

LES NOTES DU CREOGN

Centre de Recherche de l'École des Officiers de la Gendarmerie Nationale

Numéro 57 – Mars 2021

Lieutenant Arthur RIBEIRO DE CARVALHO



TRANSITION ÉCOLOGIQUE ET SERVICES PUBLICS

Au cours des dernières années, les problématiques du changement climatique et de la pollution de l'environnement ont pris une place de plus en plus importante dans les débats publics. Ce sont désormais des sujets discutés régulièrement, de la sphère privée aux plus hautes sphères décisionnelles.

Les questions de l'écologie et du développement durable ont progressivement émergé au sein des opinions publiques dans la seconde moitié du XX^e siècle. Jusqu'aux années 2000, les engagements symboliques des États ont répondu aux préoccupations grandissantes de leurs populations. Cependant, depuis quelques années, ces engagements ne semblent plus suffire. Le tissu associatif, la communauté scientifique ainsi que les jeunes générations exigent désormais des actions fortes et des résultats concrets. Cela se traduit par des contestations en justice sans précédent, des opérations de désobéissance civile, des manifestations et des rapports scientifiques toujours plus accablants. Attaché à réformer le droit et le service public pour répondre à ces nouvelles exigences, l'État français envisage même de modifier sa Constitution¹. La Gendarmerie s'inscrit dans ce contexte, entre initiatives internes de développement durable et obligations légales. Elle est un acteur central pour faire respecter le droit environnemental, tant par ses missions préventives et répressives que par ses démarches éco-responsables.

Alors que les engagements politiques en faveur de l'environnement sont de plus en plus forts (I), la France a progressivement traduit ses prises de positions sur la scène internationale par une recherche d'exemplarité de ses services publics (II), parmi lesquels la Gendarmerie nationale qui entre pleinement dans l'ère de l'éco-responsabilité (III).

I) Des engagements politiques pour l'environnement de plus en plus forts

Bien que des réflexions relatives à l'impact de l'homme sur son environnement aient été conduites au XIX^e siècle², la naissance du mouvement écologiste dans le monde occidental remonte aux années 1960. Le livre *Silent Spring*³ (1962) et le rapport *The Limits to Growth*⁴ (1972) ont été deux publications majeures dans la prise de conscience du public des problèmes que pose l'activité humaine sur l'environnement. En 1987, le Rapport Bruntland définit pour la première fois le développement durable comme « un mode de développement qui répond aux besoins des générations présentes sans

- 1 Voir le référendum populaire sur l'ajout de la notion d'écocide dans l'article 1^{er} de la Constitution de la République française.
- 2 Par exemple, dans *Man and nature*, publié en 1864, George Marsh traite de l'impact destructif de l'homme sur l'environnement.
- 3 *Silent Spring* (en français *Printemps silencieux*) a été écrit par Rachel Carson et publié en 1962. Le livre est consacré aux effets négatifs des pesticides et à la pollution de l'environnement. Il connaît un grand succès et contribue à la prise de conscience par le public de ces problèmes.
- 4 *The Limits to Growth*, aussi appelé « Rapport Meadows », est publié en 1972 après une commande du Club de Rome. Il établit qu'il ne peut pas y avoir de croissance infinie dans un monde aux ressources finies. Par conséquent, toute production d'une ressource finie passera par un maximum, puis se tarira en raison de l'épuisement de ladite ressource. Le rapport préconise de réguler l'économie mondiale pour ne pas avoir à affronter un effondrement soudain.

compromettre la capacité des générations futures de répondre aux leurs ». Au fur et à mesure, cette notion est enrichie, jusqu'à sa forme contemporaine avec les trois piliers du développement durable : le social, l'écologie et l'économie.

