des Nations Unies pour le Changement Climatique
CEAS	Commission Episcopale d'Action Sociale
CEPAL	Commission Economique pour l'Amérique latine et les Caraïbes
CNA	Confédération Nationale Agraire
CNDDHH	Coordination Nationale des Droits de l'Homme
CNM	Conseil National de la Magistrature
CONAM	Conseil National de l'Environnement
COP	Conférence des Parties
DIT	Diagnostic Intégré du Territoire
FMI	Fonds Monétaire International
GES	Gaz à effet de serre
GIEC	Groupe d'experts intergouvernemental sur l'évolution du climat
LGE	Loi Générale de l'Environnement
MDP	Mécanismes de développement propres
MEF	Ministère de l'Economie et des Finances
MINAGRI	Ministère de l'Agriculture
MINAM	Ministère de l'Environnement
MINSA	Ministère de la Santé
OCDE	Organisation de Coopération et de Développement Economiques
OEFA	Organisme d'Evaluation et de Fiscalisation Environnementale
ONAMIAP	Organisation Nationale des Femmes andines et amazoniennes
ONG	Organisation non gouvernementale
PNP	Police National du Pérou
PRODUCE	Ministère de la Production
Senace	Service National de Certification Environnementale pour les Investissements durables
SENAMHI	Service National de Météorologie et Hydrologie
SERNANP	Service National des Aires Protégées
SUNAT	Surintendance nationale des douanes et de l'administration fiscale
TLC	Traité de libre commerce
ZEE	Zonification Ecologique et Economique



# Table des matières

<b>TABLE DES MATIÈRES</b> .....	<b>9</b>
<b>CHAPITRE I : PRÉSENTATION DE LA PROBLÉMATIQUE</b> .....	<b>11</b>
MÉTHODOLOGIE .....	13
<b>CHAPITRE II : CADRE THÉORIQUE</b> .....	<b>15</b>
DE LA THÉORIE DE L'ÉTAT À L'ANALYSE DES POLITIQUES PUBLIQUES.....	15
1) <i>La genèse de l'Etat et la naissance des politiques publiques</i> .....	15
2) <i>La naissance de l'analyse politique publique</i> .....	16
3) <i>La boîte à outils de l'analyse des politiques publiques</i> .....	18
4) <i>La genèse des politiques publiques</i> .....	21
LES POLITIQUES PUBLIQUES COMME CONFIGURATION D'ACTEURS .....	23
1) <i>La rationalité des acteurs</i> .....	23
2) <i>Administrations et politiques publiques</i> .....	25
3) <i>Réseaux, forums et communautés de politiques publiques</i> .....	26
4) <i>Les politiques publiques transforment la politique</i> .....	27
EXPLIQUER LE CHANGEMENT : L'ANALYSE COGNITIVE DES POLITIQUES PUBLIQUES.....	28
1) <i>Les politiques publiques comme construction d'un rapport au monde</i> .....	29
2) <i>Analyser le changement de l'action publique dans les sociétés complexes</i> .....	31
3) <i>Une théorie des cycles d'action publique</i> .....	34
EN RÉSUMÉ .....	37
L'ACTION PUBLIQUE SAISIE PAR SES INSTRUMENTS.....	38
1) <i>Définitions des instruments de l'action publique</i> .....	38
2) <i>Les instruments pour penser le changement dans les politiques publiques</i> .....	39
3) <i>L'instrumentation comme théorisation politique implicite</i> .....	39
4) <i>L'instrumentation et ses effets propres</i> .....	40
CONCLUSION .....	40
<b>CHAPITRE III : RÉFÉRENTIEL GLOBAL MONDIAL</b> .....	<b>43</b>
LE PARADIGME DE LA CROISSANCE ÉCONOMIQUE, LE NÉOLIBÉRALISME ET LE DÉVELOPPEMENT DURABLE .....	45
LES ACCORDS INTERNATIONAUX ET LES INSTRUMENTS MIS EN PLACE.....	47
1) <i>La Convention Cadre des Nations Unies</i> .....	48
2) <i>Le Protocole de Kyoto</i> .....	49
PÉROU ET LES ACCORDS INTERNATIONAUX.....	53
<b>CHAPITRE IV : PÉROU</b> .....	<b>57</b>
EVOLUTION DE L'ÉTAT PÉROUVIEN.....	59
ÉMERGENCE DU RÉFÉRENTIEL SECTORIEL ENVIRONNEMENTAL .....	65
1) <i>Instruments</i> .....	65
2) <i>La création de structures</i> .....	70
ÉTUDES DE CAS .....	80
1) <i>L'aménagement du territoire</i> .....	80
CONCLUSION PRÉLIMINIAIRE.....	84
<b>CONCLUSION</b> .....	<b>91</b>
<b>BIBLIOGRAPHIE</b> .....	<b>95</b>



## **Chapitre I : Présentation de la problématique**

Ces dernières années, le changement climatique et la déprédation des ressources naturelles ont été des thèmes importants dans les agendas politiques des pays du monde entier. On assiste à des catastrophes naturelles de plus en plus récurrentes et violentes (Kossin, 2018) qui génèrent des pertes aussi bien humaines que matérielles. Cela implique aussi des migrations, des famines et des maladies entre autres.

Ce changement climatique est en partie dû à la main de l'homme. Historiquement, les pays industrialisés se sont développés sur base de l'exploitation accrue de leurs ressources naturelles sur leur territoire mais également au sein de leurs colonies dans le Sud. Lorsqu'il a fallu agir pour limiter la déprédation des écosystèmes et réduire la production des gaz à effets de serre (GES), les pays développés ont voulu imposer des normes internationales strictes ; ces dernières n'ont pas été implémentées par les pays en voie de développement, qui les ont écartées. Si les pays développés avaient pu exploiter leurs ressources naturelles pour leur développement, pourquoi les pays développés ne pourraient-ils pas en faire de même ? Bien que dorénavant le développement économique ne justifie pas à lui seul la contamination environnementale<sup>1</sup>, ces pays ont pu trouver un compromis sur la régulation des émissions des gaz à effet de serre.

Les industries et les gouvernements continuent malgré tout à faire pression sur les ressources naturelles, entraînant des mécontentements sur l'accès et l'utilisation des ressources naturelles avec les populations. Les conflits liés à l'exploitation des ressources naturelles ne se limitant pas à l'intérieur des frontières d'un pays, nous assistons de plus en plus à des conflits interétatiques liés aux ressources, comme par exemple l'eau et les forêts, qui sont devenus de véritables enjeux stratégiques. En effet, à titre d'illustration, au cours de l'année 2000 dans la ville de Cochabamba en Bolivie, la privatisation de l'Agence de l'Eau a fait augmenter les tarifs d'approvisionnement en eau potable. Les familles n'arrivaient plus à payer le service qui restait encore bien médiocre. Dans ces conditions, la population a fait une grève de quatre jours en bloquant l'accès à des routes entre autres. A cela s'ajouta la promulgation d'une loi

---

<sup>1</sup> L'explosion démographique, les modes de consommations (énergétique, matérielle,...), la pauvreté entre autres.

octroyant au service privé l'usage exclusif des ressources hydriques de la région de Cochabamba. Après la grève, les troubles n'ont pas cessé pour autant. L'Etat a dû faire intervenir l'armée et a en fin de compte dû céder à la population, et révoqua la concession privée (Kramer et autres, 2013). Cet exemple parmi d'autres met en avant le profil, souvent identique, des victimes de ces crises, à savoir les populations déjà vulnérables dans les pays en voie de développement. L'enjeu sur l'appropriation de la terre et des RN est donc un enjeu global.

Dans ce travail de fin d'études, mon intérêt sera d'illustrer le thème de l'analyse du de l'Etat en prenant comme référence le cas de son action publique environnementale au Pérou.

Au Pérou, les conflits liés aux ressources naturelles sont très importants. En octobre 2013, 145 conflits socio-environnementaux actifs et latents étaient répertoriés (Defensoría del Pueblo, 2013 ). Lors de mes multiples visites au Pérou, j'ai pu observer la mobilisation de plus en plus grande des populations, notamment de l'Amazonie, mais aussi de la région andine, pour éviter que leurs terres soient données en concession aux entreprises minières ou pétrolières. Malgré le fait que le gouvernement péruvien soit signataire de nombreux accords internationaux sur le Climat comme par exemple le Traité de Coopération amazonienne ou la Convention Cadre des Nations Unies sur le Changement Climatique, celui-ci continue de maintenir une politique de développement économique fortement basée sur l'extractivisme. Les politiques publiques du Pérou concernant l'environnement sont, selon les associations de protection de l'environnement du pays, restées "lettre morte". Malgré plusieurs initiatives de dialogue et de concertation avec le gouvernement sur des propositions de lois qui protègent les populations locales et l'environnement, les associations environnementales considèrent que celui-ci n'assume pas son rôle de régulation et de contrôle en ce qui concerne la pollution anthropique<sup>2</sup>.

Ces faits nous montrent qu'il peut exister une contradiction entre les accords internationaux signés par le gouvernement, l'élaboration et l'approbation de politiques publiques en faveur de l'environnement et leur mise en place. A ce stade de notre travail, nous voudrions répondre à la question suivante :

---

<sup>2</sup> Liée à l'activité de l'être humain

## **Quels sont les changements observés de l'Etat péruvien par l'analyse de son action publique environnementale?**

Hypothèse : Le gouvernement intervient plus car il tient compte des accords internationaux (Convention-Cadre des Nations Unies sur le changement climatique et le Protocole de Kyoto) pour renforcer son action publique environnementale.

Il s'agit aussi de répondre aux questions sur la place qu'occupe le secteur environnemental dans les politiques publiques du pays. Est-ce une demande qui émane de la population ? Est-ce qu'on relève de graves problèmes environnementaux dans le pays ? Le thème correspond-il plutôt à l'insistance des organisations internationales d'intégrer l'environnement au sein de l'action politique gouvernementale ? Les conflits socio-environnementaux trouvent-ils une réponse dans les politiques publiques environnementales ? Les conflits qui naissent au Pérou signifient-ils peut-être que l'Etat a des obstacles pour mettre en place des politiques publiques environnementales et surtout des mécanismes ou des outils pour les appliquer ? L'Etat péruvien priorise-t-il le développement économique au détriment du développement social et environnemental ? Les politiques publiques environnementales entrent-elles en conflit avec le développement économique ?

Ces questions émergent de la recherche préalable sur le sujet. La recherche plus approfondie et le développement du travail nous permettront peut-être d'apporter quelques éléments de réponses à ces questions.

### **Méthodologie**

Nous allons utiliser la méthode d'analyse qualitative ayant pour objectif « d'obtenir des descriptions détaillées d'une réalité, permettant l'interprétation d'une situation ou d'un contexte, rendant possible la construction de théories pouvant expliquer le phénomène en étude. » (Lopes da Silva et Toledo de Sousa, 2016). Nous allons partir d'une théorie existante pour créer un schéma d'analyse afin d'extraire des matériaux (interviews, documents) des éléments qui coïncident (ou pas) avec les concepts de la théorie. Notre méthodologie consistera en un cadre théorique appliqué à un ensemble de données recueillies sur base d'une recherche de documents législatifs et officiels du gouvernement péruvien et d'entités internationales, des articles et interventions d'acteurs ainsi que des entretiens d'acteurs pour permettre de répondre à notre

question de recherche. Pour ce faire, nous avons élaboré un questionnaire (annexe n°1) pour recueillir des données qui nous permettront de compléter, confirmer ou infirmer certains éléments de la recherche.

Dans ce travail, nous prendrons comme cadre théorique les *politiques publiques* de Pierre Muller, complété par *Les instruments d'action publique* de Lascoumes et Le Galès. Dans son ouvrage, Muller propose une analyse cognitive du changement des politiques publiques qui permet de comprendre l'Etat par son action publique ainsi que le rapport des politiques publiques environnementales par rapport au contexte global-international. Les auteurs Lascoumes et Le Galès ajoutent à cette théorie du changement l'opportunité d'observer par les instruments de l'action publique les changements de l'action publique et donc du rôle de l'Etat.

Ensuite nous présenterons le cadre international environnemental pour permettre de situer le cas du Pérou. Nous présenterons le pays dans ses aspects politiques, économiques, sociaux et environnementaux. Et nous approfondirons les politiques environnementales, les acteurs et deux principaux instruments dans la politique environnementale à savoir : le Code de l'Environnement et le Conseil National de l'Environnement.

Finalement nous tirerons les conclusions de nos analyses et tenterons de répondre à notre question de recherche et de vérifier notre hypothèse.

## Chapitre II : Cadre théorique

Le cadre théorique qui va nous servir de référence tout au long de ce travail de recherche est l'analyse des politiques publiques de Pierre Muller et l'instrumentation de l'action publique de deux auteurs : Lascoumes et Le Galès. Ce dernier thème est un outil d'analyses des politiques publiques qui nous permettra d'observer et analyser le changement de politique concernant les politiques environnementales, les effets générés par leurs instruments dans l'espace international et national (effets politiques et relation de pouvoir) et la théorisation de la politique environnementale.

### De la théorie de l'Etat à l'analyse des politiques publiques

#### 1) La genèse de l'Etat et la naissance des politiques publiques

Pour parler de politiques publiques, nous devons faire référence à l'Etat car il y a une relation d'interdépendance entre ces deux concepts. Et pour Muller (2015), cela implique d'analyser sa genèse. Selon l'auteur, l'émergence de l'Etat est le résultat de deux évolutions. La première est en relation avec la « monopolisation » d'un certain nombre de pouvoirs en rapport avec la fiscalité, la monnaie, la police ou la guerre au profit du roi (Muller, 2015). Ces nouvelles fonctions royales constituent la base de l'Etat moderne car c'est le début d'une centralisation de pouvoir. La deuxième évolution consiste en la création des « savoirs gouvernementaux », vus comme l'ensemble de « technologies<sup>3</sup> » qui vont permettre à l'Etat de gérer les territoires et les populations (Ibid.). La « gouvernementalisation » selon Muller (2015), vue comme « savoirs », permettra de changer la relation entre le pouvoir et la société. La légitimité de l'Etat se fera désormais à travers « sa capacité à produire de l'ordre par la mise en œuvre de savoirs [et des] dispositifs efficaces » (Muller, 2015, pp. 8-9). Dans ce processus, le concept de *territoire* sera remis en cause. L'auteur (2015) définit initialement l'identité de l'individu par le territoire ; cela va évoluer et tendre vers des liens identitaires plus complexes à cause du passage d'une société agraire à une société industrielle. Ce passage explique la naissance de politiques publiques (Muller, 2015).

Le début des politiques publiques surgit à cause des effets du marché (concrètement la France et l'Angleterre) (Muller, 2015). Les conséquences de l'extension

---

<sup>3</sup> P. Muller fait référence aux « technologies » cela indique pour nous une approche concernant les « instruments »

du marché et l'industrialisation vont créer au sein des sociétés un « effet de dislocation » (Muller, 2015, p. 10) qui vont motiver la prise en charge de la question sociale. C'est dans ce sens que chaque politique publique « se constitue comme un secteur d'intervention correspondant à un découpage de la société pour en faire un objet d'action publique » (Muller, 2015, p. 10). La politique publique est alors marquée par leur caractère sectoriel. D'après Muller (2015), il existe deux possibilités pour le développement sectoriel de politiques publiques: a) on crée le secteur pour agir et on crée ensuite une politique publique ; b) le secteur existe, dès lors il ne reste plus qu'à créer la politique publique, l'objet de l'action (p. 10). Muller (2015) conclut alors que l'objet de la politique publique est « de gérer le déséquilibre provenant de la sectorisation et donc de la complexification des sociétés modernes » (p. 11). Le secteur va spécialiser le *savoir du gouvernement* pour construire les **instruments** et permettre aux politiques publiques de les implémenter (Muller, 2015). Mais Muller (2015) met en garde que cette spécialisation va créer des écarts entre les experts et la société civile.

Face à cette analyse, Muller (2015) fait référence à une situation paradoxale. D'un côté, les sociétés maîtrisent leur action sur le réel et voient accroître leur dépendance vis-à-vis des outils. Et d'un autre côté, l'incertitude est sur les moyens de continuer à agir sur le réel parce qu'on devrait produire des ajustements à cause des effets des politiques publiques sectorielles antérieures (Muller, 2015). La question que pose ce paradoxe est de savoir si nous pouvons continuer de façon permanente à mettre en œuvre des moyens destinés à réduire les effets générés par les politiques publiques ? Autrement dit, de continuer de façon permanente d'alimenter la machine à produire des « savoirs ».

## 2) La naissance de l'analyse politique publique

D'après Muller (2015), les origines de l'analyse politique sont issues de trois grands courants de pensée : la bureaucratie, la théorie des organisations et les études de management public.

- La bureaucratie

La réflexion sur la bureaucratie émerge de changements que la révolution industrielle a instaurés dans les sociétés occidentales ainsi que de la montée du communisme et du fascisme (Muller, 2015). Les démocraties libérales semblent être

mises à mal par l'installation de bureaucraties totalitaires. Pourtant la bureaucratie n'a initialement pas de « connotation péjorative » (Muller, 2015, p. 14). D'après Muller (2015), Hegel a vu en la bureaucratie l'Etat moderne en opposition aux sociétés traditionnelles. Muller (2015) argumente que selon Hegel, l'Etat donne son sens à la société civile. Or, en opposition à cette vision, Muller (2015) mentionne Karl Marx qui souligne que c'est la lutte des classes qui va donner un sens à l'Etat. La question résultant de cette controverse est la suivante : « Les sociétés industrielles peuvent-elles se passer de l'Etat ? » (Muller, 2015, p. 14). Pour répondre à cette question, l'auteur (2015) fait appel à Max Weber. Pour celui-ci, la réponse est négative. L'auteur (2015) rajoute par le raisonnement de Weber que la bureaucratie est « une forme sociale fondée sur l'organisation rationnelle des moyens en fonction des fins » (p. 15). Il s'agit, ici, d'une organisation scientifique du travail (OST) où les tâches sont agencées indépendamment des travailleurs qui doivent les exécuter. Muller (2015) considère que cela augmente les résultats de l'administration car « le système est défini indépendamment des qualités et des défauts des exécutants » (p. 15). Dans ce sens, il fait référence à l'efficacité qui est un élément important de la bureaucratie. Le deuxième élément important avec la bureaucratie est l'objectif d'éliminer l'incertitude liée au comportement humain (Muller, 2015). Ces éléments vont engendrer des doutes pour cette conception wébérienne de la bureaucratie à cause du formalisme et de l'impersonnalité de la bureaucratie (Ibid.). Voilà le paradoxe de la bureaucratie qui se transforme en une structure formalisée à laquelle l'individu est subordonné.

- Théorie des organisations

Cette discipline va naître après l'observation et l'insatisfaction observées par les effets de l'OST. Des concepts sur la théorie des organisations vont émerger de plusieurs recherches ayant comme sujet de petits groupes et/ou de grandes organisations. Muller (2015) met en évidence quatre concepts importants :

- Le concept d'**acteur**, il ne s'agit plus d'individus passifs mais bien d'individus se définissant par leur action.

- Le concept de **stratégie** où l'utilisation des règles formelles et informelles de l'organisation par les individus permet d'atteindre les buts fixés.

- Le concept de **pouvoir** apparaît lorsque les acteurs utilisent des ressources pour échanger entre eux. Ces échanges sont basés sur des relations de pouvoir.

- Le concept de **système organisé** qui met en évidence un « système d'action concrète dont les règles de fonctionnement s'imposent aux différents acteurs indépendamment de leurs propres préférences » (Muller, 2015, p.17)

Muller (2015) conclut que la théorie des organisations va mettre en évidence la complexité des règles de l'administration ainsi que l'autonomie des acteurs des politiques publiques.

- Le management public

Pour Muller (2015) il faut faire la différence entre ce qu'est le management des services publics et l'analyse des politiques publiques. Le management public a comme objectif la performance dans les institutions publiques alors que l'analyse des politiques publiques vise à évaluer sa mise en marche et l'atteinte de résultats (Muller, 2015, pp. 17-18). Le management public vise l'efficacité de l'administration pour atteindre ses objectifs et il sera mesuré par le « degré de réalisation des objectifs fixés par les élus et non en fonction de la seule "rentabilité" financière » (Ibid.) exigée par les entreprises privées. Dans ce sens, l'auteur (2015) nous met en garde puisqu'il ne faut pas tenter d'appliquer le management du privé au public car les logiques restent diamétralement opposées.

D'après l'analyse de ce chapitre, l'évolution de l'Etat est issue de plusieurs courants de pensée (la vision de la bureaucratie, la théorie des organisations et le management public) qui ne sont pas contradictoires. Ils sont, de notre point de vue, complémentaires et sources continues d'analyse. Chaque courant a apporté des concepts, des visions ou même des questions sur les acteurs et le sens de l'analyse de la politique publique.

### 3) La boîte à outils de l'analyse des politiques publiques

Avant toute chose, il est important de pouvoir identifier une politique publique car toute décision politique n'en fait pas une décision de politique publique. De nombreux auteurs tentent de donner des éléments qui permettent l'identification de politiques publiques. Muller (2015) choisit une des définitions proposées par Yves Mény et Jean-Claude Thoenig à savoir que : « une politique publique se présente sous la forme d'un

programme d'action gouvernementale dans un secteur de la société ou un espace géographique » (cité dans Muller, 2015, p. 20).

- Identification des politiques publiques

Pour identifier une politique publique selon Yves Mény et Jean-Claude Thoenig (cité dans Muller, 2015) il doit y avoir cinq caractéristiques :

- Des mesures concrètes qui peuvent être constituées de plusieurs ressources (financières, matérielles, intellectuelles, etc.).
- Des décisions plus ou moins autoritaires, implicites ou explicites
- Un cadre général d'action permet de distinguer une politique publique d'une simple mesure isolée. Ce cadre d'action sera préalablement construit par le décideur ou *reconstruit* par le chercheur. Dans tous les cas, il doit être l'objet d'une recherche.
- Un public dont les politiques publiques sont liées aux acteurs (individus, groupes ou organisations) qui les pensent, les mettent en place et les « subissent ».
- Des buts ou objectifs à atteindre.

Muller (2015) en conclut que la politique publique « n'est pas un donné, mais un construit de recherche » (p. 21).

Dans cette analyse, pour définir une politique publique, on ajoute aussi d'autres éléments. Selon Muller (2015), une politique publique peut avoir un sens explicite et implicite. Ceci signifie que le sens "n'est pas toujours affiché" et que ne pas prendre une décision peut être une politique publique. Pour savoir si oui ou non cette inaction fait partie d'une politique publique, nous pouvons distinguer selon Muller et Surel (1998) trois cas de figure :

- La non-décision intentionnelle que l'on peut identifier grâce aux récits des acteurs, aux débats sur le problème, les prises de position, etc.
  - La non-décision controversée où le problème à résoudre génère une trop grande polémique publique pour pouvoir la mettre en place dans de bonnes conditions.
  - La non mise en œuvre où une politique peut être décidée mais nécessite d'autres décisions prises à d'autres niveaux pour l'implémenter.
- Une grille séquentielle d'analyse

Pour Muller (2015), l'analyse de politiques publiques est un facteur-clé pour cibler le rôle et le résultat sur la société de décisions des politiques publiques. Pour faire cela, un outil important est la grille séquentielle d'analyse des politiques publiques popularisée par O. Jones. La politique publique est donc présentée sous forme de séquences :

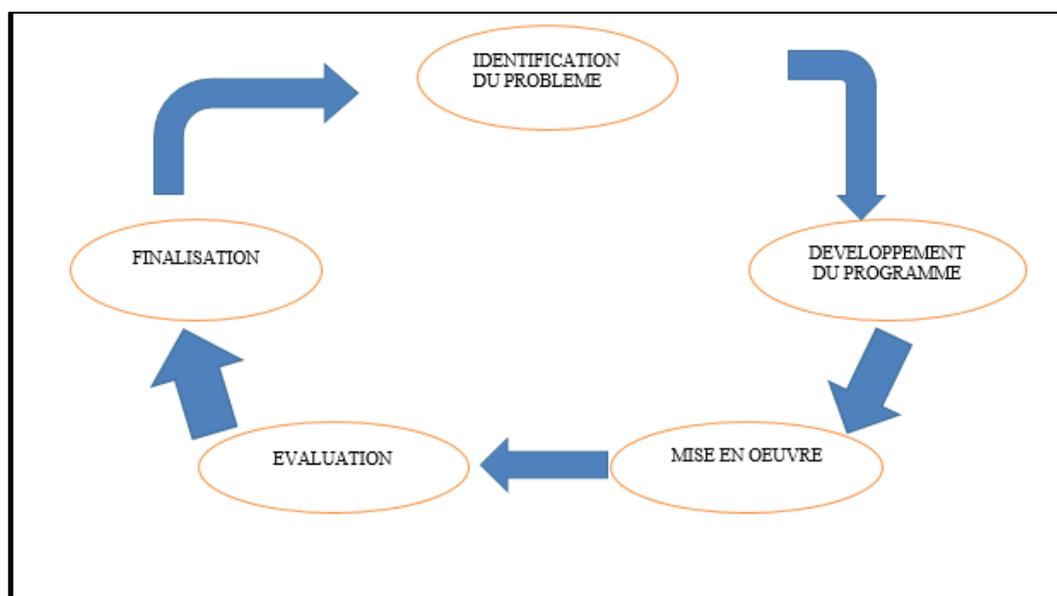


Figure 1. Grille séquentielle d'O. Jones

Cette grille permet de décortiquer le processus d'une politique publique. L'identification est « la phase où le problème est intégré dans le travail gouvernemental » (Muller, 2015, p.22) ; le développement du programme est « la phase de traitement proprement du problème » (Ibid.); la mise en œuvre est « la phase d'application de décisions » (Ibid.), l'évaluation est « une phase préterminale de mise en perspective de résultat du programme » (Ibid.); et la finalisation est la phase finale du programme. Muller (2015) nous met en garde afin d'éviter d'appliquer cette grille à l'aveugle ou de façon assez mécanique car le processus d'élaboration et d'analyse d'une politique publique est dynamique.