L'une des préoccupations majeures des écologistes est la préservation de la biodiversité. Dès le XIX^e siècle, cela se traduit par la fondation de la Société nationale de protection de la nature en France en 1854 ou encore par la création du parc national de Yellowstone aux États-Unis en 1872. Mais c'est après la Seconde Guerre mondiale que le rapport à l'écologie se développe. Ainsi, le WWF (*World Wildlife Fund*), fondé en 1961, sensibilise le grand public sur les espèces menacées, la destruction et la pollution des habitats naturels. Depuis, de multiples conventions internationales ont été signées⁵ pour protéger la faune, la flore et leurs habitats. En parallèle, le GIEC⁶ est missionné depuis 1988 afin de comprendre le changement climatique et ses effets, ainsi que pour éclairer les décideurs politiques sur la portée de leurs décisions et les possibilités qui s'offrent à eux. C'est d'ailleurs suite à son 5^e rapport d'évaluation, publié en 2014, que l'opinion publique semble avoir pris la mesure du changement climatique et de la difficulté à le contenir à des niveaux jugés raisonnables.

Malgré ces efforts, les activités humaines continuent de dégrader les milieux naturels. Le taux d'extinction actuel des espèces en témoigne : il est 100 à 1 000 fois supérieur au taux moyen naturel⁷. On parle par conséquent de l'extinction de l'Holocène ou, parfois, de Sixième extinction de masse. Au regard de tous ces éléments, un courant de pensée s'est développé dans les années 2010, prédisant un effondrement imminent de la civilisation thermo-industrielle⁸ : la collapsologie⁹. Cette approche, qui peut paraître radicale, montre à quel point les questions d'écologie et de développement durable sont devenues essentielles dans la société actuelle.

En réponse à la préoccupation grandissante des populations sur ces questions, les gouvernements ont pris de nombreux engagements depuis une cinquantaine d'années. Aux conventions pour la protection de la biodiversité viennent s'ajouter de nombreux protocoles, conférences et sommets internationaux dont l'objet est la préservation de l'environnement et la limitation du changement climatique. L'un des principaux succès de ces travaux internationaux est le Protocole de Montréal signé en 1987 et mis en application en 1989. Il visait à éliminer les produits responsables du trou dans la couche d'ozone. L'objectif est atteint : la production de CFC¹⁰ a cessé totalement avant 2010 et la couche d'ozone se rétablit progressivement, avec un retour à son niveau initial prévu vers 2050¹¹.

D'autres engagements forts, portant notamment sur les émissions de gaz à effet de serre (GES), ont été pris au cours des dernières décennies. Ainsi, le Protocole de Kyoto, signé en 1997 et entré en vigueur en 2005, vise une réduction de 5 % des émissions de GES par rapport à 1990 ; et l'Accord de Paris sur le climat signé en 2016 engage ses signataires à réduire leurs émissions de GES afin de limiter le réchauffement climatique en dessous de 2°C, en publiant leurs objectifs et résultats. Néanmoins, les accords internationaux ne sont pas toujours respectés. En effet, les intérêts de chaque pays prennent régulièrement le pas, notamment pour les accords non contraignants. Ainsi, le Canada a décidé de sortir du Protocole de Kyoto en 2011 pour des raisons économiques ; et, plus récemment, le Président Trump a décidé de retirer les États-Unis de l'Accord de Paris – avant que son successeur ne les y réintègre.

II) Une recherche d'exemplarité des services publics

En France comme ailleurs dans le monde, l'écart constaté entre les engagements politiques en faveur de l'environnement et leur mise en œuvre par la puissance publique provoque chez certains citoyens un mécontentement et un sentiment d'injustice. Les mouvements écologistes exigent une mise en application stricte des engagements pris. Ainsi, plusieurs collectifs et associations ont lancé des actions en justice afin d'attaquer les États en raison de leur « inaction climatique ». Il y en aurait plus de 800 en cours dans le monde en 2017¹². En France, l'« Affaire du Siècle » est une campagne de justice climatique lancée en 2018 contre l'État par quatre ONG¹³, qui a reçu le soutien de plus de deux millions de citoyens via une pétition en ligne. Le tribunal administratif de Paris a reconnu l'État « responsable de manquements dans

5 On peut citer les conventions internationales : sur la protection des oiseaux ; pour la protection des végétaux ; pour la prévention de la pollution des eaux de mer par les hydrocarbures ; sur les zones humides ; sur la diversité biologique, etc.

6 Le GIEC (Groupe d'experts intergouvernemental sur l'évolution du climat) a été créé en 1988 pour faire l'état des lieux de la connaissance scientifique sur le changement climatique et ses conséquences.

7 TEYSSÈDRE, Anne, *Vers une sixième grande crise d'extinctions ?*, 2004, p. 24-49.

8 Ce terme désigne le fait que l'économie moderne et l'industrie fonctionnent grâce aux énergies fossiles.

9 SERVIGNE, Pablo, STEVENS, Raphaël, *Comment tout peut s'effondrer*, 2015.

10 Chlorofluorocarbones, des substances néfastes pour l'ozone utilisées dans le cycle de la réfrigération et comme gaz propulseur.

11 Organisation Météorologique Mondiale, *Assessment for Decision-Makers - Scientific Assessment of Ozone Depletion: 2014*.

12 BURGER, Michael, GUNDLACH, Justin, *L'État du contentieux climatique : Revue mondiale*, PNUE, mai 2017.

13 Qui sommes-nous ?, *l'affairedusiecle.net* [consulté le 23 février 2021]. Disponible sur : <https://laffairedusiecle.net/qui-sommes-nous/>

la lutte contre le réchauffement climatique »¹⁴. Par ailleurs, le Conseil d'État, saisi par des associations, a condamné l'État pour son inaction en matière de pollution de l'air avec une astreinte de 10 millions d'euros par semestre de retard¹⁵.

Cependant, les activistes ne se limitent pas aux actions en justice, ils sont également de plus en plus nombreux à manifester pour la cause environnementale. Ainsi, 350 000 personnes selon les organisateurs ont participé à « La Marche du siècle » en France le 16 mars 2019. Certains collectifs, comme *Extinction Rebellion*, prônent la désobéissance civile. Ce mouvement, créé en 2018 au Royaume-Uni, essaime partout dans le monde et organise des actions coup de poing hautement médiatiques.

Les sondages d'opinion montrent que l'environnement est devenu un sujet prioritaire pour une large majorité de Français¹⁶ et l'écologie politique remporte un succès grandissant en Europe occidentale, comme en témoignent les dernières élections municipales en France. La conjoncture de tous ces éléments impose à l'État d'adapter tant son droit que ses institutions pour s'aligner sur les exigences de ses citoyens et surtout sur les engagements qu'il a pris.

La première réponse de l'État aux injonctions pressantes d'agir en faveur de l'environnement consiste à encadrer les activités économiques nationales par des lois et des normes. Ainsi, le Code de l'environnement, qui tient son origine d'une ordonnance de 2000, regroupe les textes juridiques relatifs au droit de l'environnement. Il est complété par des dispositions au sein des Codes concernant l'urbanisme, le commerce ou la pêche, entre autres. Ainsi, ce corpus légal a permis de transcrire les traités internationaux dans le droit français. Par exemple, pour diminuer ses émissions de GES conformément au Protocole de Kyoto, la France impose, au travers de la loi portant engagement national pour l'environnement du 12 juillet 2010, aux acteurs publics et privés de réaliser au moins tous les trois ans un bilan de leurs émissions de GES. Plus récemment, suite à la réunion de la Convention Citoyenne pour le climat en 2019, il est envisagé de décider par référendum la modification de l'article premier de la Constitution par l'apposition de la mention « La République garantit la préservation de la biodiversité, de l'environnement et lutte contre le dérèglement climatique ». Suite à cette même Convention qui avait proposé en juin 2020 la création d'un crime d'écocide, un projet de loi en date du 10 février 2021 (portant lutte contre le dérèglement climatique et renforcement de la résilience face à ses effets) prévoit un délit général de pollution et un délit de mise en danger de l'environnement. Le crime d'écocide est, quant à lui, renvoyé à une réglementation, à négocier au plan international une fois la notion de « limites planétaires » fondant l'écocide scientifiquement établie à l'échelle nationale.