- Les limites de la grille séquentielle

Il faut tenir compte de deux limites de cette approche séquentielle : l'ordre des étapes et quelques étapes en elles-mêmes (Muller, 2015).

En effet, il est possible que des décisions soient prises avant l'identification du problème. Ou bien il est possible de passer des étapes par exemple lorsque des

« décisions sont prises sans que l'on puisse identifier une phase de définition du problème » (Muller, 2015, p.23)

Il est également difficile d'identifier précisément les étapes. Par exemple, à quel moment une décision est-elle prise ? Selon Muller, (2015) dépendant du système politique étudié, la phase préparatoire a un poids non négligent dans la prise de décisions qui, parfois, ne sert qu'à entériner des décisions déjà prises. La phase d'implémentation peut être compliquée à identifier car prendre une décision peut déjà changer les conduites et donc être une politique.

Finalement, il est difficile de pouvoir « voir » la fin d'une politique publique car le cycle est sans fin. De nouveaux problèmes liés à la mise en place d'une politique publique peuvent surgir et amener à continuer et/ou à adapter la politique publique avec de nouveaux objectifs. (Muller, 2015)

Selon Muller (2015), cette grille séquentielle est utile grâce aux questions qu'elle va susciter : « comment l'action de différents acteurs en présence aide à construire différemment la structure séquentielle de telle ou telle politique (?) : comment la formulation du problème s'est-elle effectuée? Quels sont les acteurs qui ont le plus pesé sur la décision? Comment s'est déroulée la mise en œuvre ? » (p. 24). L'auteur (2015) insiste sur le fait que la grille ne doit pas être utilisée de façon mécanique. Dans sa vision, les politiques publiques apparaissent comme « un flux continu de décisions et de procédures dont il faut essayer de retrouver le sens » (Muller, 2015, p. 24). L'auteur (2015) insiste sur le fait que l'analyse des politiques publiques permet d'ouvrir « la boîte noire de l'Etat ..., sociologiser notre regard sur l'Etat [en l'observant] par le bas et en détail » (pp. 24-25).

#### 4) La genèse des politiques publiques

Selon Muller (2015), il n'est pas si évident que cela de savoir pourquoi un problème social devient l'objet d'une politique publique. Il précise néanmoins que les explications de bons sens ainsi que la vision de "résoudre un problème" peuvent reposer sur des fausses évidences.

- Qu'est-ce qu'un problème politique ?

Tout problème social est-il susceptible de devenir le sujet d'une politique publique? La réponse est négative car il s'agit de mettre en évidence les mécanismes qui

déterminent la naissance de politiques publiques plutôt que le seuil d'intensité du problème (Muller, 2015). Par contre, Muller (2015) affirme de façon claire que la création d'une politique publique est le résultat d'« une transformation de la perception des problèmes. » (Muller, 2015, p. 26). Donc, un problème social serait « un construit social » (Ibid.) avec des caractéristiques propres à la société et au système politique impliqués (Muller, 2015).

- L'accès à l'agenda politique

Un élément important dans le début d'élaboration d'une politique publique est pour Muller (2015) l'accès à l'agenda politique. La notion d'agenda permet de comprendre les mécanismes à travers lesquels les autorités politiques intègrent dans leurs agendas un problème politique pour construire un programme d'action. Selon Jean-Gustave Padioleau que Muller (2015) mentionne, il s'agirait d'un « Ensemble des problèmes perçus comme appelant un débat public, voire l'intervention des autorités politiques légitimes » (p. 27). Inscrire un problème à l'agenda est, selon Muller (2015), un « objet de controverse sociale et politique » (p. 27).

Il est possible de distinguer quatre formes d'émergence selon Favre (cité dans Muller, 2015) qui permettent de comprendre la naissance d'une politique publique :

- L'émergence progressive et par canaux multiples (à partir d'une situation jugée injuste, par exemple l'avortement, le viol, l'accès à l'eau, etc.)
- L'émergence instantanée (la canicule, inondation ou en cas de catastrophe naturelle)
- L'activation automatique (dossier en attente sans qu'il soit revendiqué)
- L'émergence captée (une institution extérieure au champ politique s'approprié du problème)

Cela démontre que les acteurs politiques jouent un rôle important dans l'émergence d'une politique publique. Il est donc nécessaire de les identifier et de comprendre leur interrelation, ainsi que les alliances entre des groupes d'intérêts, et le rôle d'une personnalité emblématique. Muller (2015) conclut que «le rôle de ces entrepreneurs politiques consiste à traduire le langage de la société dans le langage de l'action politique » (p. 28). A cela, il ajoute les mécanismes complexes en jeu car ils résultent de « combinaisons de logiques hétérogènes » (Muller, 2015, p.28).

Selon J. Kingdon (cité dans Muller, 2015), il faut la convergence de trois courants: le courant des problèmes, le courant des politiques et le courant politique pour mettre en place une politique publique.

Muller (2015) en conclut que « les politiques publiques sont le lieu où les sociétés définissent leur rapport au monde et à elles-mêmes » (p. 29) car ces politiques sont des grilles qui permettent aux sociétés modernes de définir l'impact des problèmes qu'elles vont se poser et la nature des instruments qu'elles vont choisir pour les résoudre.

### Les politiques publiques comme configuration d'acteurs

Comme mentionné précédemment, les acteurs vont jouer un rôle primordial dans l'élaboration et la mise en place d'une politique publique. Il est donc nécessaire de les identifier pour analyser leurs stratégies et leurs comportements. Muller (2015) met en avant trois caractéristiques essentielles pour comprendre une politique publique.

#### 1) La rationalité des acteurs

Les théories du choix rationnel (TCR) posent la question : Comment les acteurs se positionnent-ils et sélectionnent-ils une solution ? Pour donner une réponse, les théories partent du postulat que les « individus agissent en fonction de leurs intérêts et que leurs préférences politiques sont déterminées par une logique coûts/bénéfices » (Muller, 2015, p. 31).

Les TCR suscitent des controverses sur la manière dont les préférences sont construites par les acteurs car celles-ci ne sont jamais explicites et stables, elles vont évoluer tout au long du processus de construction et de mise en œuvre de la politique (Muller, 2015, p. 31). Un autre facteur qui va influencer sur les préférences, voire la prise de décisions, est le flux continu d'informations de tout ordre dont l'acteur politique n'est pas en mesure de traiter. Il n'agit pas en fonction d'un intérêt clairement identifié débouchant sur une stratégie cohérente, la prise de décisions est plutôt pour Muller (2015) le résultat de l'interaction d'une multiplicité d'acteurs.

Pour ces raisons, l'auteur (2015) souligne que la réalité du processus de décisions est très éloignée du modèle de décision rationnelle parce que les décideurs vont donc balayer un nombre restreint des hypothèses et les analyser de manière séquentielle. Ils ne vont pas « rechercher la solution "optimale", mais une solution "satisfaisante" »

(Muller, 2015, p. 32) et souvent ils vont se fixer une solution « pivot » et construire leur stratégie autour de cette position.

En reprenant March, Simon et autres, Muller (2015) souligne qu'à la vision décrite ci-dessus (définie comme de la rationalité absolue), on peut introduire le concept de « rationalité limitée » où l'action de l'acteur est limitée, fragmentée, partielle. Ces analyses ont permis de déconstruire la vision traditionnelle du processus de décision séquentielle « d'haut vers le bas ». Muller (2015) reprend les études de Lindblom qui propose la notion de « incrémentalisme » où le processus de décision est d'abord une forme de négociation et d'arrangement mutuel entre acteurs et où c'est une démarche « pas à pas » sur laquelle le décideur va modifier progressivement le système sur lequel il veut intervenir (p. 33). Cette approche débouche sur un modèle d'action dans lequel le décideur est obligé d'être flexible dans ces buts car il doit faire face aux résistances, aux alliances, au temps, aux procédures et moyens disponibles. Cette approche peut s'appliquer dans un environnement de type pluraliste, ouvert et peu hiérarchisé en prenant une posture modeste et reconnaissant que le changement est possible qu'à la marge (Muller, 2015, p. 33).

Une autre approche sur la prise de décision mentionnée par Muller (2015) est celle du « modèle poubelle » où on y retrouve une série d'éléments sans ordre, sans hiérarchie qui sont des activités, des procédures, des règles formelles et informelles, des stratégies, des problèmes et des solutions où les acteurs tentent de produire un minimum d'ordre. L'intérêt de ce modèle est de comprendre le rôle que les intervenants vont avoir pour articuler des éléments de diagnostics et de solutions (Muller, 2015, p. 34). Les acteurs dans cette approche ont déjà une solution qu'ils vont essayer de placer au moment où surgit le problème.

Muller (2015) conclut que la première tâche de l'analyse de politiques publiques est de « déconstruire l'image que les acteurs veulent donner d'eux-mêmes » (p. 34) par le décodage des logiques administratives implémentées dans l'élaboration des politiques publiques et la compréhension de la complexité des réseaux d'acteurs impliqués dans l'action publique.

## 2) Administrations et politiques publiques

Pour Muller (2015) le concept d'administration comporte plusieurs facettes. L'une d'entre elles est la définition dans le *dictionnaire des politiques publiques* : l'administration est définie comme donnant corps à « la revendication du monopole de la violence physique légitime de l'Etat » (cité dans Muller, 2015, p. 31) en prenant la dimension normative et prescriptive des politiques publiques. L'autre facette est que l'administration prend la forme d'une multitude d'organisations où les fonctionnaires vont implémenter des stratégies qui ressemblent à celles des acteurs privés. L'impact des fonctionnaires publics se fait à tous les niveaux et sous des formes multiples même dans les niveaux d'exécution (Muller, 2015, p. 35). Dans le cas de cette analyse, Muller (2015) pointe le doigt sur l'étude du milieu décisionnel central :

- Le fonctionnement du milieu décisionnel central

D'après Catherine Gremion (cité dans Muller, 2015), il existe « quatre cercles de décision composés d'un noyau dur d'auteurs relativement permanents et des acteurs qui interviennent plus ponctuellement. Pour chaque politique, voire pour chaque décision, ces quatre cercles donneront lieu à une configuration d'acteurs différente » (Muller, 2015, p. 35).

Le premier cercle est celui par lequel passent toutes les décisions importantes. Dépendant de chaque pays, il s'agit du Président, du chancelier, ... Ce cercle de la décision des logiques partisans se confronte aux exigences de la régulation et est analysé formellement sur sa finalité politique.

Le deuxième cercle de la décision est composé des administrations qui vont faire valoir leur intérêt sectoriel « en les ajustant le mieux possible aux exigences globales » (Muller, 2015, p. 36)

Le troisième cercle de la décision est celui des acteurs extérieurs à l'Etat : les organisations de la société civile (incluant entreprises publiques et privées). L'intervention des groupes d'intérêt se fait via le lobby. Les médias jouent aussi un rôle important.

Le quatrième cercle de la décision « regroupe l'ensemble des organes politiques et juridictionnels » (Muller, 2015, p. 37). Leur pouvoir de décision peut être soit très limité (ne modifie la décision qu'à la marge) ou décisif (intervention d'un organe politique sur

une question fondamentale). Selon Muller (2015), tout va dépendre du rapport de force pour remodeler le milieu décisionnel central dans chaque cas.

Si un acteur veut participer à une décision, il doit avoir la capacité de rentrer dans un des cercles de décision. Cette influence devra s'exercer dans le cadre des négociations ; dans le cas de la France il s'agira, pour Muller (2015), de négociations interministérielles. Mais la situation est complexe car il s'agit de faire intervenir des nombreux acteurs animés de logiques différentes. C'est donc « le reflet de l'hétérogénéité des contraintes qui pèse sur la décision en matière de politiques publiques » (Muller, 2015, p. 37). Ce qui est important de retenir dans cette analyse est que la chaîne de discussion/négociation peut apparaître comme un processus au cours duquel les acteurs vont progressivement flexibiliser leurs demandes jusqu'à arriver à un consensus minimal (Muller, 2015, p. 37-38).

### 3) Réseaux, forums et communautés de politiques publiques

Le deuxième travail de déconstruction des systèmes de décisions consiste à analyser les politiques publiques comme réseaux d'acteurs. L'objectif est d'identifier « de nouvelles configurations d'acteurs » (Muller, 2015, p. 41) stables qui vont dépasser les clivages classiques administratifs. L'origine de cette recherche est la notion de « réseau de politiques publiques » (Muller, 2015, p. 41).

- Les réseaux de politiques publiques

Selon l'auteur (2015), le concept de 'réseau' est utile dans l'analyse de l'action publique. En effet, il permet de remettre en question les visions classiques de l'action publique par la prise en considération d'une pluralité de phénomènes.

Muller (2015) nomme une des caractéristiques du réseau de politiques publiques : son horizontalité dans les échanges entre les acteurs. A cela s'ajoute une stabilité dans les relations à la différence du paradigme pluraliste mentionné précédemment et une offre d'outils qui permettent de comprendre comment se construisent les espaces de rencontre entre les acteurs (Muller, 2015, p. 43). Une autre de ces caractéristiques est que le 'réseau' renvoie « à des réalités très différentes qui couvrent de nombreuses formes d'articulation entre les groupes sociaux et l'Etat » (Muller, 2015, p. 43). Muller (2015) mentionne Rhodes pour proposer une typologie de réseaux : réseau thématique ;

réseau professionnel ; communauté de politique publique entre autres (cité dans Muller, 2015).

La notion de réseau est utile pour « reconstituer les logiques en fonction desquelles vont s'associer les acteurs » (Muller, 2015, p. 43) et par la suite permettre de comprendre le fonctionnement de la manière dont les différents réseaux vont se mettre en contact. Il s'agira d'identifier les acteurs « susceptibles d'agir à l'interface entre les différents réseaux dans la mesure où ce sont eux qui exerceront la fonction stratégique d'intégration des différentes dimensions de la décision » (Muller, 2015, p. 44).

- Forums et communautés de politiques publiques

Muller (2015) a jusqu'ici mentionné l'utilité des réseaux de politiques publiques mais la fonction primordiale de ceux-ci est d'être des espaces de « production du *sens* des politiques publiques » (p. 44). L'auteur (2015) va se servir des travaux de Jobert (cité dans Muller, 2015) pour mettre en avant le concept de 'forums', ces instances qui, par leur fonctionnement différencié, vont produire des processus « d'acceptation/imposition du changement de référentiel » p. 44). Ce qui nous intéresse est le forum des communautés de politiques publiques. Des espaces où vont discuter les acteurs et définir un(des) programme(s) concret(s) d'action publique. Chaque forum a un système de fonctionnement propre avec une temporalité propre et avec des acteurs différents (Muller, 2015, p. 45).

Muller (2015) conclut qu'en mettant en avant la notion de forums, cela démontre « l'importance et la complexité du rôle des acteurs dans la définition de l'agenda politique » (p. 46)

#### 4) Les politiques publiques transforment la politique

Les sociétés évoluent et se complexifient avec le temps, dès lors les évolutions de l'action publique vont amener des conséquences bien plus loin que la simple conduite de travail gouvernemental et qui va influencer la fonction publique (Muller, 2015, p. 46). Ainsi tel que Muller (2015) le mentionne, « faire de la politique consiste à faire des politiques publiques » (p. 47)

L'auteur (2015) met en avant trois changements liés à l'évolution de l'action publique :

- Accéder aux cercles de décisions devient de plus en plus difficile. Or, entrer dans ces cercles de décisions est une « ressource politique essentielle » pour permettre aux acteurs de faire avancer leurs intérêts (Muller, 2015, p. 47). Dans ce sens, il faut que les acteurs développent une(des) stratégie(s) pour participer aux processus de création des politiques. Chaque groupe d'intérêts doit améliorer son expertise en ce qui concerne le fonctionnement des cercles de décisions pour pouvoir accéder au cercle le plus en amont du processus décisionnel (Muller, 2015, p. 47).
- La légitimité traditionnelle et la légitimité professionnelle. La crédibilité des acteurs politiques ne dépend plus seulement de la légitimité traditionnelle (un mandat électif) mais aussi de la légitimité liée à l'aptitude à « participer au processus de développement des programmes politiques » (Muller, 2015, p. 48).
- Les deux changements précédents ont amené une modification des codes de l'action publique. Les citoyens doivent être capables de parler deux langages pour devenir des acteurs politiques : le langage de l'affrontement (en créant une relation d'adversaire) et le langage des politiques publiques qui met en évidence « les limites des choix politiques et l'ampleur des contraintes juridiques, techniques ou économiques » (Muller, 2015, p. 48).

Muller (2015) en conclut que les politiques publiques formatent la société civile. En prenant en compte l'aspect « *politics* » de l'aspect « *policies* », cela permet d'appréhender les transformations des sociétés contemporaines.

### Expliquer le changement : l'analyse cognitive des politiques publiques

L'évolution de l'analyse des politiques publiques est dorénavant de comprendre l'État à partir de son action. Muller (2015) mentionne Leca (cité dans Muller, 2015) pour expliquer que les fonctions de gouvernement sont « irréductibles aux processus de représentation politique, et que l'on ne peut pas déduire le contenu et les formes des activités gouvernementales des caractéristiques de la politique électorale » (p. 50). Mais, un autre élément doit s'intégrer dans l'analyse des politiques publiques et c'est le rapport de celle-ci face aux évolutions du contexte global. Cette évolution complexifie le fait de répondre à une question centrale des politiques publiques, à savoir : comment produit-on de l'ordre politique dans des sociétés de plus en plus complexes ? Muller (2015) va donc tenter de donner une réponse en conservant les acquis « de l'approche

par les acteurs tout en intégrant le caractère irréductible de la dimension globale » (p. 51). Pour tenter d'offrir une réponse, Muller (2015) va amener le concept de « l'analyse cognitive des politiques publiques à travers une théorie du changement » (p. 51).

#### 1) Les politiques publiques comme construction d'un rapport au monde

Comme Muller (2015) l'a expliqué dans les premières parties de cet ouvrage, une politique publique tente de répondre à un problème sociétal en agissant sur celui-ci pour freiner son évolution, le transformer ou l'adapter. Pour y arriver, la société doit définir un(des) objectif(s) grâce à la représentation du(des) problème(s), de ses conséquences et des solutions probables pour le résoudre. Les politiques publiques sont des processus de décisions et également des lieux de construction du rapport de société au monde, c'est-à-dire à elles-mêmes (Muller, 2015, p. 51). Elles doivent être analysées comme des processus où sont élaborées « les représentations qu'une société se donne pour comprendre et agir sur le réel tel qu'il est perçu » (Muller, 2015, p. 52)

- Les cadres cognitifs et normatifs de l'action publique

La fonction cognitive de l'action publique est analysée par de nombreux auteurs qui essaient d'expliquer que l'action publique s'organise autour de cadres de référence qui constituent « l'univers cognitif des acteurs et qui présentent une certaine stabilité dans le temps » (Muller, 2015, p. 52). De cette manière, les acteurs sont animés par des paradigmes, des croyances, des idées, des valeurs, des histoires et des récits de causalité et des normes ayant à la fois une fonction cognitive et normative. Un exemple du cadre cognitif est la remise en cause du paradigme keynésien au profit d'un modèle néolibéral dans le champ des politiques économiques de l'Etat.

- Le référentiel des politiques publiques

Pour Muller (2015), construire une politique publique est un processus où il faut dans un premier temps construire une représentation de la réalité sur laquelle on veut intervenir. Il s'agit donc de construire une image cognitive comme référentiel pour élaborer une politique publique. Et, en fonction de cette représentation les acteurs vont organiser leur perception propre du problème, « confronter leurs solutions et définissent leurs propositions d'action : cette vision du monde est le *référentiel* d'une politique » (Muller, 2015, p. 54)

Muller (2015) définit le référentiel comme « une certaine vision de la place et du rôle du secteur concerné dans la société » (p. 54). Dans ce sens, un référentiel d'une politique est un ensemble de « prescriptions qui donnent du sens à un programme politique en définissant des critères de choix et des modes de désignation des objectifs » (Muller, 2015, p. 54). En cela il s'agit, selon l'auteur (2015), de deux processus, l'un cognitif pour comprendre le réel limitant sa complexité et l'autre prescriptif car il agit sur le réel.

Le référentiel en tant que structure de sens articule quatre niveaux de perception du monde qui doivent être, d'après Muller (2015), distingués et liés :

- Les *valeurs* sont les représentations les plus fondamentales et elles vont définir un cadre global de l'action publique.
- Les normes « définissent des écarts entre le réel perçu et le réel souhaité » (Muller, 2015, p. 55). Elles représentent les principes d'action.
- Les algorithmes « sont des relations causales qui expriment une théorie de l'action » (Muller, 2015, p. 55) identifiables par la forme « si...alors »
- Les images sont des « raccourcis cognitifs qui *font sens* immédiatement » (Muller, 2015 p. 56)
  - Référentiel global, référentiel sectoriel

Muller (2015) distingue deux éléments dans le référentiel d'une politique publique : le référentiel global et le référentiel sectoriel. La relation entre ces deux référentiels crée le 'rapport global-sectoriel (RGS).

- Le référentiel global « est une représentation générale autour de laquelle vont s'ordonner et se hiérarchiser les différentes représentations sectorielles » (Muller, 2015, p. 56). Il s'agit d'un côté d'un ensemble de valeurs qui expriment les croyances de base d'une société et d'autre côté, de normes qui définissent le rôle de l'Etat et des politiques publiques (Muller, 2015, p. 56). Le référentiel global n'exprime pas une vision cohérente de la réalité et les valeurs peuvent être sujettes à controverse. Ce référentiel global va baliser le champ intellectuel dans lesquels vont s'agencer les conflits sociaux car il n'est pas un consensus.
- Le référentiel sectoriel « est une représentation du secteur, de la discipline ou de la profession » (Muller, 2015, p. 57). Un des effets de ce référentiel est qu'il va baliser les limites du secteur car ces limites sont en conflits permanents pour le

contrôle de l'agenda politique. Selon Muller (2015), une représentation est toujours dominante dans un secteur donné car elle est conforme « à la hiérarchie globale des normes existant dans le référentiel global » (p. 57). Et c'est cette représentation qui servira d'image de référence pour une politique publique correspondante car elle articule le global et le sectoriel.

- Les médiateurs

Muller (2015) définit les médiateurs comme « des agents qui ont la capacité à se situer à cheval entre deux univers de sens<sup>4</sup> » (p. 57). Et, dans ce cadre, les rapports temps et espace ne sont pas les mêmes, ce qui peut créer une situation conflictuelle. L'enjeu des médiateurs est de représenter la relation complexe des contraintes globales et l'autonomie sectorielle. Selon l'auteur (2015), la recherche de ces agents est obligatoire dans l'analyse du changement de politique publique car ils représentent à la fois les médiateurs du changement et une représentation d'identité sociale, c'est-à-dire du sens que l'acteur se donne de « sa place et son rôle dans la société » (p. 58). C'est la raison pour laquelle, Muller (2015) souligne qu'une politique publique est d'abord « un processus de construction d'une nouvelle forme d'action publique et de manière indissoluble, un processus par lequel l'acteur collectif travaille... son identité... » (p. 58). Ce processus touche également le processus de construction d'un *référentiel*. Celui-ci est vu à la fois comme la production de sens et de la prise de pouvoir. C'est pour cela que Muller (2015) affirme que le référentiel d'une politique publique n'est pas « seulement des idées mais des *idées en action*. » (p. 59).

## 2) Analyser le changement de l'action publique dans les sociétés complexes

Pour Muller (2015), l'analyse cognitive des politiques publiques est une théorie du changement parce qu'elle propose une approche qui tient compte « des contraintes des structures sociales et des marges de libertés des acteurs. » (p. 59).

Muller (2015) s'appuie sur une définition de P. Hall (cité dans Muller, 2015) sur les transformations des politiques économiques britanniques. On peut constater un changement dans les politiques publiques lorsque:

- il y a un changement des objectifs des politiques et surtout des cadres normatifs qui vont orienter l'action publique

---

<sup>4</sup> Le global et le sectoriel

- il y a un changement des instruments
- il y a un changement des cadres institutionnels qui structurent l'action publique.

Muller (2015) pointe l'importance de la nécessité du changement. Selon l'auteur (2015), à un moment donné, une politique publique subit la "contrainte" du changement et dès lors, la question qui se pose est de savoir quelle est la marge de manœuvre des acteurs face à cette contrainte (p. 60).

Muller (2015) ajoute également la notion d'approche par les structures. Pour comprendre les processus de changement des politiques publiques il faut combiner l'approche par les acteurs et l'approche par les structures qui permettent de mettre en exergue les contraintes. Ainsi pour effectuer la combinaison, il faut mettre en évidence les référentiels qui sont le cœur de l'action publique (Muller, 2015, p. 60).

- La question du changement : entre structures et acteurs

L'auteur (2015) souligne que les premières approches sur le changement dans l'action publique ont été de type *holiste*, c'est-à-dire que les effets de la société influencent les comportements individuels. Aux Etats-Unis, au contraire, les approches ont principalement été de type *individualiste*. Dans ce sens, prenant comme exemple Lindblom (cité dans in Muller, 2015) qui met en évidence la contrainte sur l'information et sur les stratégies de négociation qui empêche les acteurs à penser le changement et donc à l'organiser, Muller (2015) intègre cette caractéristique à l'approche par les choix rationnels comme analyse principalement ciblée sur les acteurs et moins sur les structures. Cependant, Muller (2015) mentionne deux limites à l'approche des choix rationnels sur le changement:

- Elle ne précise pas les conditions concrètes de production du changement vu que dans cette approche, les acteurs ont pu définir leurs préférences claires et identifiables par l'observateur.
- Elle n'explique pas les changements de position de certains acteurs, certains affaiblissent leur position, d'autres la renforcent.

- L'apport du néo-institutionnalisme

Au contraire de l'approche du choix rationnel des acteurs, l'approche néo-institutionnaliste va intégrer la relation structure-acteurs formulée notamment par la relation entre institutions, cadres cognitifs et acteurs (Muller, 2015, p. 62-63). Dans le

néo-institutionnalisme, les institutions sont des « routines, des procédures, des conventions, des rôles, des stratégies, des formes organisationnelles et des technologies autour desquelles l'activité politique est construite » (Muller, 2015, p. 63). Une des notions de cette approche est la *path dependence* - la dépendance au sentier qui fait référence aux expériences accumulées par les acteurs et qui les empêchent de choisir un autre chemin que celui déjà entrepris par leurs prédécesseurs. Les néo-institutionnalistes tentent de mettre en évidence des changements « à partir des effets d'accumulation produits par des réformes successives et de faible ampleur. » (Ibid.)

- L'analyse cognitive du changement

Est-il possible de prévoir le changement d'une politique donnée? La réponse est positive car les transformations globales exercent un impact sous forme de **contraintes** à prendre en compte pour les acteurs concernés pour une politique publique. L'observation des transformations globales-acteurs permet de **prévoir le sens** du changement mais non pas les modalités, la forme et le contenu.

L'approche cognitive de Muller (2015) souligne alors qu'il faut prendre en compte la théorie globale du changement pour donner un sens aux transformations incessantes de l'action publique. Cette théorie doit s'articuler autour de trois propositions qui permettent d'observer le changement:

- Les problèmes qui surgissent en société sont issus du désajustement entre les différents secteurs. Chaque secteur tend à se constituer en un univers de sens et d'action autonome dominé par des acteurs qui veulent défendre leurs intérêts particuliers liés à une représentation spécifique de leur place dans la société
- La perception des problèmes est liée à la vision globale que l'on se fait de la place et du rôle des secteurs dans la société.
- L'objet des politiques publiques est d'agir sur ces désajustements en les formatant pour qu'elles correspondent à ce qu'elles "doivent" être du point de vue de la vision globale. C'est ici que Muller (2015) introduit la notion de rapport global-sectoriel (RGS). C'est un outil essentiel « pour analyser le changement et le rôle de l'action publique dans la régulation du changement social » (Muller, 2015, p. 64)

Muller (2015) conclut que les acteurs des politiques publiques sont à la fois **contraints** par le changement global, et **libres** par leur capacité à mobiliser leurs ressources et les transformer en stratégies particulières.

### 3) Une théorie des cycles d'action publique

Muller (2015) insiste sur le fait que l'approche cognitive apporte d'un côté la mise en évidence des *mécanismes* et d'un autre côté, elle permet de découvrir *les causes* grâce au global et au long terme. Pour comprendre donc le changement d'une politique publique, il faut le resituer dans un changement plus global permettant d'observer le système de contraintes et de marges de jeu qui s'identifie comme un enchaînement de cycles. Cela permet de trouver les causes de la transformation de l'action publique. Pour l'auteur (2015), un cycle d'action publique est « un processus à travers lequel se développe, se stabilise puis se désagrège une configuration globale définissant le rôle et la place des politiques publiques dans le fonctionnement des sociétés » (p. 76). Cette configuration globale est basée sur quatre dimensions qui sont:

- Un régime de globalisation qui définit *l'état du monde* et des relations internationales
- Un régime économique et social basé sur un état du capitalisme et un rapport au marché
- un régime de citoyenneté qui définit le rapport entre les individus et l'espace civique
- un régime d'action publique structuré par un référentiel global pouvant être spécifié suivant le pays concerné.

Ces quatre dimensions sont des points de référence dans son approche pour analyser la théorie de cycles de l'action publique. Selon ces dimensions mentionnées ci-dessus, Muller (2015) met en avant quatre grands cycles d'action publique:

	Régime marchand	Régime de globalisation	Régime de citoyenneté	Régime d'action publique	Référentiel global
<b><i>Cycle libéral industriel</i></b>	Capitalisme industriel	Régime westphalien	Citoyenneté de classe	Etat libéral	Référentiel du laissez-faire
<b><i>Cycle de l'Etat providence</i></b>	Capitalisme organisé	Régime bipolaire	Citoyenneté sectorielle	Etat interventionniste	Référentiel keynésien
<b><i>Cycle de l'Etat entreprise</i></b>	Capitalisme financier	Mondialisation	Citoyenneté individuelle	Etat managérial	Référentiel de l'efficience publique
<b><i>Cycle de la gouvernance durable</i></b>	Capitalisme globalisé	Fragmentation	Citoyenneté en réseaux	Etat déssectorisé	Référentiel de l'efficacité globale

Figure 2. Tableau récapitulatif des cycles d'action publique (Muller, 2015)

- Le cycle libéral-industriel

Ce cycle va de la fin du XIXe siècle à 1929 et se caractérise par la montée en puissance du capitalisme industriel (régime économique et social) combiné avec la transformation des sociétés occidentales. Le régime de citoyenneté est une citoyenneté de classe, « qui définit le rapport à l'espace civique à partir d'une position par rapport aux moyens de production. » (Muller, 2015, p. 77). Le monde se structure avec une vision du *laissez-faire* (régime d'action publique), l'action publique n'est pas de transformer la société mais de l'accompagner dans le développement économique tout en préservant l'ordre social. L'apogée de ce cycle est atteint avant 1914 dans le cadre d'un « régime international fondé sur le système de Westphalie qui met en avant l'autonomie des Etats-nations »<sup>5</sup> (Ibid.). Avec le début de la Grande Guerre et la déstabilisation de l'équilibre mondial, débute le désagrégement progressif d'un monde où les pays européens étaient les principaux acteurs. La crise de 1929 apparaît comme «

<sup>5</sup> Régime de globalisation

une remise en cause de ce référentiel du laissez-faire » (Muller, 2015, p.78). Le rôle de l'Etat est dès lors remis en question par rapport aux mondes économiques, sociaux ainsi que les mouvements révolutionnaires, qui remettent en cause l'ordre social et politique. Muller (2015) en conclut que chaque fin de crise permet de remettre en cause les modèles d'explication ainsi que les élites qui les portent.

- Le cycle de l'Etat providence

Il y a une nouvelle vision du rôle de l'Etat qui intervient dans la société dans son ensemble. Selon Muller, (2015) les politiques de l'Etat providence promeuvent les transformations et la modernisation des sociétés occidentales. Le référentiel est keynésien et symbolise les accords de Bretton Woods, le début de la guerre froide et la fin des empires coloniaux qui marquent le recul des Etats européens. Le cadre normatif et cognitif est marqué par un régime de capitalisme organisé par l'action publique. La citoyenneté est vue d'une façon professionnelle ou sectorielle qui remplace progressivement les différentes identités territoriales tout comme les identités de classe. Tout passe par l'insertion dans un espace professionnel (Muller, 2015 pp. 78-79). A partir des années 70, le référentiel keynésien perd sa capacité d'interprétation du monde notamment par la crise pétrolière et la crise financière. Le monde change vers une nouvelle étape dans le processus de globalisation et la fin de la guerre froide. Pour Muller, (2015) tout est remis en question et surtout les investissements publics générant des critiques des élites au pouvoir.

- Le cycle de l'Etat entreprise

Il est marqué par l'ascension d'un régime de mondialisation caractérisé par la multipolarité des acteurs étatiques et non-étatiques. Selon Muller (2015), le nouveau référentiel est celui de l'efficacité publique. Ceci implique que l'Etat ne soit pas une charge pour le développement économique et social, mais bien un facilitateur de ressources. Ce qu'on peut appeler le tournant 'néolibéral'. Le nouveau référentiel est porteur de nouvelles normes pour l'action publique: limitation des dépenses, ouverture à la concurrence des services publics entre autres (Muller, 2015, p. 80). La gestion privée est montrée comme un modèle par la gestion publique avec l'objectif d'améliorer l'efficacité et surtout l'efficacité des politiques publiques. Le mode de construction de la citoyenneté est désormais basé sur l'individu. D'une part les individus cherchent à échapper aux contraintes d'identité imposée (locale, de classe ou sectorielle) pour

s'orienter vers des identités choisies avec lesquelles elles vont négocier leur appartenance à la sphère civique (Muller, 2015, p. 81). Et d'un autre côté, à travers le modèle néolibéral, les individus sont obligés d'être les acteurs de leur propre vie. (Muller, 2015, pp. 81-82)

- Le cycle de la gouvernance durable

Il correspond à une phase nouvelle de la globalisation et intègre plus clairement les nouvelles puissances économiques du Sud. « Il s'agit d'un processus complexe marqué par une fragmentation de l'action publique internationale... » (Muller, 2015, p. 82). Il s'agit de la « montée en puissance de la vision du développement durable et de la responsabilité éthique, sociale ou environnementale, tout en exprimant une forme de privatisation des politiques agricoles sur fond de poursuite de la globalisation » (Muller, 2015, p. 83). La citoyenneté s'exprime sur forme de réseau dans laquelle la participation passe par l'appartenance à des communautés virtuelles choisies. Les gouvernements vivent dans une situation contradictoire car ils doivent répondre à des exigences globales, de ce fait donc leurs ressources ne correspondent pas à ces exigences.

Malgré tout, Muller (2015) met en garde sur l'utilisation de ce modèle pour analyser les transformations de l'action publique sur le long terme. Premièrement, le référentiel global reflète à un moment donné l'état du monde ; cela ne signifie pas que les effets seront identiques dans tous les pays. Deuxièmement, le changement de cycle ne signifie pas changement *radical* d'institution mais « reconfiguration du rôle et du fonctionnement des institutions » (Muller, 2015, p. 85). Finalement, la succession des cycles ne signifie pas qu'il y aura un retour au début du cycle mais bien à une nouvelle phase de l'action publique. Par ailleurs, les éléments d'un cycle passé ne disparaissent pas avec l'ouverture d'un nouveau cycle. Par exemple, la « citoyenneté fondée sur le primat de l'individu n'est pas remise en cause... par l'émergence d'une citoyenneté en réseau » (Muller, 2015, p. 86).

### En résumé

Muller nous donne un cadre théorique pour analyser le changement de politiques publiques en mettant en rapport les représentations que la société se fait du monde et de sa place dans cette représentation. Selon nous, il est pertinent d'ajouter à ce cadre

théorique le concept d'*instruments* tel que défini par les auteurs Pierre Lascoumes et Patrick Le Galès.

### L'action publique saisie par ses instruments

#### 1) Définitions des instruments de l'action publique

Lascoumes et Le Galès (2004) essaient de définir la nature et le rôle que jouent les instruments dans l'opérationnalisation de l'action publique. Ils définissent dans un premier temps *l'instrumentation de l'action publique*: « l'ensemble des problèmes posés par le choix et l'usage des outils... qui permettent de matérialiser et d'opérationnaliser l'action gouvernementale » (Lascoumes & Le Galès, 2004, p. 12). Dans un deuxième temps, ils proposent leur définition d'un *instrument* comme : « un dispositif à la fois technique et social qui organise des rapports sociaux spécifiques entre la puissance publique et ses destinataires en fonction des représentations et des significations dont il est porteur. » (Lascoumes & Le Galès, 2004, p. 13). Pourtant, ils ajoutent grâce à l'apport des plusieurs auteurs que :

Chaque instrument est conçu dans la perspective d'une utilisation précise [mais] il dispose aussi d'une finalité intermédiaire.... Un instrument n'est jamais réductible à une rationalité technique pure. Il est indissociable des agents qui [l'utilisent], le font évoluer et composent à partir de lui des communautés de spécialistes. (Lascoumes & Le Galès, 2004, p. 14)

Dans l'aire politique et de l'action publique, un instrument est également « un dispositif technique à vocation générique porteur d'une conception concrète du rapport politique/société et soutenu par une conception de la régulation. » (Lascoumes & Le Galès, 2004, p. 14). On peut dans ce sens distinguer le niveau d'observation entre instrument, technique et outil. D'après les auteurs (2004), l'instrument est une sorte d'institution sociale, la technique est un dispositif opérationnalisant l'instrument, et finalement, l'outil est un micro dispositif dans une technique (pp. 14-15)

Dans la définition il est important de distinguer deux paramètres : l'instrument et le but à poursuivre. Ces différences sont importantes parce que chaque instrument a une histoire et des propriétés qui sont indissociables des buts qui lui sont attribués (Lascoumes & Le Galès, 2004, p. 15). Autrement dit, les outils techniques, et instruments, vus dans leur ensemble, génèrent des effets techniques et politiques selon le but poursuivi. Ces effets peuvent avoir des conséquences qui n'ont pas été prévues au moment de la création de l'instrument.

Les deux chercheurs (2004) ne restent pas dans une vision réductrice de l'instrument. Ils proposent de le voir en tant qu'institution sociale produisant les mêmes effets que les institutions d'un point de vue sociologique du terme, c'est-à-dire, de régulation des interactions et de comportement des acteurs et des organisations. Cette approche modifie l'angle d'analyse de l'action publique. Il ne s'agit donc pas d'une nouvelle conception mais plutôt d'une vision que tente de mettre en évidence les logiques dissimulées (Lascoumes & Le Galès, 2004, p. 16). Cette analyse par les instruments a déjà été mise en exergue par Weber et Foucault. Les deux sociologues font référence aux instruments. L'un pour démontrer le contrôle de l'Etat sur les individus (rôle de l'Etat dans la domination des individus) et l'autre pour analyser le rôle de l'Etat dans la régulation des individus.

## 2) Les instruments pour penser le changement dans les politiques publiques

Selon Lascoumes et Le Galès (2004), « la création des instruments peut servir de révélateur de transformations... de l'action publique, de son sens, de son cadre cognitif et normatif et des résultats. » (p. 25). A l'aide des recherches de P. Hall (cité dans Lascoumes et Le Galès, 2004) ils proposent trois ordres de changement de l'action publique à savoir :

- Le changement lié aux objectifs
- Le changement des instruments mobilisés et leurs paramétrages
- Le changement de paradigme au sein duquel il s'inscrit

## 3) L'instrumentation comme théorisation politique implicite

Un instrument est « une forme condensée et finalisée de savoir sur le pouvoir social et les façons de l'exercer » (Lascoumes & Le Galès, 2004, p. 27). La question politique doit être prise en compte car elle fait partie de l'instrumentation<sup>6</sup> qui va structurer le processus et ses résultats (Lascoumes & Le Galès, 2004, p. 28). Donc les enjeux de l'instrumentation vont produire des tensions entre les acteurs. C'est pour cela que les auteurs insistent sur l'importance d'analyser les intérêts « impliqués dans le choix des instruments » (Lascoumes & Le Galès, 2004, p. 28).

---

<sup>6</sup> Voir définition ci-dessus

#### 4) L'instrumentation et ses effets propres

Selon Lascoumes et Le Galès (2004), l'instrumentation a ses propres effets. Les instruments utilisés créent des « effets spécifiques indépendants des objectifs affichés et ils structurent l'action publique selon une logique qui leur appartient » (Lascoumes & Le Galès, 2004, p. 31). Les auteurs (2004) précisent que plus un instrument est utilisé, plus il est susceptible de produire des effets originaux et inattendus. Selon Lascoumes et Le Galès (2004), trois effets des instruments sont possibles :

- Effet d'inertie : résistance à des pressions extérieures
- Production d'une représentation spécifique de l'enjeu qu'ils traitent
- Induction d'une problématisation particulière de l'enjeu

#### Conclusion

La lecture de Muller et de Lascoumes et le Galès nous donne un cadre de référence général pour analyser les politiques publiques. Bien que le cadre théorique de Muller n'ait comme référence que l'expérience de l'Europe, nous l'avons trouvé assez pertinent pour analyser le cas de la politique sectorielle environnementale du Pérou. En effet, la notion de référentiel global et sectoriel nous permet d'observer en détail les représentations que les acteurs se donnent de la réalité. Il faut toutefois prendre en compte que le Pérou n'a pas évolué de la même façon que la Belgique ou la France par exemple, qui sont passées par un processus de construction des institutions démocratiques. L'analyse du cas doit donc prendre en compte ces différences. Une limite dans le cadre théorique est de ne pas avoir une méthode pour aborder les représentations des acteurs.

L'apport du cadre théorique va également dans le sens de comprendre les mécanismes de production de politiques publiques. Certains éléments de l'analyse de Muller doivent être vus de façon critique car lui-même le dit, certains éléments doivent être utilisés avec précaution. Par exemple, le chapitre sur la "Théorie des cycles de l'action publique" peut correspondre à l'expérience de l'Europe mais elle est difficilement transposable à l'expérience de l'Amérique latine. Toutefois, un tableau décrivant les cycles semble intéressant parce qu'il donne une vision schématique des cycles d'action publique que nous pouvons reprendre dans le cas du Pérou ou de l'Amérique latine avec ses caractéristiques propres. La typologie doit respecter l'histoire,

le référentiel national, les structures et modes d'actions publiques propres au pays. Les instruments vus par Lascoumes et Le Galès nous donnent la possibilité d'observer l'évolution de l'Etat et la politique publique par l'analyse des instruments. En fonction de la représentation d'un problème, l'Etat va choisir l'instrument le plus adéquat pour y répondre. Ce qui permet de compléter l'approche de Muller sur l'approche cognitive.



## **Chapitre III : Référentiel global mondial**

D'après Muller (2015), faire l'analyse des politiques publiques permet de comprendre l'Etat à partir de son action. Celle-ci implique aussi de comprendre les problèmes et les représentations que les acteurs se donnent pour agir sur le réel.

C'est dans cette optique que nous voulons donner une réponse à notre question de départ qui est de savoir : Quels sont les changements observés de l'Etat péruvien par l'analyse de son action publique environnementale? Il s'agit aussi de répondre aux questions sur la place qu'occupe le secteur environnemental dans les politiques publiques du pays. Est-ce une demande qui émane de la population ? Est-ce qu'on relève de graves problèmes environnementaux dans le pays ? Le thème correspond-il plutôt à l'insistance des organisations internationales d'intégrer l'environnement au sein de l'action politique gouvernementale ? Les conflits socio-environnementaux trouvent-ils une réponse dans les politiques publiques environnementales ? Les conflits qui naissent au Pérou signifient-ils peut-être que l'Etat a des obstacles pour mettre en place des politiques publiques environnementales et surtout des mécanismes ou des outils pour les appliquer ? L'Etat péruvien priorise-t-il le développement économique au détriment du développement social et environnemental ? Les politiques publiques environnementales entrent-elles en conflit avec le développement économique ? Ce sont à ces multiples questions que nous tenterons d'apporter des éléments de réponse.

Pour poursuivre notre recherche, les indicateurs que nous avons pris en compte pour l'analyse sont les structures, les politiques publiques environnementales, les acteurs et les conflits et par-dessus tout, de situer le rapport global-sectoriel. Ceci nous permettra d'observer d'abord l'interaction entre le référentiel global-sectoriel environnemental pour ensuite observer l'influence que ces facteurs peuvent jouer sur les acteurs pour produire des changements au niveau de l'Etat péruvien.

Pour continuer notre travail de recherche, nous pensons aborder l'analyse du référentiel global mondial parce que d'après Muller, l'élaboration de politiques publiques propres à chaque société est aujourd'hui bouleversée, car la capacité des Etats-nations de produire des politiques publiques sur un territoire est affectée par le

développement des réseaux financiers mondiaux. De ce fait, la construction du référentiel global tend de plus en plus à se situer au-delà de l'Etat.

Comment pouvons-nous aborder le référentiel global dans notre travail empirique ? Nous nous sommes alors demandé quels sont les débats aujourd'hui dans nos sociétés qui transmettent des valeurs, des moyens d'imaginer ce que peuvent devenir nos sociétés concernant l'environnement? Quels sont les problèmes et les enjeux à la source de ce conflit ? A travers la lecture de documents et l'observation, nous avons cerné deux éléments qui marquent fortement nos sociétés aujourd'hui. D'une part, les inquiétudes sur le changement climatique et d'autre part, la perspective d'assurer une modernité et un confort déjà acquis. Ces deux facteurs nous rapprochent du paradigme de la croissance économique et du modèle néolibéral et à celui de pouvoir atteindre un développement durable.

Le concept de paradigme en épistémologie désigne un modèle cohérent s'appuyant sur une base théorique, une représentation du monde qui repose sur un courant de pensée dominant. Les sociétés, en accord avec les paradigmes dominants, peuvent avoir une meilleure cohésion sociale, des comportements et des accords explicites ou implicites. Cette définition nous rapproche donc de l'analyse cognitive où les acteurs construisent une représentation, une image de la réalité sur laquelle ils veulent intervenir. Ils organisent leur perception du problème, confrontent leur solutions et définissent leurs proposition d'actions. Ceci est défini par Muller (2015) pour le *référentiel* qui « est une vision du monde» (p. 54). Le référentiel peut avoir une connotation globale-locale. Au niveau global, cette connotation s'approche de notre définition de paradigme.

L'orientation pour aborder ce sujet est notre hypothèse de départ : l'Etat péruvien a mis en place des politiques publiques environnementales car le référentiel global international promeut -à travers les accords internationaux (CCNUCC et Kyoto)- des politiques environnementales et sociales qui vont s'articuler avec la croissance économique.

## Le paradigme de la croissance économique, le néolibéralisme et le développement durable

L'article 2 du traité de Lisbonne (annexe n°2) de l'Union Européenne (2007) souligne que : « (...) Elle œuvre pour le développement durable de l'Europe fondé sur une croissance économique équilibrée et sur la stabilité des prix, une économie sociale de marché hautement compétitive, qui tend au plein emploi et au progrès social, et un niveau élevé de protection et d'amélioration de la qualité de l'environnement. Elle promeut le progrès scientifique et technique. ».

Le document de Lisbonne nous permet d'observer la vision de développement de l'UE qui découle de l'articulation de deux paradigmes de notre temps, celle du développement durable et de croissance économique. Ce référentiel se reproduit également dans de multiples textes législatifs en Amérique latine et notamment au Pérou. Dans le cadre de notre recherche, nous considérons important de définir brièvement le processus d'appropriation de ce nouveau référentiel.