En complément des considérations purement juridiques, l'État élabore des plans pluriannuels afin d'organiser sa mutation écologique. Ainsi, on peut citer la Stratégie nationale de transition écologique vers un développement durable pour la période 2015-2020, qui fait suite à la loi de transition énergétique pour une croissance verte de 2015 et qui s'articule autour de trois grands domaines : définir une vision à l'horizon 2030, transformer le modèle économique et social pour la croissance verte et favoriser l'appropriation de la transition écologique par tous¹⁷. Cette stratégie cherche à mobiliser tous les leviers d'action dont dispose l'État, des incitations financières en passant par les interdictions et obligations faites aux acteurs, afin d'engager la société dans ce changement.

Dans cette optique, les services de l'État sont mis à contribution pour donner l'exemple. Ainsi, le « Plan pour une administration exemplaire » de 2008 ou encore le « programme Services publics éco-responsables » de 2020 définissent la marche à suivre dans la fonction publique pour insuffler un mouvement d'ensemble. Réduction des émissions de CO₂, bilan des consommations énergétiques, gestion des déchets, préservation de la biodiversité, économies de papier, interdiction des plastiques à usage unique ou encore modernisation du parc automobile sont autant de domaines concernés.

14 L'affaire du siècle, *tribunal-administratif.fr*, 3 février 2021. Disponible sur : <http://paris.tribunal-administratif.fr/Actualites-du-Tribunal/Communiqués-de-presse/L-affaire-du-siecle>

15 CONSEIL D'ÉTAT, Décision n° 428409, *conseil-etat.fr*. Disponible sur : <https://www.conseil-etat.fr/actualites/actualites/le-conseil-d-etat-ordonne-au-gouvernement-de-prendre-des-mesures-pour-reduire-la-pollution-de-l-air-sous-astreinte-de-10-m-par-semestre-de-retard>

16 Selon une enquête Kantar Sofres-One Point pour RTL, *Le Figaro* et LCI de 2018, 76 % des Français jugent que la lutte contre le changement climatique est prioritaire ou importante dans l'action de l'exécutif.

17 Ministère de la transition écologique. La stratégie nationale de transition écologique vers un développement durable 2015-2020, *ecologie.gouv.fr*. Disponible sur : <https://www.ecologie.gouv.fr/strategie-nationale-transition-ecologique-vers-developpement-durable-2015-2020>

III) La Gendarmerie à l'ère de l'éco-responsabilité

Afin de mettre en œuvre cette transition éco-responsable de la fonction publique, un haut fonctionnaire au développement durable est nommé dans chaque ministère. Au ministère de l'Intérieur, il pilote une « Mission Développement Durable » (MDD) qui supervise l'application de la politique écologique, décidée à partir de la stratégie nationale. Pour chaque projet, cette mission dispose de référents au sein des services, souvent positionnés au niveau des régions. Ils sont chargés de leur exécution et rendent compte des progrès et problèmes rencontrés. Par exemple, chaque référent recense les émissions de GES de son service et transmet l'information à la MDD afin qu'elle réalise un bilan des émissions de GES à l'échelle du ministère.