La définition de croissance économique est assez large et vaste, et dans la plupart des cas, est liée au développement de la production et de la productivité. Cependant, le concept a une connotation idéologique et politique liée au néolibéralisme, que lui donne justement le caractère de paradigme. Cette vision prend son importance suite à la crise du modèle keynésien (1970). Selon Jean-Philippe Waaub (1991), les principes de la croissance économique se basent sur la croyance de :

- « La disponibilité illimitée des ressources, dans le progrès continu et dans la nécessité de la croissance ;
- Une foi dans la science et la technologie pour résoudre tous les problèmes ;
- Un solide engagement émotif par rapport à l'économie du "laisser-faire"<sup>7</sup> et au caractère sacré de la propriété privée. » (p. 50).

Muller (2015), pour sa part, souligne que dans cette phase apparaît un nouveau référentiel, le référentiel de *l'efficacité publique* dont l'accent est mis non plus sur le rôle des autorités pour conduire et orienter la croissance mais bien plus sur les mesures à prendre pour que l'Etat ne soit plus un « fardeau » pour le développement économique (p. 80). Ce nouveau référentiel est porteur de nouvelles normes pour

---

<sup>7</sup> Économie de marché

l'action publique. Les modes de gestion privée tendent à être des modèles pour la gestion avec pour objectif d'améliorer l'efficacité et l'efficience des politiques publiques. Le bienfondé de ces critères ne peut nier l'apparition des problèmes environnementaux à l'échelle planétaire qui vont avoir un impact sur la croissance économique car un environnement dégradé nuit le processus de développement économique. Le mythe de la croissance économique à l'infini est donc remis en question.

Le débat sur le climat et l'environnement a été présent tout au long de l'existence et le développement de l'ère industrielle (à cause principalement des dégâts qu'elle a produit sur la vie des personnes et de l'environnement). Toutefois, il revêt un caractère urgent dans les années 1968-72, moment où le Club de Rome publie le premier rapport "Les limites de la croissance". A partir de ce moment-là, un mouvement de plus en plus international se met en place pour dénoncer les dérives de la société de consommation, de l'industrie et de l'économie internationale. La communauté internationale a pris conscience de la nécessité de trouver un modèle économique susceptible d'assurer nos besoins sans détruire notre écosystème (La plateforme de l'engagement RSE et développement durable, page consultée le 23 juillet 2018).

Progressivement, les autorités vont inscrire ces problématiques dans leur agenda politique (création du ministère de l'environnement 1971, premier sommet de la terre en 1972, etc.). La Commission Mondiale sur l'Environnement et le Développement des Nations Unies débute en 1983 et quatre ans plus tard, elle publie son rapport intitulé « Notre avenir à Tous ». C'est la première fois que le terme développement durable est officiellement utilisé dans une institution internationale. La définition première était ; «le développement durable est un mode de développement qui répond aux besoins des générations présentes sans compromettre la capacité des générations futures de répondre aux leurs ». L'idée de développement durable, selon le Rapport Brundtland (1987), est qu'il est possible de trouver un modèle économique qui concilie croissance des marchés et de la production en respectant la nature et le droit des hommes. Ce terme a fini par se répandre au fur et à mesure des diverses Conférences internationales sur l'environnement et le climat. Il a représenté dans certains cercles le modèle même de développement à suivre. Il représente la doctrine officielle des Nations Unies.

Selon Gendron et Revéret (2000), le succès de l'approche du développement durable tient notamment à son « caractère flou et malléable qui le rend propice à des interprétations aussi larges et diversifiées que contradictoires, et facilite d'autant sa diffusion et son appropriation par les différents groupes sociaux » (p. 116). Il est révélateur aussi des tensions que la question environnementale suscite entre les acteurs. Est-il réformiste ? Promeut-il une accentuation plus humaine de l'économie de marché? ... D'après les auteurs, le développement durable n'est pas une révolution paradigmatique : tout dépend de l'interprétation qu'on lui donne. Pour ces auteurs, le développement n'est pas non plus mécanique : « Le progrès économique ne se transforme pas automatiquement en progrès social, la pauvreté persiste, plusieurs formes de "progrès" dans le monde industriel et agricole accélèrent la dégradation de l'environnement. » (p. 122). Toutefois, les deux chercheurs reconnaissent qu'il peut exister une vision de paradigme car quelques fondements importants ont développé « la prise de conscience des irréversibilités et de la finitude de l'environnement » (p. 112). Selon eux, le projet est plus une utopie qu'un véritable projet de société alternatif.

L'intégration du développement durable dans l'agenda politique international et sa divulgation au niveau mondial se trouvent cependant dans une impasse. Jusqu'à maintenant, il n'existe pas de compatibilité entre les énoncés sociaux et environnementaux et ceux de l'économie. Il n'est pas possible de penser l'avenir en dehors du paradigme de la croissance économique et du modèle néolibéral, ce qui constitue sans doute le blocage principal du développement durable. C'est en reprenant Muller que nous pouvons visualiser les contraintes du changement car le référentiel global, en dépit, de la présence de l'approche de développement durable, est encore la croissance économique (et les politiques de libéralisations).

### Les accords internationaux et les instruments mis en place

À partir des années 80 et au fur et à mesure des années qui ont suivi, les études scientifiques et les grandes conférences internationales ont permis l'émergence d'un référentiel global mondial de l'environnement. Le moment clé a été le Sommet de Rio en 1992 où des centaines de pays se sont réunis pour ratifier un accord sur le changement climatique et le développement durable à savoir : la Convention Cadre de Nations Unies sur le Changement Climatique (CCNUCC). Le Sommet de Rio s'est conclu

par la signature de la Déclaration de Rio visant à assurer une meilleure gestion de ressources de la planète. Rio a fait avancer la vision des droits et des responsabilités des pays dans le domaine de l'environnement. Cependant, ces accords ne sont pas juridiquement contraignants. Au contraire, on reconnaît la souveraineté des Etats à « exploiter leurs propres ressources selon leur politique d'environnement et de développement » (principe 2 de la Déclaration de Rio sur l'environnement et le développement).

Le Sommet de Rio a toutefois conduit à l'adoption du Programme 21 qui comprend la déclaration sur la gestion, la conservation et le développement durable des forêts et l'élaboration de trois conventions : la Convention sur la Diversité Biologique, la CCNUCC et la Convention des Nations Unies sur la Lutte contre la Désertification. Cet événement a été important parce que malgré son caractère juridiquement non contraignant, il a responsabilisé les Etats à réaliser des efforts en termes de protection de l'environnement. Plus encore, Rio a été la porte d'entrée pour l'adoption de « protocoles » contraignants comme celui de Kyoto.

#### 1) La Convention Cadre des Nations Unies

Des trois Conventions signées lors du Sommet de Rio, la CCNUCC est la plus importante car elle marque une politique générale d'action et est une première tentative internationale pour essayer de comprendre et définir le changement climatique ainsi que de tenter de trouver le(s) remède(s) aux effets du dérèglement climatique. L'article 2 de celle-ci (1992) précise que l'objectif ultime est de : « (...) stabiliser (...) les concentrations de gaz à effets de serre dans l'atmosphère à un niveau qui empêche toute perturbation anthropique dangereuse du système climatique. ». A cela s'ajoute un autre élément important : la reconnaissance de la participation citoyenne dans l'élaboration des propositions sur la protection de l'environnement, car le meilleur moyen de traiter les questions environnementales c'est de le faire avec la participation de tous les citoyen(ne)s intéressé(e)s, et à tous les niveaux de pouvoir quels qu'ils soient.

La Convention différencie également les pays signataires. Les pays dénommés « Parties » se trouvant dans l'annexe I de la CCNUCC sont les pays membres de l'Organisation de Coopération et de Développement Economique (OCDE) en 1992 et les

Parties/pays ayant une économie en transition comme la Russie. Les Parties se trouvant dans l'annexe II (le pays les plus riches) doivent fournir des ressources financières (par le biais du Fonds pour l'environnement mondial) pour permettre aux pays en développement de réduire les émissions de CO<sub>2</sub> et les aider à mitiger les effets du changement climatique (United Nations Climate Change, Page consultée le 25 juillet 2018).

À l'issue de cette CCNUCC vont se développer les Conférences des Parties (COP). Il s'agit des Etats signataires du CCNUCC qui se réunissent tous les ans depuis 1995 pour entériner des décisions sur la réduction des gaz à effets de serre ou encore évaluer l'avancement de leurs engagements. En plus des Parties qui se réunissent, des acteurs non-étatiques peuvent aussi participer à ces COP. L'adhésion à la Convention est aujourd'hui presque universelle. En juin 2007, 191 pays l'ont ratifiée et sont désignés comme étant Parties de la Convention.

## 2) Le Protocole de Kyoto

A l'issue de la 3<sup>ème</sup> COP en 1997 naît le « Protocole de Kyoto ». Le protocole énonçait des objectifs juridiquement contraignants pour les pays industrialisés et créait des mécanismes innovants pour aider les pays à réduire leurs émissions de gaz à effet de serre. Le Protocole est entré en vigueur le 8 novembre 2004, après sa ratification par 55 Etats-Parties.

Le Protocole visait à limiter et réduire les émissions anthropiques de CO<sub>2</sub> ainsi qu'à coopérer avec les pays en voie de développement (Art. 2). L'objectif était de réduire de 5% la valeur totale de leurs émissions de GES par rapport au niveau enregistré en 1990 durant la période d'engagement chiffré de 2008 à 2012 (Art. 3). Des outils doivent être mis en place par les Etats pour pouvoir estimer leur production de GES.

En 2007 le nombre des pays signataires au Protocole a considérablement augmenté ; 175 parties l'ont signé et doivent dès lors tenir leur engagement pour la période 2008-2012. De la même manière que la CCNUCC, les pays sont séparés en deux groupes : les pays développés (annexe II de la CCNUCC) et les pays en voie de développement (Annexe I de la CCNUCC). Les pays industrialisés ont fournis les objectifs

chiffrés à atteindre. Ce Protocole met en place trois techniques afin d'atteindre l'objectif :

- Commerce d'émission : Marché du carbone (Art. 17). Les pays développés peuvent échanger entre eux leurs droits d'émission pour leur permettre d'atteindre leurs objectifs.
- Mécanisme de développement propre (MDP) (Art. 12). Les pays en développement peuvent, quant à eux, profiter du mécanisme de développement propre. Le principe est que les PD vont investir dans les pays en développement pour épargner des *crédits-carbone* et ainsi créer de nouveaux emplois, amener des nouvelles technologies et réduire l'impact sur l'environnement (FAO, page consultée le 3 juillet 2018). Une partie des fonds des crédits-carbone sert à aider les pays en développement pour le financement de l'adaptation au changement climatique.
- Application conjointe (Art. 6). Les pays développés peuvent investir dans des projets qui réduisent les GES dans les pays en voie de développement. Les projets peuvent permettre de réduire les GES par les sources d'émission ou en amplifiant l'absorption par les puits (forêts, etc.). Cela leur permettra d'obtenir des *unités de réduction des émissions* qui leur seront créditées sur leur engagement chiffré.

Le Protocole a montré la volonté internationale de pouvoir réduire les effets du changement climatique. La protection de l'environnement, la mitigation et l'adaptation aux effets du changement climatique vont devenir des enjeux transversaux dans les politiques nationales de beaucoup de pays dont le Pérou.

Par ailleurs, la signature des Conventions et Protocoles par les Etats a permis d'influencer la législation nationale. Les Parties doivent mettre en œuvre des programmes et des mesures nationales afin de contrôler les émissions de gaz à effet de serre et de s'adapter aux impacts de changements climatiques. Ils ont également accepté de promouvoir le développement et l'utilisation de technologies non-nuisibles pour l'environnement, la sensibilisation et l'éducation aux changements climatiques et à leurs impacts, la gestion durable des forêts et d'autres écosystèmes qui peuvent capter

les gaz à effet de serre dans l'atmosphère ainsi qu'à coopérer avec des parties dans ce domaine.

La COP 21 (décembre 2015) représentait l'adoption d'un projet d'accord final sur le Climat à l'unanimité par les participants. Lors du Sommet, les Parties ont convenu de limiter la hausse de température à 1,5 °C (Connaissance des énergies, page consultée le 6 aout 2018). Chaque pays signataire doit établir un plan d'action et doit assurer la mise en place d'un organisme de suivi du plan. Du côté financier 100 milliards de dollars devront être dédiés chaque année pendant quatre ans afin de permettre aux pays les plus concernés de réduire les émissions de gaz à effet de serre et de faire face aux conséquences des changements climatiques. La procédure de négociation dans la COP21 invite les pays à formuler eux-mêmes leurs engagements par le biais d'une INDC (Contribution prévue déterminée au niveau national). Celle-ci permet d'accorder plus d'autonomie aux pays dans l'atteinte des objectifs (ULB inside COPs, page consultée le 6 aout 2018).

Nous considérons que la CCNUCC et le Protocole de Kyoto sont deux instruments importants qui ont renforcé le référentiel international environnemental bien que de nombreux débats et conflits aient encore lieu<sup>8</sup>. Ces instruments internationaux ont permis à certains pays signataires d'accéder, sous certaines conditions, à des financements de projets. En droit international, « "Protocole" et "Accord" constituent deux instruments juridiques » (Essah et autres, 2015). La signification du mot "accord" s'est généralisée et il est utilisé dans les traités bilatéraux ou multilatéraux mais il n'est pas contraignant (Ibid.). Le Protocole de Kyoto est plus contraignant et a plus de valeur juridique car il a prévu des sanctions que l'Accord de Paris n'a pas prévues.

Les accords de Paris cependant au niveau politique représentent une vision unanime de 195 Etats. La convention pour sa part peut être complémentaire de lois internes et donc être appliquée comme une loi nationale ou il peut exiger du gouvernement qu'il réalise un suivi ou présente des rapports du contexte environnemental. De cette manière, le traité peut assigner aux autorités gouvernementales un rôle dans la mise en place de nouvelles lois. Il peut également exiger des changements substantiels dans la législation nationale.

---

<sup>8</sup> Avec les climato-sceptiques

Les deux traités incarnent la réaction de la communauté internationale face à des preuves convaincantes –réunies et confirmées à plusieurs reprises par le Groupe d'experts intergouvernemental sur l'évolution du climat (GIEC) –que le climat est bel et bien en train de changer et que c'est dû, en large partie, aux activités humaines.

Les négociations ont d'une part mis en évidence la responsabilisation des Etats des dégâts causés pour l'industrialisation sur l'environnement et d'autre part, elles ont montré non seulement le clivage des enjeux nord-sud mais aussi la difficulté des Etats à intégrer dans leurs politiques publiques le défi de l'environnement. Le Canada et les Etats-Unis ont par exemple décidé en 2011 de sortir du protocole car ils avaient estimé qu'ils ne pourraient pas respecter leurs engagements et devront trop payer. Les pays en voie de développement (G77+Chine) demandaient « en priorité l'application du principe de responsabilités communes mais différenciées. Ce principe met l'accent sur la responsabilité historique des pays développés dans la survenue du changement climatique et implique la nécessité pour ceux-ci de prendre une charge plus importante des efforts de réduction des émissions de GES » (ULB inside COPs, page consultée le 6 aout 2018). Les pays en voie de développement revendiquent pour leur part l'augmentation du financement des Fonds internationaux (Ibid.). De leur côté, les Pays développés refusent de continuer d'assumer seuls les engagements d'atténuation car des pays émergents comme la Chine et le Brésil font partie des plus grands émetteurs des GES. Les deux plus grands émetteurs mondiaux de GES sont la Chine et les Etats-Unis, « ils rassemblent à eux seuls plus de 40% des émissions » (Ibid.). L'Inde et le Brésil n'ont pas pris des engagements de réduction des émissions estimant que les efforts correspondent aux pays industrialisés. L'Inde est fortement dépendante des combustibles fossiles et le Brésil a des émissions qui proviennent principalement de la déforestation et de l'élevage.

La question de fond est pour beaucoup d'assurer le débat démocratique des négociations et avancer dans la constitution d'une gouvernance climatique.

Ce processus a été également accompagné par des multiples acteurs qui ont joué un rôle fondamental de la société civile pour mener à bien les négociations. La mise en place par les syndicats, les ONG, les universités, et même du patronat des forums,

séminaires, des propositions, et les mobilisations de rue ont influencé et ont fait pression en vue d'obtenir des accords plus ambitieux.

### Pérou et les Accords internationaux

Le Pérou a dans sa Constitution l'article 55 du Chapitre II des Traités qui établit expressément que les accords internationaux signés par l'Etat font partie du droit national. La CCNUCC et le Protocole de Kyoto sont intégrés dans la législation péruvienne par résolution législative n°26185 et n°27824 (Annexes n°3 et n°4)

En ratifiant la convention, le Pérou a approuvé le principe de participation citoyenne dans la politique et la gestion environnementale. Pour cela, les citoyens doivent avoir accès à l'information sur les activités qui mettent en danger leurs communautés et territoires ainsi que la possibilité de participer aux processus de décisions. Dans ce sens, le pays s'est doté d'une loi sur la Transparence et l'Accès à l'Information et du droit à la Consultation préalable (Art. 169 de l'Organisation Internationale du Travail). Pour autant, dans les faits, les citoyens restent encore majoritairement en marge des processus de décisions. Dans ce cas, il s'agit, selon Muller (2015), d'être capables pour les citoyens d'accéder aux cercles de décision car il s'agit d'une « ressource politique fondamentale dont dépendra sa capacité [au citoyen] à participer à la décision. » (p. 37).

Le protocole de Kyoto permet au Pérou de rentrer dans les conditions des MDP car il fait partie des pays de l'Annexe I. En effet, le pays ne produit que 0,3% des GES mondiaux (CEPAL/OCDE, 2017, p. 116). Donc la « seule » contribution du pays selon le protocole de Kyoto est de pouvoir accorder aux pays dits 'développés' des crédits-carbones et de profiter des aides pour développer des technologies plus propres en interne, de créer de nouveaux emplois et réduire l'impact environnemental. En 2011, 40 projets MDP ont été approuvés par le Ministère de l'Environnement péruvien (MINAM, page consultée le 12 juillet 2018).

Selon nous, il y a deux paradigmes qui tendent à s'installer en tant que référentiel global. La vision paradigmatique des Nations Unies de développement durable qui essaie juste d'harmoniser la croissance économique avec les pratiques environnementales et sociales. En tant que tel, ce paradigme tend à s'imposer pour

devenir le référentiel global mondial. Pour les élites économiques et politiques, cela reste un compromis car il ne génère pas de contradiction avec leur vision de la croissance économique.

Comme Muller (2015) le dit, la construction du référentiel global tend à se situer au-delà de l'Etat « le processus de globalisation correspond à une forme de *découplage* entre les fonctions de construction des cadres généraux d'interprétation du monde, d'une part, et les fonctions d'élaboration du compromis social sur lequel reposent les systèmes politiques modernes, d'autre part. » (p. 99).

Muller (2015) ajoute que jusqu'à maintenant, l'Etat-nation était le lieu dans lequel se combinaient plus ou moins bien ces deux fonctions qui participaient à la construction d'un ordre politique légitime. Dorénavant le processus de globalisation tend à les dissocier de plus en plus singulièrement. Ce que nous avons observé dans ce chapitre, c'est qu'il y a d'un côté le référentiel global qui peut être la croissance économique et d'un autre côté, les grandes conférences internationales sur le climat qui est un réseau des forums de productions des idées globales qui essaient de transmettre le paradigme de développement durable comme le nouveau référentiel global mondial. Selon Muller « les Etats sont contraints d'assumer et de traduire, dans un cadre territorial de plus en plus contesté, les conséquences des changements du référentiel global [national] et d'assurer, tant bien que mal, la reproduction des compromis politiques et sociaux. » (p. 99).

Muller dit ainsi que cette nouvelle situation réduit la capacité des Etats « à promouvoir des changements sectoriels » (p. 100) dans beaucoup de cas parce qu'ils sont perçus comme imposés de l'extérieur à cause d'une contrainte internationale. Dans le cas du Pérou, nous avons observés que la contrainte globale internationale a facilité l'intégration d'un nouveau référentiel au niveau de l'Etat et le développement de nouvelles structures et instruments sectoriels environnementaux.

Cependant, la marge d'action laissée aux Etats, surtout les pays en voie de développement, est assez large. Nous reconnaissons que les conventions et les traités ne permettent pas de « contraindre » le pays à appliquer les changements sectoriels environnementaux. Toutefois, les CCNUCC et le Protocole de Kyoto ont permis de faire

avancer au niveau national les politiques publiques environnementales selon le modèle de développement durable.

Les Commissions de travail des Nations Unies ont joué un rôle important dans le processus de médiation en devenant les porte-paroles du nouveau référentiel mondial de développement durable. Ils ont su associer dans leur discours la croissance économique et le besoin de changement en intégrant l'environnement et les droits sociaux. La stratégie de médiation des Nations Unies a permis que les instruments à caractère non contraignant favorisent la concertation des acteurs et éviter par-là de retarder de quelques années le débat et la formulation de politiques concernant l'environnement.

Dans ce sens nous pouvons déjà en partie confirmer notre hypothèse selon laquelle l'Etat péruvien a mis en place des politiques publiques environnementales car le référentiel global international promeut -à travers les accords internationaux (CCNUCC et Kyoto)- des politiques environnementales. En effet, la participation du Pérou dans les sommets internationaux a permis d'une part de reprendre le discours du développement durable en tant que référentiel national et d'autre part, le pays en signant la CCNUCC a ouvert la possibilité d'intégrer de nouvelles politiques publiques sectorielles et d'avoir accès à un financement pour le secteur environnemental.



## **Chapitre IV : Pérou**

Le Pérou est un Etat de droit dont la norme suprême est la Constitution. Depuis son Indépendance en 1821, le Pérou a eu 12 Constitutions (ou 12 réformes de la Constitution). Cependant les plus emblématiques et importantes ont été la Constitution de 1979, qui renforçait les structures démocratiques de l'Etat qui sortait d'une période de dictatures militaires, et la Constitution de 1993, qui réduit le rôle de l'Etat et donne la priorité à l'économie de marché.

Le Pérou, selon la constitution de 1993, est un Etat « démocratique, social, souverain et indépendant » (Art. 43). Son gouvernement est unitaire, représentatif et décentralisé. En effet, il s'agit d'une entité unique qui a des devoirs communs et cherche à atteindre des objectifs partagés pour le bien-être général des citoyens et la protection des individus. Le Pérou est également un État décentralisé car le gouvernement exerce à trois niveaux de pouvoirs: national, régional (avec 24 départements et 1 province constitutionnelle) et communal (195 provinciales et 1.639 districts)<sup>9</sup>. Au niveau national, le pouvoir exécutif est représenté par le Président et ses 19 Ministres, élus pour cinq ans. Le pouvoir législatif est représenté par le Congrès avec 130 membres élus au suffrage universel pour une durée de cinq ans. Et, finalement, le pouvoir judiciaire avec la Cour Suprême composée d'un président de la Cour et de 18 juges nommés par le Conseil National de la Magistrature (CNM). Ce Conseil est un organisme constitutionnel autonome. Il est récemment passé par une situation de crise dans le pays car des enregistrements audio, mettant en évidence des activités douteuses de la part des membres du CNM, ont été divulgués dans la presse. En date du 20 juin 2018, les sept membres du CNM ont été démis de leur fonction.

Le pays base le développement de son économie sur l'exploitation, la transformation et l'exportation des ressources naturelles. Ainsi, en 2016, le secteur de l'industrie extractive représente 14% du PIB du pays (Redaccion El Comercio, page consultée le 23 juillet 2018) avec une prédominance de l'industrie minière. Pour citer quelques chiffres qui illustrent cette prépondérance, le Pérou est le second producteur mondial de cuivre, de zinc et d'argent, ainsi que le sixième producteur d'or (Timbert, page consultée le 21 juillet 2018).

---

<sup>9</sup> Loi n°27783 de décentralisation

Au niveau social, le pays compte une population de 30.475.144 habitants (Instituto Nacional de Estadísticas e Informática, page consultée le 23 juillet 2018). Selon la OCDE/CEPAL (2017), 25% de la population péruvienne est indigène et est concentrée dans les régions de la Sierra (zone montagneuse) et d'Amazonie. La population est relativement jeune : 56% de la population à moins de 30 ans. Le taux de chômage est de 4% mais il est important de préciser que le taux d'emploi informel est de 68,6 %. D'un point de vue de la pauvreté, 48% de la population rurale vit sous le seuil de pauvreté et 16% de la population citadine également. Le taux de malnutrition chronique des enfants de moins de 5 ans est de 17,5% au niveau national. Le taux d'analphabétisme des jeunes de 15 ans est de 6,2% au niveau national.

D'un point de vue géographique, le Pérou a un territoire de plus de 1.285.215,6 km<sup>2</sup> de superficie (Instituto Nacional de Estadísticas e Informática, page consultée le 23 juillet 2018) soit 42 fois la Belgique. Sur toute cette superficie, on distingue trois régions bien distinctes : la côte, la Sierra avec la Cordillère des Andes et les plaines d'Amazonie. Chacune de ces régions possède des richesses au niveau des sols, sous-sols et biodiversités. La côte possède surtout de grandes étendues de terres arables et des minerais tels que le cuivre, l'argent etc. ; la région des Andes est connue pour sa grande quantité d'or, de zinc et les forêts amazoniennes regorgent de pétrole, de gaz et de bois. Par ailleurs, le Pérou est un des principaux pays d'Amérique du Sud avec la plus grande superficie de forêt tropicale. Et ce, en partie grâce à l'Amazonie.

Les dimensions du territoire, la richesse de son sol et sous-sol, les investissements, la production et les exportations jouent un rôle important dans le processus d'expansion de l'exploitation minière au Pérou. Selon De Echave (2013) « ces dernières années, la zone consacrée aux activités minières s'est considérablement étendue. Au début des années 1990 elle occupait à peine 2,3 millions d'hectares, en 2015 elle en couvre 26 millions, ce qui représente un peu plus de 20% du territoire » (p. 69). Elle s'est propagée dans les vallées transandines, les zones côtières et même en Amazonie. Dans ce contexte, la lutte pour le contrôle des ressources rares, comme le combat pour les terres agricoles, les ressources hydriques, les problèmes de pollution, le déplacement des populations et des activités productives, sont quelques-uns des aspects essentiels à l'origine des conflits entre les entreprises extractives, d'une part, et les communautés paysannes et autochtones, d'autre part. D'après des rapports périodiques publiés par la

Defensoría del pueblo (2013), environ la moitié des conflits sociaux survenant au Pérou ont pour origine des problèmes environnementaux, et parmi ces conflits, la grande majorité est liée à l'exploitation minière et aux hydrocarbures.

Après cette brève présentation de la situation générale du Pérou, il nous semble important de présenter un bref rapport sur le rôle joué par l'Etat péruvien dans l'élaboration de politiques publiques en général et de pouvoir observer les interactions avec le référentiel global international, national, et sectoriel environnemental. Ce parcours nous aidera à comprendre son rôle dans la mise en place de politiques publiques environnementales.

### Evolution de l'Etat péruvien

Fernando Straface et Ana Basco, dans leur livre « La Réforme de l'Etat péruvien » (2006), nous apportent une description sur l'évolution de l'intervention de l'Etat péruvien dans la politique publique (1930-2005). Pour les deux académiciens, l'Etat a évolué en trois phases avec des caractéristiques différenciées.

La première phase correspond à la décennie des années 30 jusqu'aux années 60 où l'Etat avait peu d'intervention dans l'économie et jouait un rôle très limité dans ses fonctions gouvernementales. Les dépenses publiques durant cette période se maintenaient en-dessous de 20% du PIB (Straface et Basco, 2006).

La deuxième phase correspond à l'arrivée à la présidence de Velasco Alvarado (1968-1975) qui développe une forte présence de l'Etat dans l'économie du pays. Avec une vision nationaliste et revendiquant la justice sociale, le gouvernement entre dans une période de grosses dépenses en investissements publics. Il a également promu la nationalisation des entreprises sur le sol péruvien (150 entreprises). Les dépenses publiques ont augmenté significativement et le déficit public passe de 1% en 1969 à 10% du PIB en 1975. Au niveau des structures de l'Etat se réalisait une forte restructuration du pouvoir exécutif dont le nombre de ministères et des agences publiques augmentent considérablement. Ce processus est renforcé durant la 1ère présidence d'Alan García qui avec un discours assez social augmente les dépenses publiques et réalise une politique interventionniste dans l'économie qui va générer une hyperinflation et une crise économique.

La troisième phase se caractérise par la non-intervention de l'Etat dans le secteur de l'économie et une forte centralisation du pouvoir politique et de la prise de décision. En 1990 le président Alberto Fujimori se lance dans une relance économique de grande envergure avec l'appui du Fonds Monétaire International (FMI) et de la Banque Mondiale (BM) pour redresser l'économie péruvienne. C'est ce qu'on appelle communément les politiques d'ajustement structurels à caractère néolibéral. Le président commença par réaliser la libéralisation du secteur commercial et financier en signant et en faisant approuver des décrets suprêmes et décrets législatifs tous en rapport avec le commerce extérieur, le marché du travail, ou la promotion de l'investissement, ... Nous pouvons citer, comme exemple, le décret législatif n° 653 sur les Investissements privés dans le secteur agricole qui dérègle le secteur de l'agriculture dans des matières liées à la commercialisation, le régime foncier, ou encore la loi n° 674 sur la promotion de l'investissement privé dans les entreprises d'Etat. Cette période se caractérise par la promotion de la participation du secteur privé dans l'économie, la privatisation des entreprises publiques, la promotion de la concurrence, la réduction et la centralisation de dépenses publiques aux mains de deux ministères (Ministère d'Economie et Finances et Ministère de la présidence) fortement liés au pouvoir exécutif. Le contrôle des dépenses et la mise en place d'un Système intégral d'administration financière donnaient au pouvoir exécutif le contrôle presque total de la destination de fonds d'investissement public. Le président Fujimori justifiait ces décisions en disant qu'il était nécessaire de fortifier le pouvoir exécutif pour mettre en place «les réformes de première génération ». Ces politiques ont eu comme effet de réduire le taux d'inflation et le déficit fiscal en échange d'une plus grande privatisation. Le PIB est passé de 4,8% en 1993 à 12,5% en 1994 et l'inflation a baissé. Mais, au niveau social, les indicateurs de pauvreté et d'extrême pauvreté ont quant à eux fortement augmenté (Straface et Basco, 2006).

En 1992, Alberto Fujimori renverse son propre gouvernement (auto coup d'Etat) pour dissoudre le Congrès au sein duquel il n'était pas majoritaire ce qui l'empêchait de faire passer des réformes économiques et politiques car le Congrès s'était opposé à plusieurs projets de loi soumis par le pouvoir exécutif. Le Pérou aura durant cette présidence un régime politique autoritaire (Gonzalez de Olarte, page consultée le 10 juillet 2018). Sous la pression internationale et pour répondre aux exigences des

investisseurs étrangers, Fujimori réinstalle le Congrès en votant une nouvelle Constitution en renforçant le pouvoir de l'Exécutif lui permettant de dissoudre le Congrès en cas de censure ou de méfiance ; en réduisant l'intervention de l'Etat dans l'économie, en diminuant le Congrès (dorénavant monocaméral) et permettant la réélection du Président. Le pouvoir Législatif a vu son pouvoir considérablement réduit en matière de nomination de hauts fonctionnaires entre autres. Paradoxalement la Defensoría del Pueblo (organisme gouvernemental à caractère autonome) et de nouvelles mesures de démocratie directe ont été créées.

Les résultats macroéconomiques ont conduit à un soutien de la population, ce qui a permis la réélection d'Alberto Fujimori (1995). Le deuxième mandat lui permet d'approfondir et d'ajuster les réformes néolibérales en augmentant la participation du secteur privé dans l'économie. D'un point de vue des dépenses publiques, il y a eu une prolifération de décrets présidentiels ; environ 748, dans laquelle plus d'un tiers permettraient de contrôler le budget ou avoir des effets directs dans les finances publiques. Quelques décrets autorisaient le transfert de fonds d'un secteur à autre sans l'approbation du Congrès (Straface et Basco, 2006).

L'organisation de l'Etat montrait également les changements dans les priorités sectoriels. On observe d'une part, la perte des fonctions de l'Etat central « traditionnelle » et d'autre part, le renforcement des fonctions de l'Etat associées aux ressources financières. Le budget par exemple des Ministère des Finances (MEF) et du Ministère de la présidence (MIPRE) concentrait la majeure partie des assignations. En 1996, les deux ministères comptaient à eux seuls 50% du budget. Cette situation représentait un fort contraste avec le Ministère de l'éducation dont le budget est passé de 17% en 1990 à 7.86 % en 1996 (Straface et Basco, 2006). La caractéristique principale du gouvernement a été la centralisation de décisions et le renforcement de deux ministères stratégiques sur le point de vue financier.

De 2000 à 2001 il y a eu un gouvernement de transition dirigé par Valentín Paniagua Corazao qui, sans changer l'orientation de la politique économique, a permis de nouvelles élections démocratiques tout en réformant l'Article 112 de la Constitution de 1993 empêchant ainsi la réélection immédiate d'un Président.

Par la suite Alejandro Toledo remporte la présidence de justesse avec son parti Perú Posible, sans avoir de majorité au Congrès, ce qui l'a obligé à contracter une alliance avec un autre parti, Partido Frente Independiente Moralizador. Toledo, économiste de formation, s'est engagé à garder le modèle néolibéral tout en se focalisant sur les pauvres du pays et le désir de formaliser la décentralisation<sup>10</sup>. Cette décentralisation jouera un rôle dans l'implémentation des programmes environnementaux aux niveaux régionaux et locaux. Malgré ses engagements politiques, Toledo a hérité d'un pays avec un faible taux de croissance du PIB ce qui l'empêchait d'investir dans les dépenses publiques et sociales. Pour autant, en 2002, la loi de décentralisation est promulguée et la Constitution est modifiée, permettant les élections au cours de l'année pour élire les nouveaux dirigeants régionaux.

Les élections suivantes représentent le retour d'Alan Garcia (ancien président de 1985 à 1990) qui renforce les politiques néolibérales de ses prédécesseurs et promeut une plus grande ouverture du pays aux investissements étrangers surtout des entreprises extractives (pratique déjà initiée avec A. Fujimori).

Durant les années qui suivirent, le modèle néolibéral s'est renforcé. Dorénavant, le gouvernement recherche des accords de libre commerce (ALC) en particulier avec les Etats-Unis. C'est lors du mandat d'Alan García que se signent les Accords de Promotion Commerciales (APC) avec les Etats-Unis entre autres (Gonzales de Olarte, page consultée le 10 juillet 2018). Les Accords exigent l'intégration d'une clause environnementale pour éviter un dumping écologique (Lanegra Quispe, 2008), c'est-à-dire une distorsion des prix des marchandises. Le dumping écologique, s'explique par la rivalité qui existe entre les Etats en matière de réglementation environnementale car les produits d'exportation peuvent avoir un prix inférieur à leur valeur parce que ce dernier n'intègre pas les coûts environnementaux (par exemple, les programmes de restauration écologiques, contrôle de contaminants, entre autres). En effet, cela implique des investissements financiers que les pays en voie de développement ne possèdent pas. Les accords de libre commerce ont provoqué de vives réactions des producteurs locaux parce que l'arrivée des produits agricoles subsidiés a baissé les prix des leurs produits agricoles et a accentué une pression sur l'environnement.

---

<sup>10</sup> Loi n°27783

Lanegra Quispe (2008), écrivain et professeur de la PUCP, soulignait que ces dispositions ne permettent pas de s'assurer que les investissements des accords soient compatibles avec la protection de l'environnement (p. 52). « Si un pays ne dispose pas d'un modèle de régulation, l'augmentation du commerce peut affecter l'environnement et donc influencer la compétitivité du pays surtout si celui-ci base son économie sur l'exploitation de ses ressources naturelles ». Sans cela, le risque est que les investissements provoqueront à long terme plus de coûts que de bénéfices.

Paradoxalement, malgré le fait que les Accords de libre commerce ont été un instrument important dans le référentiel néolibéral, ils ont été le facteur déclencheur de l'instauration d'une politique sectorielle environnementale au Pérou (qui n'a jamais existé avant 1990).

Selon le modèle de Muller (2015) sur les cycles d'action publique, on peut souligner de façon très modeste que le Pérou est passé – de façon partielle et prenant en compte les différences - par le cycle de l'Etat providence caractérisé principalement par un Etat interventionniste et redistributif. Nous ne croyons pas que le référentiel de l'époque était d'inspiration keynésienne. Les années 60 en Amérique latine ont été des années de lutte pour des changements des structures d'existence profondément inégalitaires dans le Continent (l'exemple de la révolution cubaine -1959- a marqué les esprits des intellectuels de l'époque). C'était aussi une époque caractérisée par la réaffirmation d'une identité nationale liée au territoire (caractéristique, selon Muller, des sociétés traditionnelles). Les discours de Velasco et d'Alan Garcia ont été fortement liés aux demandes de justice sociale et de réaffirmation identitaire.

Voilà le référentiel de l'époque et il était porté par les fonctionnaires publics et les intellectuels «nationalistes». L'économie de marché n'a pas été remise en question mais l'Etat se considérait capable d'intervenir et même de jouer le rôle de gestionnaire d'entreprises publiques. Ce référentiel de justice sociale et d'égalité est entré en crise à cause du manque de stratégies financières des élites politiques et de l'influence de la crise économique mondiale. Elle a détruit les fragiles bénéfices sociaux acquis par les grandes masses populaires. Les terres octroyées par la réforme agraire seront encore une fois privatisées (dans la plupart de cas), les 180 entreprises gérées par l'Etat avaient une accumulation de pertes qui atteignait 531 millions de dollars en 1989 et elles seront

privatisées durant la présidence du gouvernement Fujimori (Straface et Basco, 2006). Dans ce cadre, la société péruvienne doit également faire face à des mouvements d'opposition armés qui vont mettre le pays dans une situation de chaos et de violence.

Suivant la théorie de cycles de Muller, la crise de l'Etat social amène à une nouvelle vision du rôle de l'Etat. Pour Muller (2015), ce sera le cycle de l'Etat –entreprise car « on voit alors s'enclencher de nouveau ce processus de remise en forme et de remise en sens de toutes les politiques sectorielles par rapport à un nouveau référentiel global (...) » (p. 80). En effet, en 1990 le Pérou entre dans un tournant néolibéral avec une très forte participation du secteur privé dans l'économie du pays et une diminution de l'investissement public surtout au niveau des services (éducation et santé) ainsi que la centralisation des dépenses publiques. Les porteurs du référentiel néolibéral étaient les fonctionnaires du FMI, la BM et un petit groupe de fonctionnaires du ministère de l'Economie et des Finances et des ministres liés à la présidence. Le gouvernement de Fujimori inaugure une période dans laquelle les principales décisions du gouvernement étaient exécutées exclusivement par quelques conseillers et le président lui-même. L'opposition était fortement fragmentée. La perception généralisée de crise a facilité la mise en place des mesures politiques et les plans d'ajustement structurel. En 1992, l'existence d'une forte opposition au niveau du Congrès (veto aux lois proposées par le gouvernement) génère des changements dans la perception du rôle de l'Etat : la nécessité de renforcer le pouvoir exécutif et les instances de démocratie directe au-dessus des partis politiques et du Congrès. Cette vision se cristallise dans un nouveau cadre constitutionnel (1993) qui réduit le Congrès à une seule Chambre ainsi que la réduction à deux niveaux du gouvernement (gouvernement central et gouvernement municipaux). Un pourcentage important de ces mesures a été destiné à élargir la participation du secteur privé dans espaces réservés auparavant à l'Etat.

En accord avec Muller, ce nouveau référentiel est porteur de nouvelles normes de fonctionnement de l'Etat. Cependant, le changement décrit n'a pas produit une plus grande modernisation de l'Etat, ni l'amélioration de l'efficacité et encore moins de l'efficience de la fonction publique qui est l'un des objectifs premier du programme néolibéral (et expliqué par Muller). Le gouvernement développait la « stratégie de la délégation sélective » (Straface et Basco, 2006) car Fujimori concentrait ses efforts à moderniser et former les secteurs publics les plus rentables (MEF, MIPRE et organismes

de contrôle fiscal) et marginalisait d'autres secteurs qui sont restés fortement bureaucratiques et peu professionnalisés. De ce fait, l'exécutif se caractérisait par une forte autonomie. Au niveau de la citoyenneté, la vision collective et communautaire de la population acquière avec la crise économique une nouvelle valeur, celle d' « être les entrepreneurs de leur propre vie » (Muller, 2015, p. 82). La mise en place du modèle néolibéral de façon rapide et agressive situe le pays comme un des plus grands réformateurs de la région dans les années 90.



Figure 3. Présidence péruvienne de 1990 à 2016

## Emergence du référentiel sectoriel environnemental

### 1) Instruments

#### a. La Constitution

La Constitution de 1973 fait mention de l'environnement comme un droit faisant partie intrinsèque de l'être humain de « vivre dans un environnement sain» (Art 2). Par contre, dans la Constitution de 1993, l'Etat va définir dans le chapitre II sur l'environnement et les ressources naturelles, un cadre normatif. L'article 66 va définir d'une part, que les ressources naturelles, renouvelées ou non renouvelées, sont le patrimoine de la nation et d'autre part, que l'Etat est souverain pour son utilisation. Cet article définit que ce sera à travers une loi organique que seront fixées les conditions de son utilisation et la concession aux particuliers. Et sur ce point, « la concession octroie au titulaire un droit réel » qui sera défini dans la loi organique. Les autres articles

soulignent le fait que l'Etat détermine la politique nationale de l'environnement, promeut la conservation de la diversité biologique et promeut le développement durable de l'Amazonie avec une législation adéquate (art. 66 à 69 de la Constitution du Pérou de 1993 en annexe n°5).

### **b. Code de l'Environnement**

Le 8 septembre 1990 a été publié le Code de l'Environnement et Ressources Naturelles. Ce Code a signifié, pour beaucoup d'organisations, un authentique programme de réforme institutionnelle car il a introduit un ensemble de droits politiques et outils de gestion qui auparavant n'existaient pas et qui à l'heure actuelle sont vitaux pour la politique environnementale.

Lanegra Quispe par le biais de la Defensoría del pueblo explique que le Code de l'environnement a été créé dans le cadre de la préparation à la participation des autorités péruviennes au Sommet de la Terre à Rio de Janeiro en 1992. « (...) L'agenda environnemental a connu une période sans précédent. (...) En 1987, la Commission des Nations Unies sur l'environnement et le développement a publié son rapport intitulé "Notre avenir à tous". Ce rapport a introduit le concept - désormais largement diffusé - du développement durable. Cela a eu un impact important en Amérique latine. Par exemple, la Constitution colombienne de 1991 - actuellement en vigueur - a été baptisée «constitution verte» ou «écologique» en raison des dispositions environnementales avancées qu'elle a introduites. » (Lanegra Quispe, Page consultée le 25 juin 2018).

Quelques instruments de gestion du Code ont été institutionnalisés, comme le Système National de Gestion Environnementale ; l'évaluation de l'Impact Environnemental entre autres. D'autres propositions, comme l'aménagement territorial, n'ont pas pu avancer ; « les pressions des différents acteurs économiques ont permis de déroger à certaines dispositions de la norme » (Lanegra Quispe, Page consultée le 25 juin 2018). Par exemple, le décret législatif n°653 de la promotion des investissements dans le secteur agricole qui déroge l'article 71 du code qui interdisait le développement d'activités d'exploitation énergétique dans les espaces naturels protégés. Ou encore le décret législatif n°757 sur la croissance des investissements privés qui ne déroge pas

moins de deux chapitres du code, dont celui lié aux peines et délits pour dégâts causés à l'environnement entre autres.

Avant les années 90, il existait certaines normes environnementales mais il n'y avait pas d'instruments, ni d'entités responsables de la fiscalisation. L'absence de ce cadre légal a eu comme conséquence le fait que les entreprises minières provoquent des contaminations dans les rivières, et les sols, détériorant de ce fait divers écosystèmes en totale impunité. Le Code a permis la création d'outils de gestion environnementale comme le principe du pollueur-payeur (Chap. I, art. 1 § 6 du Code de l'Environnement) ainsi que les lignes directrices de la politique environnementale du pays. Il a orienté le développement des réglementations environnementales.

Carlos Rojas (page consultée le 15 juillet 2018), ancien Secrétaire exécutif régional du Conseil National de l'Environnement, disait qu'avec ce Code, « l'environnementalisme a gagné la bataille conceptuelle et législative, mais a ensuite perdu la bataille de la gestion et de la mise en œuvre de la norme ». Rojas affirme que

(...) le cadre du processus préparatoire international de la Conférence Rio-92 sur l'environnement et le développement a obligé le monde des affaires à changer de paradigme: il fallait supposer que des problèmes environnementaux existaient, que le pays avait besoin de l'autorité, des normes et de la gestion de l'environnement et, par conséquent, le problème était celui de la faisabilité. (...) La grande leçon: pour les changements, les normes ne suffisent pas, un niveau d'accord des acteurs est fondamental. (page consultée le 15 juillet 2018)

L'application de certaines normes du Code va faciliter l'émergence des oppositions au sein du secteur entrepreneurial et des Ministères de l'Énergie et des Mines et de l'Agriculture qui vont utiliser la méthode de promulguer un décret-loi afin de déroger à celles de l'environnement qui étaient des obstacles à leurs activités. (Voir tableau ci-dessous).

Leyes	N°
Normas para Formalizar Denuncias por Infracción a la Legislación Ambiental	26631
Ley de Evaluación de Impacto Ambiental para Obras y Actividades	26786
Ley Orgánica para el Aprovechamiento Sostenible de los Recursos Naturales	26821
Ley de Áreas Naturales Protegidas	26834
Ley sobre Conservación y Aprovechamiento Sostenible de la Diversidad Biológica	26839
Ley del Sistema Nacional Evaluación del Impacto Ambiental	27446
Ley de Fiscalización de Actividades del Estado	27474

Figure 4. Tableau des lois principales promulguées entre 1990 et 2003. Source : Présentation de l'avant-projet de la loi de Réforme du Code de l'Environnement et des Ressources naturelles

Decretos Legislativos	N°
Ley de Promoción de Inversión en el Sector Agrario	653
Modificaciones a la Legislación sobre hidrocarburos	655
Ley de Promoción de Inversión en el Sector Minero	708
Ley Marco para el crecimiento de la Inversión Privada	757
Modifica los topes máximos de las multas aplicables por infracción a las normas ambientales	26913

Figure 5. Tableau des principaux décrets législatifs promulgués entre 1990 et 2003. Source : Présentation de l'avant-projet de la loi de Réforme du Code de l'Environnement et des Ressources naturelles

Les deux ministères étaient les bastions de la politique économique du Président Fujimori. Il a donc fallu élaborer une nouvelle loi qui rendra compatible l'ensemble des lois et des règlements approuvés depuis la promulgation du Code et qui à la fois prendra en compte le cadre international.

### c) La Loi Générale de l'Environnement

Le gouvernement en 2003 a alors créé une Commission de Révision du Code de l'Environnement et des Ressources naturelles<sup>11</sup>. La mission de cette dernière était de réformer le Code de l'Environnement, et elle a été dotée des pleins-pouvoirs pour mener à bien la réforme. Pour faire cela, on proposa la création d'une commission multisectorielle qui a été constituée pour une large représentation d'acteurs économiques, de la société civile et des différents ministères. (Voir annexe n°6 pour la liste des participants)

<sup>11</sup> Loi 27980

Quatre groupes thématiques seront formés pour travailler sur l'avant-projet de loi et sept audiences publiques seront réalisées pour contribuer au travail de la Commission.

GROUPES THEMATIQUES	SUJET DE TRAVAIL
Groupe thématique 1 : CONAM (Commission Nationale de l'environnement), parlementaires, gouvernement local et régional	Titre préliminaire Disposition générales Politique environnementale et ressources naturelles Organisation de l'Etat en matière de RN
Groupe thématique 2 : Ministère de la Production et Société nationale des Industries	Instruments de gestion environnementale
Groupe thématique 3 : CONAM, Ministère de l'Agriculture, Institut des Recherches de l'Amazonie péruvienne, le Ministère de la Santé et Ministère de l'Energie et des Mines	Exploitation des RN Qualité environnementale Entreprise et environnement
Groupe thématique 4 : Ministère de l'Education, Defensoría del pueblo, Assemblée nationale des Recteurs, représentant des ONG	Citoyenneté environnementale Respects des engagements Dispositions complémentaires et finales

L'avant-projet sera approuvé après débat dans le Congrès et promulgué en octobre 2005. La loi Générale de l'environnement N° 28611 (LGE) va déroger par la suite le Code de l'environnement en vigueur depuis 15 ans.

La nouvelle loi représentait un cadre normatif légal pour la gestion environnementale. L'art.9 de la loi souligne que la politique nationale de l'environnement a pour objectif « d'améliorer la qualité de vie des personnes et le développement durable du pays à travers l'utilisation responsable de ses ressources et le respect des droits de personnes ».

La loi établit également l'articulation entre les politiques environnementales et les politiques publiques en précisant que les processus de planification, décision et

exécution de politiques publiques doivent intégrer les lignes directrices de la politique nationale de l'environnement : le respect de la dignité des personnes ; la prévention de risque ; l'utilisation durable de ressources naturelles ; le développement durable des zones urbaines et rurales ; la promotion de l'éducation environnementale ; le renforcement de la gestion environnementale et la doter de ressources financières et humaines ; l'articulation et l'intégration des politiques dans les plans de lutte contre la pauvreté ; l'information scientifique et le développement de l'activité entrepreneuriale.