En parallèle, la Gendarmerie détermine en interne ses propres objectifs de transition écologique et de nombreuses initiatives voient le jour. L'Arme s'engage ainsi à promouvoir l'économie circulaire, avec une démarche de revalorisation des effets vestimentaires de ses agents par le biais de partenariats avec des acteurs privés qui réutilisent les matériaux usagés. Les déchets verts sont compostés et les déchets d'équipements électriques et électroniques sont collectés et traités par des entreprises spécialisées. De même, dans le domaine de la gestion des espaces verts, la Gendarmerie n'utilise plus aucun produit phytosanitaire et plante des fleurs mellifères pour préserver la santé des occupants des casernes et la biodiversité. Par ailleurs, dans le cadre de la recherche d'efficacité énergétique des bâtiments, les bonnes pratiques se multiplient. Des rénovations sont régulièrement effectuées et les vieilles chaudières sont progressivement remplacées par des moyens de chauffage plus sobres. Les personnels sont sensibilisés et encouragés à limiter leur consommation d'énergie par un comportement éco-responsable. Un dispositif permettant de limiter l'empreinte énergétique, la pose de panneaux photovoltaïques, actuellement installés dans cinq sites Gendarmerie, pourrait se généraliser. Enfin, la Gendarmerie forme ses conducteurs à l'éco-conduite et investit pour rendre son parc automobile moins polluant. Les véhicules de liaison sont en cours de remplacement par des véhicules électriques, pendant que les vieux véhicules diesel sont remplacés par des véhicules essence émettant bien moins de particules toxiques comme les NOx¹⁸. Cependant, en raison des contraintes opérationnelles, tous les véhicules ne peuvent pas encore passer à la motorisation électrique du fait d'une autonomie et d'une flexibilité encore inférieures à celles des véhicules thermiques.

Par ailleurs, au-delà de sa propre performance environnementale, la Gendarmerie, garante du respect des lois, fait la chasse aux atteintes à notre environnement. Une unité spécialisée rattachée à la sous-direction de la police judiciaire de la Gendarmerie, l'Office central de lutte contre les atteintes à l'environnement et à la santé publique (OCLAESP), créé en 2004, est dédiée à ces questions. Pleinement intégré à l'écosystème international des organismes garants de l'application des lois environnementales, cet office est à la pointe de ce domaine. En effet, il assure actuellement la présidence européenne de la lutte contre la criminalité environnementale qui a été inscrite parmi les 10 priorités du cycle politique 2018-2021 de l'Union européenne. Son action concerne notamment les trafics d'animaux, les pollutions et décharges illicites, ainsi que les trafics de produits phytosanitaires interdits en France. Par le biais de cette unité, la Gendarmerie joue un rôle majeur dans la mise en application du droit environnemental sur le territoire national et se pose en acteur incontournable pour faire du développement durable une réalité¹⁹.

Le développement durable et la transition écologique sont devenus des sujets prioritaires dans nos sociétés et sont parfois sources de tension. L'État, tant par la loi que par son service public, tente de montrer la marche à suivre pour adopter un modèle éco-responsable et préserver les ressources naturelles. La Gendarmerie en est un acteur majeur, aussi bien par les comportements qu'elle adopte en interne que par son rôle de police judiciaire au service du droit à l'environnement. Il reste à voir si l'ensemble des parties prenantes, du monde de l'entreprise aux particuliers, suivront le mouvement que le gouvernement souhaite impulser, pour aboutir à une transition cohérente et répondre efficacement à l'urgence du changement climatique.

*Le Lieutenant Arthur RIBEIRO DE CARVALHO est polytechnicien,
officier-élève de l'Ecole des officiers de la gendarmerie nationale.*

Le contenu de cette publication doit être considéré comme propre à son auteur et ne saurait engager la responsabilité du CREOGN.

- 18 Oxydes d'azote, particules nocives pour la santé humaine qui se forment lorsque les gaz d'échappement et résidus de combustion réagissent avec l'air ambiant.
- 19 « En trois ans, le nombre de dossiers dans lesquels nous sommes intervenus en appui d'unités territoriales de police ou de gendarmerie a bondi de 175 à 1 500 », selon le chef de la division Stratégie et analyse de l'OCLAESP. Extrait de « Sécurité alimentaire, écologie : ces gendarmes qui luttent contre la biocriminalité », *Les Échos*, février 2021.