La loi confirme la nécessité d'avoir un Système d'évaluation de l'impact environnemental et assure la création des autres outils de gestion et de contrôle environnemental.

Carlos Rojas en parlant de ce processus disait que la Loi Générale de l'Environnement a suivi un processus différent à celle suivie lors de l'élaboration du Code :

(...) cette fois, tous les acteurs ont dialogué, se sont concertés et ont combattu - dans le cadre de mécanismes institutionnels fiables - avant et pendant l'adoption de la décision politique. La société nationale a été d'une certaine manière participative, les principaux dirigeants politiques et les principaux partis ont défini des positions plus ou moins soutenues, les médias ont abordé la question de manière systématique et continue. (...) À la fin de la bataille, la loi discutée et approuvée est une norme moderne et permettra de mesurer la qualité de l'environnement et la gestion de l'environnement pour tous les Péruviens. (Page consultée 15 juillet 2018)

## 2) La création de structures

### **a) Le Conseil National de l'Environnement (CONAM)**

Au Code de l'environnement (1990) s'ajoute le chapitre III qui reconnaît l'existence du Système national de l'environnement. Cet organisme sera intégré par toutes les institutions étatiques, les gouvernements régionaux et locaux dédiés à la recherche, l'évaluation, la surveillance et le contrôle des ressources naturelles et de l'environnement. Le but était de coordonner l'exécution de la politique nationale et garantir la réalisation des fonctions assignées. Ce Chapitre a été dérogé en novembre 1991 par le décret législatif n°757 dicté pour la promotion des investissements du secteur privés. Mais le décret ratifiait les compétences sectorielles en termes environnementaux, en disposant que chaque secteur constitue l'autorité environnementale à charge de réguler et contrôler la normative environnementale. Ceci

a eu comme conséquence le développement inégal des politiques et cadres institutionnels sectoriels dans le domaine de l'environnement.

En 1994 le gouvernement central va créer le Conseil National de l'Environnement (CONAM) qui avait pour mission de conduire le processus de coordination intersectorielle avec le gouvernement central, les gouvernements régionaux et locaux pour l'élaboration de stratégies et la concertation de politiques, normes, buts et objectifs avec les institutions et organisations de la société civile avec comme objectif de promouvoir un développement durable<sup>12</sup>. Une des fonctions du CONAM a été la coordination intersectorielle et en 2001 il a eu la tâche d'organiser les évaluations d'impact environnemental.

A ce sujet, Ivan Lanegra Quispe (2015), professeur à la PUCP et ex-directeur de le CONAM, décrit le début du CONAM :

Nous devons nous rappeler que cette période était très importante pour la politique environnementale au niveau mondial. En 1992, le Sommet de la Terre a eu lieu à Rio de Janeiro et des traités multilatéraux sur le changement climatique et la diversité biologique ont été signés. Les organisations internationales de financement ont jugé nécessaire que les pays disposent d'un cadre institutionnel de base. (pp. 22-23).

Ceci a influencé la décision de créer une instance de coordination. Le CONAM a été une instance décentralisée avec son propre statut juridique et liée à la Présidence du Conseil de Ministres. La politique environnementale a dans ce sens occupé une importante place, à caractère indépendant des ministères au sein de l'Etat péruvien. Le CONAM a eu d'un point de vue fonctionnel, économique, administratif et technique, une forte dépendance du Président du Conseil des Ministres. Il a été composé d'un président, d'un Conseil Directif<sup>13</sup>, d'un Secrétariat Exécutif, qui représente l'organe technique normatif constitué d'experts environnementaux, et d'une Commission Consultative formée par des membres du secteur privé et public.

Le CONAM va créer le «Cadre structurel de gestion environnementale » (MEGA), qui constitue l'organisme qui précède le Système National de Gestion Environnementale. Sa marge de manœuvre était au niveau national et des municipalités (le niveau régional

---

<sup>12</sup> Loi n°26410

<sup>13</sup> Formé par trois représentant du gouvernement central, un représentant des gouvernements régionaux, un représentant des gouvernements locaux, un représentant du secteur économique primaire (extractiviste) et un représentant du secteur économique secondaire (manufactures).

avait été annulé par le président Fujimori). En 1998, avec la création de la Commission environnementale régionale, s'initie la construction et l'application des instruments de gestion publique environnementale régionale. Au cours de la même année, ont été créées en même temps que le MEGA, les commissions environnementales régionales et locales.

En 2004 avec la loi cadre du Système national de gestion environnementale (n°28245), s'initiait l'application du système de gestion publique environnementale qui intègre la vision multisectorielle (coordination ministérielle) et décentralisée. D'un point de vue multisectoriel a été créé un processus de définition et d'application des politiques et normes environnementales qui s'applique à diverses instances, à savoir : les responsables de la Coordination dont le MINAM ; l'équipe technique et d'experts, le secteur privé et la société civile.

En ce qui concerne le Système National d'Évaluation d'Impact Environnemental, le CONAM n'a réalisé aucune étude d'impact malgré les demandes sociales et les conflits sociaux-environnementaux.

Selon Lanegra Quispe (2015), la CONAM a essuyé trois principales critiques :

- Responsabilité limitée du CONAM sur les évaluations d'impact environnemental et la fiscalisation. Le fait de transférer la responsabilité de fiscalisation et d'évaluation environnementale aux Ministères a empêché de développer un organisme autonome de fiscalisation. En effet, les ministères avaient comme responsabilité principale de promouvoir les investissements privés, la régulation environnementale a donc été placée comme un objectif secondaire.
- Un faible rôle de coordination de la part du CONAM à cause de l'absence de contrôle des autorités environnementales sectorielles.
- Des problèmes de gestion : la politique environnementale n'a pas été une priorité dans l'agenda gouvernemental. Cet état des choses se traduit par les maigres ressources financières assignées ainsi que la lenteur des processus de génération d'un cadre normatif environnemental.

## **b) Le Ministère de l'environnement (MINAM)**

La création du MINAM a été encore une fois fortement influencée par le contexte international. Le 20 décembre 2007, le président Alan Garcia annonce la création du Ministère de l'environnement en profitant des facultés données au pouvoir exécutif dans le processus de signature des Accords de Promotion du Commerce (APC) avec les États-Unis (Instituto de Defensa Legal del Ambiente y el Desarrollo Sostenible Perú, page consultée le 10 juin 2018).

Le Congrès de la République, par la loi N° 29157 en conformité avec l'article 104 de la Constitution Politique du Pérou, a délégué au Pouvoir Exécutif la faculté de légiférer sur les matières spécifiques, avec la finalité de faciliter l'implémentation de l'Accord de Promotion Commerciale Pérou – Etats-Unis et son Protocole d'amendements et matérialiser le soutien à la compétitivité économique pour la réussite de l'Accord, étant une des matières de renforcement institutionnel de la gestion environnementale. (...) Par conséquent, une institution avec le niveau hiérarchique d'un ministère est nécessaire, avec les prérogatives établies par la loi n ° 29158, loi Organique du Pouvoir Exécutif; avec le vote approubatif du Conseil des Ministres et chargé de faire rapport au Congrès de la République. Il [le Président] a donné le décret législatif suivant:

DÉCRET LÉGISLATIF APPROUVANT LA LOI DE CRÉATION, D'ORGANISATION ET DE FONCTIONS DU MINISTÈRE DE L'ENVIRONNEMENT (Décret législatif n°1013)

Dans l'agenda du gouvernement, la création du ministère de l'environnement a été plutôt une motivation à caractère économique plutôt qu'un objectif de renforcer les politiques publiques environnementales.

Toutefois, pour la société civile, la création du Ministère a été ressentie comme un espoir de voir émerger une réelle politique environnementale, qui applique un contrôle dans les concessions de territoires indigènes et les évaluations d'impact environnemental dans les projets des entreprises extractives. C'est la raison pour laquelle les objectifs de la création du MINAM ont été sujets à une grande controverse au sein des acteurs de la société civile et du milieu politique et social.

Carlos Alza, expert en politiques environnementales de la Defensoria del Pueblo, s'exprimait dans la Prensa Latina (page consultée le 23 juillet 2018) disant que le nouveau ministère devrait non seulement fiscaliser et approuver les études d'impact environnemental de toutes les entreprises, mais aussi et surtout vérifier l'accomplissement de leurs engagements respectifs. Pour sa part, la présidente de la Commission de peuples andins, amazoniens et afropéruviens, de l'environnement et de l'écologie du Congrès, Gloria Ramos, interpellait fortement le caractère non

contraignant du ministère: « Que serait un ministère sans facultés pour décider, surveiller, sanctionner et approuver les normes environnementales pour les sociétés minières et pétrolières? » (Prensa latina, Page consultée le 23 juillet 2018).

Le secteur des entreprises, à travers L'Institut péruvien de l'Economie (2008), propose « d'éviter la dérive populiste » et de centrer les fonctions du nouveau ministère à « promouvoir les investissements environnementaux responsables et générer de l'information utile pas seulement pour l'élaboration de politiques publiques mais aussi pour le secteur privé et le public. »

Finalement, le Ministère de l'Environnement fut créé le 13 mai 2008 à travers le décret législatif N° 1013 où est définie sa fonction de dessiner, établir, exécuter, et superviser la politique nationale et sectorielle sur l'environnement (Voir organigramme à l'annexe n°7). La Loi Générale de l'Environnement en 2005 a été l'instrument d'inspiration premier pour déterminer les fonctions du MINAM.

La mission du Ministère est d' « assurer une utilisation durable, la conservation des ressources naturelles et la qualité de l'environnement au bénéfice des populations et de l'environnement de manière normative, efficace, décentralisée et articulée avec les organisations publiques et privées et la société civile, dans le cadre de la croissance verte et de la gouvernance environnementale » (MINAM, page consultée le 2 aout 2018)

Cette date marque également un changement important dans l'institutionnalisation de la gestion environnementale. En effet, auparavant, les ministères sectoriels (transports, mines et énergie, agriculture, tourisme, industrie et pêche) avaient des départements de gestion environnementale qui octroyaient des licences et réalisaient le monitoring de l'accomplissement des plans d'adéquation environnementaux dans leur secteur. Avec la création du MINAM, le but était aussi de renforcer le processus de gestion environnementale en lui octroyant plus de responsabilités, à savoir : l'établissement des politiques et d'outils de gestion comme les standards de qualité ou les limites maximales permmissibles.

Le décret législatif crée aussi l'Organisme d'Evaluation et Fiscalisation Environnementale (OEFA) avec la faculté de sanctionner les entreprises dans le cas de non-respect des accords. Normalement, cette institution devrait s'appuyer sur l'action

des gouvernements régionaux et locaux. Le Service Naturel de zones protégées (SERNANP) a également été créé. Les fonctions et la structure du CONAM seront donc absorbées par le MINAM. Le décret législatif établit un ajustement important à la structure du secteur. D'abord, les fonctions de fiscalisation environnementale (qui jusqu'à maintenant étaient à charge de chaque ministère) passent maintenant à la responsabilité d'une seule organisation (OEFA). De cette façon, des entités liées au Ministère de l'Energie et Mines ont transféré leurs responsabilités à cet organisme. Le MINAM cependant n'a pas pu concentrer toutes les responsabilités en rapport aux ressources naturelles car les fonctions en matière de ressources hydriques ont été transférées à l'Agence Nationale de l'Eau (ANA) et les ressources forestières au Ministère de l'Agriculture. Le processus d'octroi de licences a été modifié en 2012 avec la création du Service National de Certification Environnementale pour les investissements durables (Senace). Cet organisme est responsable des études d'impact environnemental des projets d'investissement de grande envergure.

La responsabilité du MINAM sur le Système National de Gestion Environnementale, dont l'approbation directe des normes de qualité environnementale – en particulier les standards de qualité environnementaux- et dans la définition des limites maximales permises, a renforcé son autorité dans son rôle de contrôle. Les activités de fiscalisation réalisées par les institutions ont également augmenté son influence en tant qu'émetteur et gestionnaire des politiques environnementales.

Le MINAM est aussi responsable du monitoring environnemental en coordination avec le Service National de Météorologie et hydrologie (SENAMHI) et le MINSAL (Ministère de la santé). Les gouvernements régionaux et locaux ont des bureaux de médiation de la qualité environnementale.

Ces avancées en matière de politiques publiques environnementales ont dû faire face à des forces internes qui ont voulu freiner son développement. La loi n°30230, loi de promotion d'investissement, a modifié la régulation environnementale menée par le MINAM. La loi a introduit des changements des règles concernant les standards de qualité environnementale et les limites maximales permises devront être concertées avec les secteurs (Ministères) concernés. Le MINAM n'est dorénavant plus l'entité décideuse pour la création des zones réservées et protégées, ce sera le Conseil des

Ministres qui devra voter pour permettre la création de ces zones. Ce changement a comme principal objectif de promouvoir des investissements et de limiter la capacité du secteur environnemental d'agir de façon autonome au moment de prendre des décisions avec des effets multisectoriels. De plus, le MINAM perd le contrôle des fonds perçus par la fiscalisation de la part de l'OEFA pour son fonctionnement. Dorénavant, les fonds récoltés iront au Trésor Public et le Ministère devra faire une demande de montant pour percevoir celui-ci. Par ailleurs, pendant trois ans à partir de 2018, l'OEFA ne pourra plus fiscaliser les entreprises à quelques exceptions près. Cette situation a créé des tensions entre les responsables du MINAM et la présidence du Conseil des Ministres.

Selon Lanegra Quispe (2015) les avancées primordiales du MINAM au niveau des structures et politiques publiques sont :

- L'approbation de la Politique Nationale de l'Environnement. Pour la première fois le pays dispose d'une politique nationale explicite ;
- L'approbation, en 2011, du Plan National d'Action Environnementale 2011-2021 qui établit les priorités à long terme en matière environnementale ;
- L'approbation, en 2013, de l'Agenda National d'Action Environnementale 2013-2014 qui précise les objectifs à court terme ;
- Le Système National d'Évaluation d'Impact Environnemental a pu, dans le contexte du conflit *Conga* et les protestations populaires, compter sur la loi n°29968 qui favorise la création du *Senace* à charge de l'évaluation de projets d'impact environnemental.

Il y a eu une continuité et une non-rupture entre les activités faites par le CONAM (coordination) et celles qui sont faites aujourd'hui par le MINAM (autorité avec capacité de prise de décision). La continuité se présente dans les grandes lignes sur la fiscalité environnementale et l'évaluation de l'impact, avec la création de l'OEFA et le Senace ainsi que la création du SERNANP. Toutefois, les études d'impact sont lentes à réaliser, et le thème des ressources hydriques et forestières, qui sont importantes dans l'agenda du changement climatique, ne sont pas gérées par le MINAM mais par d'autres ministères.

Pour Lanegra Quispe (2015) une amélioration est nécessaire dans la relation entre le secteur environnemental et les différents secteurs de la société civile (peuples indigènes, secteur académique, privé, autorités locales). Les mécanismes de participation liés aux instruments de gestion environnementale sont constamment mis à l'épreuve. Une vision de ces mécanismes, qui prendra en compte le caractère politique du concept de citoyenneté environnementale, est nécessaire.

#### i. Budget alloué au MINAM

Concernant le budget alloué aux institutions environnementales, la Banque Interaméricaine de Développement (BID) nous fournit des données pour analyser l'importance que les gouvernements vont donner à l'implémentation des politiques publiques environnementales.

#### GASTO PÚBLICO AMBIENTAL TOTAL: TRAYECTORIA E INDICADORES BÁSICOS

AÑOS	2008	2009	2010	2011	2012	2013
<b>REAL (US\$2012)</b>						
GPAT (mill. de US\$)	510,7	565,3	851,8	997,2	1.094,5	1.294,5
Población (millones)	28,8	29,1	29,4	29,7	30,1	30,4
<b>INDICADORES</b>						
GPAT/GPT	1,9%	2,0%	2,6%	2,9%	2,8%	3,1%
GPAT/PIB	0,36%	0,41%	0,52%	0,54%	0,54%	0,60%
GPAT per cápita (US\$)	17,7	19,4	28,9	33,5	36,3	42,5
Crecimiento GPAT real	—	10,7%	50,7%	17,1%	9,8%	18,3%

Figure 6. Dépense publique environnementale. Source: BID 2014

La figure ci-dessus nous montre comment les dépenses publiques environnementales totales en fonction des dépenses publiques totales ont augmenté de manière substantielle depuis 2008, de même que les dépenses publiques environnementales totales en fonction du PIB que les dépenses ont quasiment doublé depuis 2008, nous remarquons que ces chiffres ne montrent pas la répartition de ces montants vers les entités nationales, régionales et locales.

Corderi Novoa (2014) reconnaît cependant que les dépenses en termes relatifs sont en-dessous des pays de l'OCDE mais « au niveau régional, le Pérou se trouve au-dessus des pays comme la Bolivie, le Guatemala et le Paraguay » (p. 11). Les comparaisons avec ces trois pays ne sont pas totalement pertinentes car ce sont des pays de petite taille à très bas revenus (le Pérou a environ 1.200.000 km<sup>2</sup> et le Guatemala par exemple 100.000 km<sup>2</sup>).

Les données du BID (2014) indiquent néanmoins la distribution des dépenses publiques environnementales selon les activités : gestion des eaux résiduelles 1.660 millions de dollars (31%) ; gestion des ressources forestières 265,01 millions de dollars (5%) ; gestion de ressources hydriques 180,96 millions de dollars (3%) ; licences environnementales, surveillance et contrôle 150,91 millions de dollars (3%) ; protection de l'air et du climat 144,3 millions de dollars (3%) ; et d'autres activités 211,60 millions de dollars (4%) (p. 36)

DISTRIBUCIÓN DEL GASTO AMBIENTAL POR NIVEL DE GOBIERNO, 2008 Y 2013

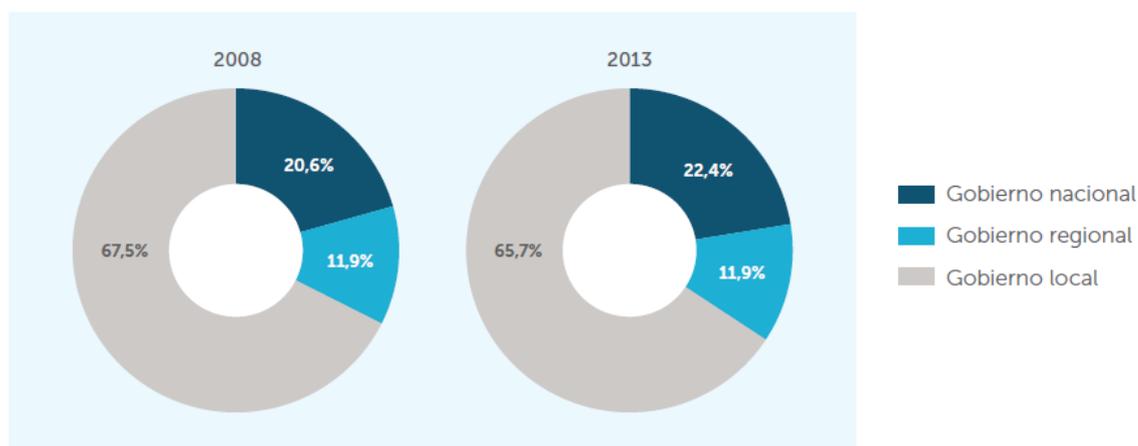


Figure 7. Distribution des dépenses environnementales par niveau de gouvernement, 2008 et 2013. Source : BID 2014

La distribution des dépenses environnementales est canalisée à 67,5 % vers les gouvernements locaux qui ont investi principalement dans la construction de systèmes d'eau potable, gestion de déchets solides et d'égouts (Voir figure 7 ci-dessus).

Selon les données du BID, les instances gouvernementales qui ont les dépenses les plus élevées sont :

- Le MINAM avec 173 millions de dollars et l'OEFA 55,6 millions de dollars ;
- L'ANA, avec 161 millions de dollars, responsable du maniement de ressources hydriques ;

- Le Ministère de la Production (PRODUCE), avec 42 millions de dollars, la principale agence pour le maniement de ressources de la pêche ;
- Le Ministère de l'Agriculture (MINAGRI) avec 96 millions de dollars. Il s'occupe de la gestion de ressources forestières ;
- Le Service National de Aires Naturelles Protégées par l'Etat (SERNANP) avec 71 millions de dollars. L'institution est responsable de la protection de la biodiversité.

Le Ministère de l'environnement en tant que tel a reçu 522 millions de soles (environ 160.323 millions de dollars) en 2016 pour des projets de lutte contre la contamination, la récupération de terres affectées par l'exploitation minière illégale et le renforcement institutionnel.

Le Ministre de l'Environnement pour sa part a indiqué que le Ministère a reçu environ 522 millions de soles (environ 145 millions d'euros) en 2016 pour des projets de lutte contre la pollution, la récupération des terres affectées par les activités minières illégales et le renforcement institutionnel. Le budget sera distribué dans les institutions liées au Ministère : SERNANP (el 11,59%), MINAM (37,71%), Senace (2,83%), OEFA (30,29%) y SENAMHI (9,77%) entre autres (RPP, page consultée le 15 juillet 2018). En 2017, le montant alloué a été de 615 millions de soles (environ 170 millions de d'euros) et a été canalisé vers la gestion intégrale de déchets solides, la qualité de l'air, la conservation de la diversité biologique et la protection durable des ressources naturelles des aires protégées (MINAM, page consultée le 15 juillet 2018). En 2018, 606 millions de soles (d'environ 168 millions d'euros) sont estimés pour continuer de travailler sur les mêmes objectifs de l'année précédente (Rumbo Minero, page consultée le 15 juillet 2018)

La distribution de fonds représente des avancées par rapport au passé, où les fonds alloués pour l'environnement étaient presque inexistantes. Au niveau de la politique publique, cela montre également l'intérêt du gouvernement d'appliquer le Code de l'Environnement (devenu la Loi Générale de l'Environnement) qui était le cadre normatif à mettre en place pour la protection de l'environnement et la gestion des ressources naturelles. Tout ceci exprime des avancées réelles. Mais non suffisante. Le budget alloué aux politiques de protection et de préservation de l'environnement est très faible vis-à-

vis des besoins des populations et du territoire naturel. Le ministère de l'Environnement, en plus de garantir ses activités, doit partager le montant par exemple de 2018 (environ 168 millions d'euros) avec 7 institutions attachées au ministère.

Avec un pays qui montre une croissance annuelle de 5%, ces données invitent à une première réflexion sur l'importance accordée à l'environnement en termes de protection et de respect aux accords de Kyoto.

Nous souhaitons mettre en évidence par des cas de conflits socio-environnementaux les intérêts des différents acteurs.

### Etudes de Cas

#### ENCADRÉ N°1

##### Le "Baguazo"

Le 5 juin 2009 des affrontements ont éclaté entre des effectifs de la Police Nationale du Pérou (PNP) et des populations indigènes dans l'agglomération de Bagua dans la région Amazonas. Cette confrontation s'est soldée par le décès de vingt-quatre policiers et dix civils.

Ce conflit découle d'une part de la vision du Président, Alan Garcia, de la manière de gérer et exploiter les ressources naturelles pour continuer le développement économique du pays. Pour continuer le processus le développement économique, Alan Garcia promouvait une reconfiguration de la législation sur les droits de propriétés. Ceci renforce la marginalisation des peuples indigènes déjà affectés par le manque de respect de leurs droits. Et, d'autre part, de la faculté acquise par l'Exécutif de légiférer pour l'implémentation de l'Accord de promotion commerciale avec les États-Unis.

Comme effets, le gouvernement en place va promulguer une nonantaine de décrets. Des associations de défenses des peuples indigènes et des territoires tels que le Commission Episcopale d'Action Sociale (CEAS) et l'Association interethnique de développement de l'Amazonie péruvienne (Aidesepe) vont se mobiliser pour faire déroger des lois qui, selon elles, sont inconstitutionnelles et portent atteinte aux droits humains et à la Consultation préalable (Art. 169 de l'OIT). La lenteur de réaction du gouvernement va entraîner des blocages et des manifestations qui vont atteindre leur paroxysme lorsque le président envoie la Police nationale déloger les manifestants.

#### 1) L'aménagement du territoire

Avec la création du MINAM en 2008 et les attributions qui lui sont données, la politique publique de l'aménagement du territoire a vu le jour. La responsabilité

octroyée au MINAM par le gouvernement central était de mettre en place un processus stratégique, efficace et efficient, d'aménagement et de gestion du territoire qui assure le développement des personnes et l'usage durable du territoire, ainsi que la gestion des impacts négatifs des activités extractives et productives. Le MINAM souligne que le but était de prioriser le bien-être des personnes. Dans ce sens, l'aménagement du territoire est vu comme un « processus technique, administratif et politique qui prend en compte les conditions sociales, environnementales et économiques pour l'occupation du territoire ainsi que l'usage et l'exploitation des ressources naturelles » (MINAM, 2015, p. 9). La gestion du territoire prend en compte l'instrument d'aménagement du territoire.

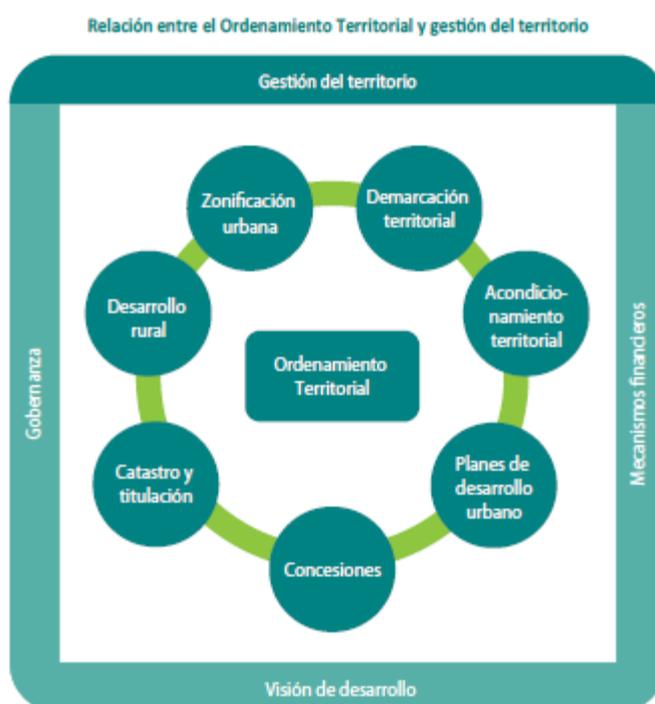


Figure 8. Mapping des instruments de gestion du territoire. Source : MINAM

Dans ce processus de transformation, le MINAM crée la Direction Générale de l'Aménagement Territorial ainsi que deux outils légaux pour avancer sur la mise en place du dispositif :

- La Zonification Ecologique et Economique (ZEE) qui est un outil de caractérisation territoriale pour mesurer principalement les éléments physiques et biologiques des territoires

- le deuxième instrument porte sur les Etudes Spécialisées qui permettent de disposer d'informations sur les avantages comparatifs et compétitifs de la région. L'intégration de la ZEE avec les Etudes Spécialisées va constituer un Diagnostic Intégré du Territoire (DIT). Ces instruments sont des outils importants pour l'élaboration des Plans d'aménagement du territoire et de leurs ressources naturelles.

Pour mettre en pratique ces dispositifs, le MINAM doit coordonner étroitement avec les gouvernements régionaux et locaux (il joue un rôle d'interlocuteur, de conseil et de renforcement des capacités). La décision des formes qu'assume l'aménagement des territoires revient aux gouvernements régionaux et locaux.

Selon le rapport des Orientations basiques sur l'aménagement territorial au Pérou (2015), les résultats de La Direction Générale de l'Aménagement Territorial sont, en 2015, l'obtention de 11 ZEE dans 11 régions du pays. En 2015 ; la Direction générale a soutenu la formulation de 120 processus de ZEE.

La position des acteurs dans le système socioéconomique péruvien a déterminé, dans une certaine mesure, la façon de comment les attributions données à la DGOT ont été perçues au sein de la société. Les organisations de la société, les gouvernements régionaux et locaux, les organisations environnementalistes, les communautés indigènes et paysannes affectées par les activités extractives ont accueilli d'un bon œil les processus de mises en œuvre des ZEE.

Ainsi, lors de notre entretien avec une représentante du CEAS (annexe n°8), celle-ci nous a affirmé que l'aménagement du territoire était une revendication depuis longtemps poussée par les représentants de la société civile car ils espéraient ainsi pouvoir en finir avec les conflits socio-environnementaux.

En effet il s'agit de situations sensibles dans un pays où l'origine des conflits socio-environnementaux est provoquée par l'existence de projets d'investissement en zones protégées ou territoires de peuples indigènes. En mars 2017, la Defensoría del Pueblo a identifié 204 conflits sociaux où 68,1% étaient de caractère socio- environnementaliste, la plupart associée à l'activité minière. La pression pour effectuer ce type de changement revient aux Ministères de l'Economie et des Finances ; de l'Energie et

Mines et de la Présidence du Conseil de Ministres. Ces autorités avaient insisté pour faire des changements depuis le conflit social lié au projet minier Conga. La population en conflit avec la compagnie minière Yanacocha avait soutenu que le diagnostic de la ZEE a déclaré intangibles les lagunes affectées par le projet. Le projet a donc été suspendu. Les ZEE peuvent créer des conflits avec la politique des ministères de l'Agriculture et de l'Energie et des Mines dans leurs objectifs de promouvoir les investissements privés et la concession de terres. Les secteurs liés aux activités extractives, les ministères de l'Energie et des Mines, de l'Economie et des Finances ont montré leurs doutes sur l'efficacité des études de ZEE. Le gouvernement a émis un décret-loi qui annule les attributions données au MINAM concernant sa responsabilité sur l'aménagement du territoire. La loi 30230 limite la responsabilité du ministère à un nouvel aménagement territorial à caractère environnemental et établit que l'aménagement du territoire sera sous le contrôle du Conseil des Ministres. La décision gouvernementale a été fortement critiquée par les ex-fonctionnaires du MINAM, experts de l'environnement et organisations sociales, car cela change substantiellement la faculté du MINAM d'organiser le processus d'aménagement territorial. Selon la représentante du CEAS, cela représente un retour en arrière dans les politiques publiques environnementales (voir annexe n° 8).

La Confédération nationale agraire (CNA), l'Organisation nationale des femmes andines et amazoniennes (ONAMIAP), la Coordination nationale des droits de l'Homme parmi d'autres organisations sociales ont présenté une action d'inconstitutionnalité sur les fonctions du MINAM devant le Tribunal Constitutionnel.

#### ENCADRÉ N°2

##### Conga

En 2004 la compagnie Yanacocha qui exploite des minerais tels que l'or, le cuivre, ... a voulu étendre son territoire à Cajamarca pour ouvrir la plus grande mine à ciel ouvert d'Amérique latine d'une superficie de 3000 hectares et qui assècherait cinq lagunes. Mais dès l'annonce du projet la population s'est mobilisée pour contrer la compagnie.

La holding Yanacocha est « constituée par l'entreprise péruvienne Buenaventura (43,65%), IFC, une filiale de la Banque Mondiale (5%) et surtout Newmont Mining Corporation (51,35%), une entreprise états-unienne basée à Denver, qui figure en bonne place dans le portefeuille d'actions de la BNP Paribas, à travers un fonds d'investissement basé au Luxembourg, BNP Paribas Investment Partners Luxembourg » (Gouin, page consultée le 7 août 2018).

## ENCADRÉ N°2 (Suite)

### Conga

En 2010 le gouvernement approuve l'évaluation d'impact environnemental de Yanacocha et dès 2011 la compagnie annonce sa volonté de commencer l'exploitation de Conga. Le projet est mis suspens durant les élections présidentielles. Pendant la campagne, le candidat Ollanta Humala promet de ne pas laisser le projet Conga aboutir. Une fois élu à la présidence il revient sur sa parole et relance le projet Conga car, selon lui, cela est important pour le Pérou. Le population se mobilise fortement et commence des grèves illimitées dans la région de Cajamarca. Elle sera soutenue par le président régional Gregorio Santos Guerrero qui convoquera une grève régionale.

Pendant la campagne, le candidat Ollanta Humala promet de ne pas laisser le projet Conga aboutir. Une fois élu à la présidence il revient sur sa parole et relance le projet Conga car, selon lui, cela est important pour le Pérou. Le population se mobilise fortement et commence des grèves illimitées dans la région de Cajamarca. Elle sera soutenue par le président régional Gregorio Santos Guerrero qui convoquera une grève régionale.

En novembre 2011 le MINAM recevra le rapport d'évaluation d'impact environnemental réalisée par 25 experts indépendants et cette fois il n'est pas en faveur de la compagnie. Comme conséquence de ce rapport le vice-ministre, José de Echave, démissionne (Commodesk, page consultée le 7 août 2018). La pression est forte envers le gouvernement car les mobilisations ne cessent pas.

La société civile a du s'organiser pour pouvoir lutter pour ses intérêts. Elle a formé des plateformes et des organisations de rondes paysannes pour protéger les lagunes. Depuis 2015 le projet est suspendu mais pas abandonné.

### Conclusion préliminaire

L'Etat péruvien est une entité capturée par les forces économiques. Il a clairement montré à travers les politiques publiques, la difficulté des élites à intégrer les nouveaux enjeux mondiaux. Le principal obstacle à surmonter concerne d'une part la remise en cause de l'adhésion au paradigme de la croissance économique sans limites, et d'autre part, un obstacle est de ne pas avoir développé des savoirs gouvernementaux (ou évaluer des savoirs déjà acquis) qui sont indispensables pour construire les structures et les instruments (Muller, 2015, p. 11).

La politique sectorielle environnementale de l'Etat a été le résultat de trois éléments. Le premier est dû à l'influence exercée par les événements extérieurs (le Sommet international sur le climat et l'accès au soutien financier par le Mécanisme de Développement Propre et les TLC). Le deuxième élément est le résultat de la grande mobilisation sociale pour les dégâts produits sur l'environnement par les entreprises extractives. Et le troisième élément est la nécessité de légiférer dans un référentiel (Développement Durable) consenti par les leaders au niveau mondial. Muller dit que

l'accès à l'agenda politique n'a rien de "naturel", bien au contraire. L'inscription est un objet de controverse sociale et politique (p. 27). Tout dépend du champ de force qui va se construire autour du problème.

Les instruments qui sont nés au Pérou ont été très limités dans leurs portées car ils n'étaient pas le résultat de l'appropriation de la part des autorités publiques de la problématique de protection de l'environnement. En plus, la pratique politique du gouvernement s'est caractérisée par l'informalité. L'Etat a permis la sortie d'instruments (lois en faveur de l'environnement) qui par après ont été annulés à travers des décrets-lois présidentiels.

Il nous apparaît évident que la thématique de l'accès à l'agenda politique décrit par Muller n'a pas les mêmes caractéristiques que l'accès à l'agenda politique des pays en voie de développement. Pour Muller, celle-ci est le résultat d'une situation conflictuelle, des alliances de groupes d'intérêts avec des personnalités emblématiques, des acteurs politiques et des groupes créés par les circonstances. Nous sommes d'accord avec la vision de Muller sur l'émergence de politiques publiques, mais dans le cas péruvien d'autres facteurs sont intervenus, d'autres facteurs qui sont plus liés à la caractéristique des élites politiques péruviennes qui ne sont pas professionnelles dans la gestion des politiques publiques et qui ne font pas habituellement appel aux experts pour couvrir les sujets non couverts.

La bataille la plus dure de la société civile a été la création d'institutions qui peuvent fiscaliser et évaluer l'impact environnemental des entreprises extractives dans les territoires et des institutions pour avancer dans l'aménagement du territoire. Les structures (CONAM, MINAM, OEFA, ...) ont permis la création d'outils qui, très lentement, ont cheminé vers l'application et la création des politiques publiques environnementales. Les institutions naissent avec les limites imposées par le système. Au niveau des RH, techniques etc. les institutions n'ont pas compté avec tous les moyens nécessaires. Malgré cela, il y a eu pour la première et deuxième génération de collaborateurs du MINAM une appropriation du référentiel environnemental et du DD qui a permis l'élaboration de la LGE approuvée en consensus par tous les secteurs de la société péruvienne. Mais le problème aujourd'hui demeure la faisabilité, comme mentionnée par l'ex président de la CONAM, par des structures très limitées dans leur

capacité d'action car l'application des politiques publiques a besoin d'investissements solides de la part de l'Etat.

Au niveau des acteurs, le Président et le Conseil des Ministres (conseillés par le FMI et la BM) notamment les Ministres de Finances, d'Énergie et Mines et d'Agriculture sont les acteurs avec le plus d'influence dans l'action politique. Cette influence est un héritage du gouvernement Fujimori. Selon la typologie de Muller, ils font partie du premier cercle de décision du pouvoir (p. 36). Le gouvernement péruvien ne peut pas donner un accord à caractère politique sans avoir au préalable avoir consulté le Ministère des Finances. Le ministère des Finances est formé de collaborateurs qui sont experts en économie de marché car ils ont collaboré avec des grandes institutions internationale de marché telles que le FMI, la BM, ... Un ensemble d'institutions bancaires, financières, des entreprises et institutions à caractère privé et public font parties de ce Ministère. Le lobby de cette institution pour travailler dans une vision d'économie de marché est assez fort.

Pour continuer dans la typologie de Muller, nous constatons que l'administration au Pérou n'a aucun réel pouvoir de décision mais nous sommes d'accord avec l'auteur que chaque administration va de prime abord promouvoir ses intérêts sectoriels. En relation avec le troisième cercle de décisions, les acteurs qui sont extérieurs à l'Etat (les ONG, syndicats, organisations professionnelles, ...). Ces acteurs sont très actifs dans le lobby soit pour faire des politiques publiques soit pour profiter du clientélisme politique. Le Quatrième cercle de décision, l'Appareil de justice, est fortement lié à l'exécutif ou le parti le plus fort du pays. Dans le cas des acteurs et des rapports de force qu'il est possible de construire, si nous établissons un parallèle avec le cas du Pérou, nous pouvons affirmer que les oppositions idéologiques sont beaucoup trop polarisées pour empêcher la concertation et construire une proposition de gouvernement

A la différence des autres ministères tels que celui des Mines, de la Pêche et de l'Agriculture qui ont des budgets propres et suivant le fait que leurs activités leur rapportent plus par les investissements étrangers. Le MINAM a une enveloppe budgétaire plus petite et de ce fait, elle a besoin d'investissements conséquents pour pouvoir se développer. Ce qui n'a pas été accordé par le gouvernement central malgré quelques avancées dans ce sens. Les entreprises extractives font partie d'un secteur qui

intervient le plus fortement à travers le Ministère d'Énergie et des Mines dans la politique péruvienne.

Le secteur le plus rationnel dans ses attentes paradigmatiques est celui des associations, des ONG et des syndicats indigènes et paysans. Ils sont capables de se mobiliser fortement pour des revendications de défenses du territoire, l'OT et la Consultation Préalable. Ils peuvent former une communauté de politiques publiques comme P.M. nous l'a mentionné dans son entretien, les organisations s'organisent sous forme de Plateforme selon le sujet de la controverse qui les touche pour amener des propositions à l'agenda politique du gouvernement. D'après Muller, ces réseaux sont des lieux de production de sens de politique publique. Le réseau est animé par la volonté de participer à la construction de politiques publiques qui améliore l'environnement pour la société péruvienne (p.45).

Au sein du secteur, selon Muller, la cohésion n'est jamais parfaite (p. 57). En effet au Pérou au sein-même du secteur environnemental la représentation dominante reste la vision de l'environnement comme une marchandise pour l'exploitation et donc une rentrée financière. Ce que les acteurs tels que les organisations de la société civile veulent, c'est changer cette représentation dominante et faire de l'environnement une entité à part entière qui mérite le respect, et qui de facto fait partie de la cosmovision de beaucoup de peuples péruviens. Dans ce sens, P.M. le dit bien, "l'eau est un bien rare qui vaut plus que d'autres choses".

Le référentiel sectoriel est pour Muller une représentation du secteur dont le premier effet est de baliser les frontières de son secteur. Dans le cas péruvien, le secteur environnemental a une caractéristique que n'ont pas les autres secteurs qui est son caractère multisectoriel, et donc il doit être flexible pour permettre de proposer des actions environnementales aux autres secteurs.

Le rapport global-sectoriel au Pérou est conflictuel. Le secteur environnemental implique un risque pour la politique néolibérale du gouvernement car le référentiel du secteur est de proposer des politiques publiques qui limitent ou contrôlent l'exploitation de ressources naturelles et détient un rôle de fiscalisation. Muller souligne dans le rapport global-sectoriel que les problèmes sont issus des désajustements entre les différents secteurs de la société car chacun tente de défendre ses intérêts. C'est pour

cela que la présence du médiateur est importante, car il va jouer un rôle de “traduction” entre le référentiel global et sectoriel (page 64). Dans le cas du Pérou, la polarisation des acteurs et l’absence de pratiques de concertation (gouvernement autoritaires) empêchent la possibilité de trouver des élites politiques capables d’ajuster les discours global et sectoriel.

Les cas de Bagua et de Conga (encadrés 1 et 2) illustrent les expériences des désajustements entre le modèle extractiviste global et le modèle environnemental du MINAM et des organisations de la société civile. Dans le premier cas, le conflit montre le caractère qu’assume l’Etat pour récolter l’usufruit du territoire national sans prendre en compte les communautés locales. L’Etat a un référentiel néolibéral et élitiste car il est le porte-parole des intérêts du secteur privé. Dans ce sens, lors leur entretien Mm A.R. et Mr. R.R. (annexe n°9) insiste sur le fait que le modèle de gouvernement péruvien est un modèle primaire exportateur et extractiviste. Le deuxième cas est en relation au mandat donné à la MINAM sur l’aménagement du territoire. Ceci montre les avancées et les reculs des politiques publiques environnementales.

Selon Muller, les sociétés dites “traditionnelles” sont très dépendantes des évènements qui leur sont extérieurs. Les sociétés modernes sont beaucoup plus dépendantes à leurs propres outils. Le Pérou reste une société traditionnelle qui reste influençable par les évènements extérieurs.





## Conclusion

L'Etat péruvien a changé de plusieurs manières et par périodes. Dans un premier temps, les référentiels globaux *néolibéral* et de développement durable des années 80 – 90 ont permis, au Pérou, la création d'une politique publique environnementale à part entière par l'élaboration de nouvelles réglementations environnementales. Ici, nous pouvons donc confirmer notre hypothèse car les Accords internationaux climatiques et environnementaux ont permis d'influencer l'Etat péruvien dans la mise en place d'une politique publique environnementale. Nous nuancions cependant car les traités commerciaux internationaux restent un risque important pour l'environnement et paradoxalement permettent des avancées dans les politiques environnementales péruviennes. Malheureusement les traités ne peuvent pas contrôler la réelle mise en application des politiques environnementales. L'émergence du référentiel sectoriel environnemental rejoint les demandes de certains secteurs de la société civile.

Par la suite, par l'influence de certains acteurs gouvernementaux, d'associations de la société civile et même du secteur privé, l'action publique environnementale du pays a passé un cap dans les années 2000 avec la révision du Code de l'Environnement et la création d'une vraie institution environnementale. Le Pérou tend vers une vision à plus long terme de la gestion de l'environnement car les politiques publiques environnementales n'empêchent pas l'exploitation des ressources naturelles ; elles permettent de gérer et de contrôler la manière d'exploiter les ressources naturelles.

Finalement ces dernières années les changements observés ont paradoxalement été les avancées en matière de politiques publiques mais également les reculs dans les outils et lois d'implémentation de ces politiques publiques. Dans ce sens, le rôle des acteurs de la société civile sont fortement mis en avant car ils utilisent pour leur défense les droits, lois et outils mis en place par l'Etat. Nous avons la certitude que les moyens sont disponibles pour les défenseurs des droits indigènes et de l'environnement. Les exemples du Baguazo et de Conga montrent que la lutte pour l'application des lois protégeant l'environnement et les peuples indigènes ne s'arrêtent jamais. Les intérêts des différents secteurs sont parfois diamétralement opposés sur la manière de gérer les ressources naturelles et l'environnement. Le nombre de conflits socio-environnementaux reste cependant élevé car le modèle de développement économique

néolibéral résiste au nouveau paradigme de développement durable et donc l'exploitation des ressources naturelles sans réels contrôles continue.

Le problème de l'Etat reste sa capacité à mettre en action les politiques publiques environnementales, il doit se donner des moyens humains, financiers et législatifs. S'il peine à avancer nous pensons que c'est à cause des élites politiques qui défendent le modèle de développement économique et facilitent l'accès des acteurs économiques sectoriels (comme par exemple, l'agriculture ou les mines) aux sphères de décisions principales. Ce sont principalement eux qui influencent les pouvoirs exécutif et législatif pour dénaturer certaines lois ambitieuses en matière de protection d'environnement. L'exemple même de Conga met en évidence l'ambition du chef d'Etat péruvien de continuer le modèle extractiviste du pays.

Les avancées du secteur environnemental ne sont pas suffisantes. En prenant en compte les enjeux de la société péruvienne, il est reconnu aujourd'hui que l'expansion des activités d'exploitation minière et pétrolière est étroitement liée à l'augmentation des conflits sociaux. Ceux-ci liés pour leur part à la défense de ressources naturelles et du territoire. La cause de cette situation est due au fait que le cadre juridique du pays a fourni des conditions favorables pour les investissements des industries extractives au détriment du bien être des communautés paysannes et indigènes, qui ont été exclues des priorités gouvernementales et leurs droits mis à mal. D'autre part, le cadre normatif environnemental est faible. Celui-ci est caractérisé par l'absence d'une vision transversale, le manque d'institutionnalisation, une réglementation insuffisante et un manque de moyens pour mettre en œuvre la gestion environnementale (malgré la création du MINAM en 2008). Par ailleurs, le MINAM, à cause de la loi 30230, n'a plus de compétences sur des points stratégiques comme les études d'impact environnemental et l'aménagement du territoire qui sont importants dans le processus de concertation des acteurs sur le territoire au niveau local et régional. Un autre facteur important, ce sont les limites imposées par le gouvernement aux mécanismes de participation citoyenne et de consultation préalable. La Convention 169 a été approuvée par l'Assemblée législative mais il manque les instruments pour rendre effectif sa mise en œuvre. Le MINAM n'a pas su construire des mécanismes de participation et d'accès à l'information dans la phase d'octroi des concessions par le Ministère de l'Energie et des Mines. Les peuples indigènes sont, dans la majorité des cas, convoqués quand les études

d'impact environnemental sont sur le point d'être approuvés (avant de débiter la phase d'exploitation).

L'évolution des conflits socio-environnementaux indique l'existence de graves problèmes de gouvernance et l'absence d'institutions capables de réaliser un rôle de médiation. L'ensemble des institutions lié à la gestion de l'environnement et des mines ont besoin de renforcer les capacités des agents au niveau national, régional et local, de construire les outils et surtout de les mettre en application. Disposer d'une autorité environnementale, avec des compétences reconnues par l'Etat et avec la capacité de créer des points d'équilibre entre l'économie, le social et l'environnemental peut nous conforter dans l'idée que le paradigme du développement durable est possible.

En conclusion l'émergence de politiques publiques environnementales est le fruit d'un contexte international, national et d'acteurs qui se sont mobilisés. Au sein même du secteur environnemental, avec un objectif majoritairement commun entre tous les acteurs du secteur, il existe des tensions quant à la manière d'atteindre l'objectif de protection et de bonne gestion de l'environnement et des ressources naturelles. Ces tensions liées à l'environnement ainsi que d'autres conflits liés à la bonne gouvernance entre autres, nous amènent à l'heure actuelle à une remise en question du modèle néolibéral. Dans ce sens, les acteurs étatiques, sociaux et économiques ont joué et continuer de jouer un rôle dans l'implémentation, l'évolution et la réussite (ou l'échec) de la politique publique environnementale et du développement du pays.



# BIBLIOGRAPHIE

## Monographies

- DE ECHAVE, José (2013). « Conflits miniers et scénario de transition : le cas péruvien », *Alternatives sud : économie verte*, Vol. 20, n°1, éditions Syllepse, pp. 67-80.
- LANEGRA QUISPE, Ivan K. (2008). *El (ausente) Estado ambiental*, 1ère édition, Perú, Realidades S.A.
- LASCOUMES, Pierre, et Patrick LE GALES (2004). « L'action publique saisies par ses instruments », dans Pierre Lascoumes et Patrick Le Gales, *Gouverner par les instruments*, Paris, Presses de la Fondation Nationale des Sciences Politiques, « Presses de Sciences Po », pp. 11-44.
- MULLER, Pierre (2015). *Les politiques publiques*, 11<sup>e</sup> édition mise à jour, Paris, Presses Universitaires de France, « Que sais-je ? ».

## Documents officiels

- COMISION ECONOMICA PARA AMERICA LATINA Y EL CARIBE Y ORGANIZACION DE COOPERACION Y DESARROLLO ECONOMICOS (2017). *Evaluaciones del desempeño ambiental: Perú*, Santiago, OCDE.
- COMISION REVISORA DEL CODIGO DEL MEDIO AMBIENTE Y DE LOS RECURSOS NATURALES (Page consultée le 19 juillet 2018). « Anteproyecto de Ley de Reforma del Código del Medio Ambiente y los Recursos Naturales », dans *Audiencias públicas descentralizadas*, [en ligne], [http://www4.congreso.gob.pe/comisiones/2003/revisora\\_medio/audiencia/PRESENTACION\\_REFORMA\\_CODIGO\\_MEDIO\\_AMBIENTE\\_RECURSOS\\_NATURALES.pdf](http://www4.congreso.gob.pe/comisiones/2003/revisora_medio/audiencia/PRESENTACION_REFORMA_CODIGO_MEDIO_AMBIENTE_RECURSOS_NATURALES.pdf)
- COMMISSION MONDIALE SUR L'ENVIRONNEMENT ET LE DÉVELOPPEMENT (1987). *Rapport Brundtland : Notre avenir à tous*, [en ligne], [http://www.diplomatie.gouv.fr/fr/sites/odyssee-developpement-durable/files/5/rapport\\_brundtland.pdf](http://www.diplomatie.gouv.fr/fr/sites/odyssee-developpement-durable/files/5/rapport_brundtland.pdf) (Page consultée le 20 juillet 2018)
- CORDERI NOVOA, David et Gustavo Goy (2014). *Análisis de gasto público ambiental en Perú 2008-2013*, Banco Interamericano de Desarrollo, pp. 31-48.
- DEFENSORIA DEL PUEBLO (2013). *Reporte de conflictos sociales n°116*, [en ligne], Lima, [www.defensoria.gob.pe/modules/Downloads/conflictos/2013/Reporte-Mensual-de-Conflictos-Sociales-N-116-October---2013.pdf](http://www.defensoria.gob.pe/modules/Downloads/conflictos/2013/Reporte-Mensual-de-Conflictos-Sociales-N-116-October---2013.pdf) (Page consultée le 30 juin 2018)
- INSTITUTO NACIONAL DE ESTADISTICAS E INFORMATICA (Page consultée le 23 juillet 2018). *Anuario de Estadísticas Ambientales 2013*, [en ligne], [https://www.inei.gob.pe/media/MenuRecursivo/publicaciones\\_digitales/Est/Lib1140/cap01.pdf](https://www.inei.gob.pe/media/MenuRecursivo/publicaciones_digitales/Est/Lib1140/cap01.pdf)
- MINAM (Page consultée le 22 juillet 2018). « Organigrama MINAM », dans *Decreto Supremo N° 002-2017-MINAM*, [en ligne], <http://www.minam.gob.pe/wp-content/uploads/2017/04/Organigrama-MINAM.pdf>

- ORGANISATION DES NATIONS UNIES (1992). *Convention cadre des Nation Unies sur le changement climatique*, [en ligne], <https://unfccc.int/resource/docs/convkp/convfr.pdf> (Page consultée le 7 septembre 2017)
- ORGANISATION DES NATIONS UNIES (1998). *Protocole de Kyoto à la convention-cadre des nations unies sur les changements climatiques*, [en ligne], <http://unfccc.int/resource/docs/convkp/kpfrench.pdf> (Page consultée le 30 mai 2018)
- ORGANISATION DES NATIONS UNIES, COMMISSION MONDIALE SUR L'ENVIRONNEMENT ET LE DÉVELOPPEMENT (1987). *Rapport Brundtland : notre avenir à tous*, [en ligne], [https://www.google.com/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=1&ved=2ahUKEwia5sPW4d3cAhWOaFAKHdqaA50QFjAAegQIARAC&url=https%3A%2F%2Fwww.diplomatie.gouv.fr%2Fsites%2Fodysee-developpement-durable%2Ffiles%2F5%2Frapport\\_brundtland.pdf&usg=AOvVaw01k16NijM3-LCrQYSssjuR](https://www.google.com/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=1&ved=2ahUKEwia5sPW4d3cAhWOaFAKHdqaA50QFjAAegQIARAC&url=https%3A%2F%2Fwww.diplomatie.gouv.fr%2Fsites%2Fodysee-developpement-durable%2Ffiles%2F5%2Frapport_brundtland.pdf&usg=AOvVaw01k16NijM3-LCrQYSssjuR) (Page consultée le 15 juillet 2018)
- PERU (1990). *Código del Medio Ambiente y de los Recursos Naturales*, Lima, [en ligne], [http://www.peru.gob.pe/docs/PLANES/94/PLAN\\_94\\_DL%20N%2%ba%20613%20C%20c%20b3digo%20del%20Medio%20Ambiente%20y%20los%20Recursos%20Naturales\\_2008.pdf](http://www.peru.gob.pe/docs/PLANES/94/PLAN_94_DL%20N%2%ba%20613%20C%20c%20b3digo%20del%20Medio%20Ambiente%20y%20los%20Recursos%20Naturales_2008.pdf) (Page consultée le 25 juin 2018)
- PERU (1991). *Ley de promoción de las inversiones en el sector agrario*, Lima, [en ligne], [http://www.ana.gob.pe/media/95336/dleg\\_653.pdf](http://www.ana.gob.pe/media/95336/dleg_653.pdf) (Page consultée le 25 juin 2018)
- PERU (1991). *Ley marco para el crecimiento de la inversión privada*, Lima, [en ligne], [http://www.proinversion.gob.pe/RepositorioAPS/0/0/arc/ML\\_GRAL\\_INVERSION\\_DL\\_757/11-D\\_L\\_757.pdf](http://www.proinversion.gob.pe/RepositorioAPS/0/0/arc/ML_GRAL_INVERSION_DL_757/11-D_L_757.pdf) (Page consultée le 25 juin 2018)
- PERU (1993). *Constitución política del Perú*, Lima.
- PERU (1993). *Aprueban la Convención Marco de Naciones Unidas sobre el Cambio Climático Resolución Legislativa N° 26185*, Lima, [en ligne], <https://www.google.com/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=1&ved=2ahUKEwix0Kzi9d3cAhWCLIAKHxUqBKcQFjAAegQIARAC&url=https%3A%2F%2Fdocs.peru.justia.com%2Ffederales%2Fresoluciones-legislativas%2F26185-may-12-1993.pdf&usg=AOvVaw2iyAkuAVexKK95Kkto75P-> (Page consultée le 15 juillet 2018)
- PERU (1994). *Ley del consejo nacional del ambiente*, Lima, [en ligne], <http://www2.produce.gob.pe/dispositivos/publicaciones/2001/ley26410.pdf> (Page consultée le 20 juillet 2018)
- PERU (2002). *Resolución legislativa n°27824 que aprueba el protocolo de kyoto de la convención marco de las naciones unidas sobre el cambio climático*, Lima, <http://www4.congreso.gob.pe/comisiones/2002/ambiente/resolucion.htm> (Page consultée le 15 juillet 2018)
- PERU (2003). *Ley que crea la comisión revisora del código del medio ambiente y los recursos naturales*, Lima, [en ligne], <https://www.google.com/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=1&ved=2ahUKEwithMGHjd7cAhXDL1AKHdP6D6UQFjAAegQIAhAB&url=http%3A%2F%2Fwww.legislacionambientalspda.org.pe%2Fimages%2Fstories%2Fnormas%2FPioner%25201%2FI>

[%25201.%2520Marco%2520General%2F2.%2520Leyes%2FLey%252027980.pdf&usg=AOvVaw2dJFFzNsQcbl6zdA30HLOD](#) (Page consultée le 20 juillet 2018)

PERU (2004). *Ley marco del sistema nacional de gestión ambiental*, Lima, [en ligne], [http://transparencia.mtc.gob.pe/idm\\_docs/normas legales/1\\_0\\_2818.pdf](http://transparencia.mtc.gob.pe/idm_docs/normas legales/1_0_2818.pdf) (Page consultée le 26 juillet 2018)

PERU (2004). *Ley general del ambiente*, Lima, [en ligne], [http://www.ana.gob.pe/sites/default/files/normatividad/files/ley\\_n-28611.pdf](http://www.ana.gob.pe/sites/default/files/normatividad/files/ley_n-28611.pdf) (Page consultée le 20 juillet 2018)

PERU (2008). *Decreto legislativo n° 1013 que aprueba la ley de creación, organización y funciones del ministerio del ambiente*, El Peruano, Lima.

PERU (2014). *Ley que establece medidas tributarias, simplificación de procedimientos y permisos para la promoción y dinamización de la inversión en el país*, Lima, [en ligne], [https://www.google.com/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=1&ved=2ahUKEwiF3Jqwl7cAhVLY6QKHWWNBQ0QFjAAegQIARAC&url=https%3A%2F%2Fwww.proinversion.gob.pe%2FRepositorioAPS%2F0%2F0%2Farc%2FLEY\\_30230\\_12072014%2FLEY30230.pdf&usg=AOvVaw12LQQ-oZeh1HASXY9u6aJ8](https://www.google.com/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=1&ved=2ahUKEwiF3Jqwl7cAhVLY6QKHWWNBQ0QFjAAegQIARAC&url=https%3A%2F%2Fwww.proinversion.gob.pe%2FRepositorioAPS%2F0%2F0%2Farc%2FLEY_30230_12072014%2FLEY30230.pdf&usg=AOvVaw12LQQ-oZeh1HASXY9u6aJ8) (Page consultée le 28 juillet 2018)

UNION EUROPEENNE (2007). *Traité de Lisbonne*, [en ligne], Journal officiel de l'Union Européenne, [http://publications.europa.eu/resource/cellar/688a7a98-3110-4ffe-a6b3-8972d8445325.0001.01/DOC\\_19](http://publications.europa.eu/resource/cellar/688a7a98-3110-4ffe-a6b3-8972d8445325.0001.01/DOC_19) (Page consultée le 15 juillet 2018)

### **Articles scientifiques**

LOPES DA SILVA, Osvaldo et Áurea Sandra Toledo de Sousa (2016). « Gestion de la qualité dans la recherche en sciences sociales et humaines : articulation entre les méthodes qualitatives et quantitatives », *Recherches qualitatives*, Hors-série, n°18, pp. 171-181, [https://www.google.com/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=1&cad=rja&act=8&ved=2ahUKEwiovuGA1t3cAhUlalAKHa8WD6lQFjAAegQIARAC&url=http%3A%2F%2Fwww.recherche-qualitative.qc.ca%2Fdocuments%2Ffiles%2Frevue%2Fhors\\_serie%2FHS-18%2Ffrq-hs-18-silva-sousa.pdf&usg=AOvVaw1SJ4gXXrnl84O5yHSznyYC](https://www.google.com/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=1&cad=rja&act=8&ved=2ahUKEwiovuGA1t3cAhUlalAKHa8WD6lQFjAAegQIARAC&url=http%3A%2F%2Fwww.recherche-qualitative.qc.ca%2Fdocuments%2Ffiles%2Frevue%2Fhors_serie%2FHS-18%2Ffrq-hs-18-silva-sousa.pdf&usg=AOvVaw1SJ4gXXrnl84O5yHSznyYC) (page consultée le 30 mai 2018)

### **Ressources internet**

COMMODESK (Page consultée le 7 août 2018). « Un projet de mine, suspendu au Pérou », dans *Actualités*, [en ligne], <https://www.boursorama.com/actualite-economique/actualites/un-projet-de-mine-suspendu-au-perou-6d993757f3fb784e0352c54423d907b0>

CONNAISSANCE DES ENERGIES (Page consultée le 6 août 2018). « COP21 (Conférence sur le climat de Paris) », dans *Fiches pédagogique*, [en ligne], <https://www.connaissancedesenergies.org/fiche-pedagogique/cop21-conference-sur-le-climat-de-paris>

- ESSAH et autres (2015-2016). *Quelle différence entre Protocole de KYOTO et Accord de Paris en terme de contraintes juridiques ? Quelles autres formes d'Accords sont-elles possibles ? Existe-t-il d'autres accords contraignants dans le domaine de l'environnement ?*, compte-rendu de l'exposé des étudiants, [en ligne], [https://www.google.com/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=3&cad=rja&uact=8&ved=2ahUKEwjElcjtWNncAhWS\\_aQKHUKhDoAQFjACegQICRAC&url=https%3A%2F%2Ftg.ambafrance.org%2Fspip.php%3Faction%3Dapi\\_docrestreint%26arg%3D1920%2Fb2fdacf849d20398d1205608f586ce4648966253%2Fpdf%2Fprotocole de kyoto et cop21 - quelles differences juridiques 2 .pdf&usg=AOvVaw2xaEHaLARNNsoOy\\_lrlrX](https://www.google.com/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=3&cad=rja&uact=8&ved=2ahUKEwjElcjtWNncAhWS_aQKHUKhDoAQFjACegQICRAC&url=https%3A%2F%2Ftg.ambafrance.org%2Fspip.php%3Faction%3Dapi_docrestreint%26arg%3D1920%2Fb2fdacf849d20398d1205608f586ce4648966253%2Fpdf%2Fprotocole%20de%20kyoto%20et%20cop21%20-%20quelles%20diff%C3%A9rences%20juridiques%20.pdf&usg=AOvVaw2xaEHaLARNNsoOy_lrlrX) (Page consultée le 01 aout 2018)
- FAO (Page consultée le 3 juillet 2018). *Capitulo 2. Mercados de Carbono : Qué tipos existen y cómo funcionan*, [en ligne], [www.fao.org/docrep/012/i1632s/i1632s02.pdf](http://www.fao.org/docrep/012/i1632s/i1632s02.pdf)
- GENDRON, Corinne et Jean-Pierre Revéret (2000). « Le développement durable », *Économies et Sociétés*, Série F, n° 37, septembre 2000, [en ligne], [http://www.cregim.org/pdf/dd\\_Gendron-Reveret\\_2000.pdf](http://www.cregim.org/pdf/dd_Gendron-Reveret_2000.pdf) (Page consultée le 2 aout 2018)
- GONZALES DE OLARTE, Efraín (2007). « Economía política de la era neoliberal peruana: 1990 – 2006 », *Economía peruana*, 16 avril, [en ligne], <http://blog.pucp.edu.pe/blog/economiaperuana/2007/04/16/economia-politica-de-la-era-neoliberal-peruana-1990-2006/> (Page consultée le 10 juillet 2018)
- GOUIN, Simon (Page consultée le 7 aout 2018). « Projet Conga : quand l'or du Pérou attire de nouveaux conquistadors », dans *Observatoire des multinationales*, [en ligne], <http://multinationales.org/Projet-Conga-quand-l-or-du-Perou>
- INSTITUTO DE DEFENSA LEGAL DEL AMBIENTE Y EL DESARROLLO SOSTENIBLE PERÚ (Page consultée le 10 juin 2018). « La historia del debilitamiento del Ministerio del Ambiente (2008-2017) », dans *Servindi*, [en ligne], <https://www.servindi.org/actualidad-noticias/20/05/2017/la-historia-del-debilitamiento-del-ministerio-del-ambiente-2008-2017>
- INSTITUTO PERUANO DE ECONOMIA (Page consultée le 20 juillet 2018). « Peru no sobresale por el manejo de sus recursos naturales », [en ligne] <http://www.ipe.org.pe/portal/comentario-diario-29-1-2008-peru-no-sobresale-por-el-manejo-de-sus-recursos-naturales/>
- KRAMER, Annika, Aaron T. Wolf, Alexander Carius et Geoffrey D. Dabelko (2013). « Le conflit de Cochabamba sur la privatisation du service de l'eau », *Planète science*, vol. 11, n°3, janvier, [en ligne], <http://unesdoc.unesco.org/images/0021/002191/219156f.pdf> (Page consultée le 7 juillet 2018)
- KOSSIN, James (2018). « A global slowdown of tropical-cyclone translation speed », *Nature International journal of science*, 558, 06 juin [en ligne], <https://doi.org/10.1038/s41586-018-0158-3> (Page consultée le 11 juillet 2018)
- LA PLATEFORME DE L'ENGAGEMENT RSE ET DEVELOPPEMENT DURABLE (Page consultée le 23 juillet 2018). « Développement Durable : définition, histoire et enjeux – Qu'est-

- ce que le développement durable ? », dans *Définitions*, [en ligne], <https://e-rse.net/definitions/definition-developpement-durable/#gs.9xtScs0>
- LANEGRA QUISPE, Ivan K. (2015). « Cambios y continuidades en la institucionalidad ambiental peruana. A 20 años de la creación del consejo nacional del ambiente », dans *Circulo de derecho administrativo*, [en ligne], <http://revistas.pucp.edu.pe/index.php/derechoadministrativo/article/view/15168/15658>
- LANEGRA QUISPE, Ivan K. (Page consultée le 25 juin 2018). « 25 años del Código del Medio Ambiente y los Recursos Naturales », dans *Artículos*, [en ligne], <http://www.defensoria.gob.pe/blog/25-anos-del-codigo-del-medio-ambiente-y-los-recursos-naturales/>
- MINAM (Page consultée le 12 juillet 2018). *Portal de Cambio Climatico*, [en ligne], <http://cambioclimatico.minam.gob.pe/category/proyectos/mdl-aprobado/>
- MINAM (Page consultée le 15 juillet 2018). « Presupuesto del Ministerio del Ambiente para el año 2017 aumentará en 17.7% », dans *Nota de prensa*, [en ligne], <http://www.minam.gob.pe/notas-de-prensa/presupuesto-del-ministerio-del-ambiente-para-el-ano-2017-aumentara-en-17-7/>
- MINAM (Page consultée le 2 août 2018). « Mision y vision », *MINAM*, [en ligne], <http://www.minam.gob.pe/el-ministerio/mision-y-vision/>
- NATIONS UNIES (Page consultée le 25 juin 2018). « Déclaration de Rio sur l'environnement et le développement », dans *Conférence des Nations Unies sur l'environnement et le développement*, [en ligne], <http://www.un.org/french/events/rio92/aconf15126vol1f.htm/>
- NATIONS UNIES COLLECTION DES TRAITES (Page consultée le 23 juillet 2018). « Convention-cadre des Nations Unies sur les changements climatiques », dans *Etat des traités*, [en ligne], [https://treaties.un.org/Pages/ViewDetailsIII.aspx?src=IND&mtdsg\\_no=XXVII-7&chapter=27&Temp=mtdsg3&clang=fr#1](https://treaties.un.org/Pages/ViewDetailsIII.aspx?src=IND&mtdsg_no=XXVII-7&chapter=27&Temp=mtdsg3&clang=fr#1)
- NEYRA PALOMINO, Adrián Fernando (2015). « Ordenamiento territorial : avances y perspectivas », *Orientaciones básicas sobre el ordenamiento territorial en el Perú*, Lima, Mercedes Group, S.A.C., pp. 7-14, [en ligne], <https://www.google.com/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=1&cad=rja&uact=8&ved=2ahUKEwiU1KbOmt7cAhVHZ1AKHskDC5kQFjAAegQIAhAC&url=http%3A%2F%2Fwww.minam.gob.pe%2Fordenamientoterritorial%2Fwp-content%2Fuploads%2Fsites%2F129%2F2017%2F02%2FOrientaciones-basicas-OT-1.pdf&usg=AOvVaw3qWT1KCzd5xjI59-pmuWBt> (Page consultée le 2 août 2018)
- PRENSA LATINA (Page consultée le 23 juillet 2018). « Perú: Polémica por Ministerio de Medio Ambiente », dans *Servindi*, [en ligne], <https://www.servindi.org/actualidad/3199>
- REDACCION EL COMERCIO (2017). « Perumin: Industrias extractivas aportaron S/ 68.000 millones al PBI », *El Comercio*, 22 septembre, [en ligne], <https://elcomercio.pe/economia/peru/perumin-industrias-extractivas-aportaron-s-68-000-millones-pbi-noticia-460231> (Page consultée le 23 juillet 2018)

- REDACCION LA REPUBLICA (2014). « Ingenieros desaprueban hidroeléctrica y teleférico », *La Republica*, 2 juin, [en ligne], <https://larepublica.pe/archivo/796646-ingenieros-desaprueban-hidroeléctrica-y-teleferico> (Page consultée le 16 juillet 2018)μ
- ROJAS, Carlos Alberto (Page consultée le 15 juillet 2018). « Perú: Nueva Ley General del Ambiente », dans *Servindi*, [en ligne], <https://www.servindi.org/actualidad/opinion/119>
- RPP (Page consultée le 15 juillet 2018). « Ministerio del Ambiente con más de 522 millones de soles para 2016 », dans *Gobierno*, [en ligne], <https://rpp.pe/politica/gobierno/ministerio-del-ambiente-con-mas-de-522-millones-de-noticia-904236>
- RUMBO MINERO (Page consultée le 15 juillet 2018). « Presupuesto del Minam asciende a 606 millones de soles para el 2018 », Dans *Rumbo Minero*, [en ligne], <http://www.rumbominero.com/noticias/economia/presupuesto-del-minam-asciende-a-606-millones-de-soles-para-el-2018/>
- STRAFACE, Fernando et Ana Inés Basco (2006). *La reforma del estado en Perú*, Washington, Banco Interamericano de Desarrollo, [en ligne], [http://www2.congreso.gob.pe/sicr/cendocbib/con4\\_uibd.nsf/EE223E676C2ACC4805257BFD0006DE1A/\\$FILE/BVCI0003155.pdf](http://www2.congreso.gob.pe/sicr/cendocbib/con4_uibd.nsf/EE223E676C2ACC4805257BFD0006DE1A/$FILE/BVCI0003155.pdf) (Page consultée le 10 juillet 2018)
- TIMBER, Aline (2011). « Pérou : Le projet minier Conga sème la discorde à Cajamarca, Ollanta Humala décrète l'état d'urgence », *Actu Latino*, 8 décembre, [en ligne], <http://www.actulatin.com/2011/12/08/perou-le-projet-minier-conga-seme-la-discorde-a-cajamarca-ollanta-humala-decrete-l-etat-d-urgence/> (Page consultée le 21 juillet 2018)
- ULB INSIDE COPS (Page consultée le 6 août 2018). « Les enjeux de la COP 21 », dans *La COP21*, [en ligne], <http://www.ulbinsidecops.com/les-enjeux-de-la-cop21.html#>
- UNITED NATIONS CLIMATE CHANGE (Page consultée le 25 juillet 2018). « Parties & Observers », dans *Parties and Observers*, [en ligne], <https://unfccc.int/parties-and-observers/items/2704.php>
- WAAUB, Jean-Philippe (1991). « Croissance économique et développement durable : vers un nouveau paradigme du développement », dans José A. Prades, Jean-Guy Vaillancourt et Robert Tessier (dir.), *Environnement et développement : Questions éthiques et problèmes socio-politiques*, [en ligne], Québec, Fides, pp. 47 – 52, [https://books.google.be/books?id=5o65dZ-wGbwC&pg=PA47&lpg=PA47&dq=jean-philippe+waaub+le+paradigme+de+la+croissance&source=bl&ots=hVSLWBELne&sig=OxxX-VSH\\_h8s3xysxay9xJO1WZQ&hl=fr&sa=X&ved=2ahUKEwiZsbbT99DcAhUI16QKHX\\_OA3gQ6AEwAXoECAoQAQ#v=onepage&q=jean-philippe%20waaub%20le%20paradigme%20de%20la%20croissance&f=false](https://books.google.be/books?id=5o65dZ-wGbwC&pg=PA47&lpg=PA47&dq=jean-philippe+waaub+le+paradigme+de+la+croissance&source=bl&ots=hVSLWBELne&sig=OxxX-VSH_h8s3xysxay9xJO1WZQ&hl=fr&sa=X&ved=2ahUKEwiZsbbT99DcAhUI16QKHX_OA3gQ6AEwAXoECAoQAQ#v=onepage&q=jean-philippe%20waaub%20le%20paradigme%20de%20la%20croissance&f=false) (Page consultée le 2 août 2018)



## Résumé

Ce travail tente de répondre à la question de savoir quels sont les changements observés de l'Etat péruvien par l'analyse de son action publique environnementale.

Lorsque l'on constate que le dérèglement climatique est déjà en cours, il n'est pas insensé de se demander si les grandes conférences internationales pour le climat et l'environnement contribuent réellement à inspirer un changement au sein des pays.

Le Pérou, par son extrême richesse des sols et sous-sols, a misé sur un modèle de développement économique extractiviste. Dans cette situation, comment le pays arrive-t-il à concilier les intérêts du secteur environnemental et ceux du secteur de production et d'exploitation? Cela joue-t-il un rôle dans les conflits socio-environnementaux? ...

Il peut exister une contradiction entre les accords internationaux signés par le gouvernement, l'élaboration et l'approbation de politiques publiques en faveur de l'environnement et leur mise en place.

**Mots-clés** : changement climatique ; Pérou ; politiques publiques environnementales ; référentiel ; instruments ; néolibéralisme ; développement durable