



HAL
open science

La place de la question environnementale dans le débat public

Daniel Boy

► **To cite this version:**

Daniel Boy. La place de la question environnementale dans le débat public. Regards croisés sur l'économie, 2009, 2 (6), pp.48 - 55. 10.3917/rce.006.0048 . hal-03459882

HAL Id: hal-03459882

<https://sciencespo.hal.science/hal-03459882>

Submitted on 1 Dec 2021

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

» LA PLACE DE LA QUESTION ENVIRONNEMENTALE DANS LE DÉBAT PUBLIC

Daniel Boy, *directeur de recherche au Centre de recherches politiques de Sciences Po (CEVIPOF).*

Depuis plus de trente ans, l'environnement ne cesse d'entrer en politique. C'est en effet au début des années 1960 que le thème environnemental commence à prendre place sur la scène publique. Le naufrage du Torrey Canyon (18 mars 1967) inaugure l'ère des grandes catastrophes environnementales en affichant pour la première fois l'image symbolique d'un oiseau de mer englué dans le pétrole. Le long conflit autour du parc de la Vanoise, créé en 1963 et rapidement menacé par des projets de tourisme industriel, donne l'exemple d'une vaste mobilisation des acteurs de l'environnement pour ce que l'on ne nommait pas encore la sauvegarde de la biodiversité. Du 5 au 16 juin 1972 se tient à Stockholm la première conférence des Nations Unies sur l'environnement. La même année est publié à la demande du Club de Rome un rapport rédigé par une équipe du Massachusetts Institute of Technology, « The limits to growth » [Delaunay, 1972], qui déclenche dans la presse internationale et française un vaste débat entre partisans et adversaires d'une modération de la croissance économique destinée à économiser les ressources et à épargner l'environnement.

Pourtant, la période qui a suivi cette première émergence n'a pas vu l'environnement devenir dans le débat public un enjeu pérenne, régulièrement débattu et évalué puis progressivement intégré au même titre que d'autres préoccupations. À l'inverse, l'environnement semble être demeuré, en tout cas dans notre pays, un « enjeu clignotant » c'est-à-dire un objet politique incertain, tantôt dramatiquement valorisé, tantôt presque oublié, en particulier lors-

que l'urgence économique commandait de chercher à « sortir de la crise » par la relance économique.

Comment expliquer cette fragilité de l'enjeu environnemental ? Pourquoi les acteurs politiques ont-ils longtemps failli à faire entrer l'environnement en politique ? Le public s'est-il détourné d'une préoccupation, sans doute vécue comme légitime, mais trop peu prise en compte par le système ? Enfin, la période récente, marquée par la prégnance de l'enjeu climatique et par certaines innovations politiques (notamment le Grenelle de l'environnement), signifie-t-elle que l'environnement ou le développement durable ont désormais pris la place qui leur était due dans le débat public ?

LES ANNÉES D'HÉSITATION : L'ENVIRONNEMENT EST-IL UN « PROBLÈME PUBLIC » ?

L'analyse des politiques publiques [Boussaguet *et al.*, 2004] enseigne qu'une question devient à proprement parler un « problème public » lorsque des entrepreneurs politiques l'ont prise en charge, que l'on constate qu'il y a un état de fait qui pourrait et devrait être amélioré grâce à l'action publique et qu'enfin le problème en question a pu être mis à l'agenda des politiques publiques. À quel moment ces conditions ont-elles été réunies en ce qui concerne l'environnement ? Parfois très précocement, contrairement à certaines idées reçues. En 1974, un petit groupe de militants de l'environnement imagine de faire entrer l'écologie dans la campagne électorale de l'élection présidentielle en demandant à René Dumont, agronome engagé dans le développement des pays émergents, de présenter sa candidature. La modestie du score obtenu par le candidat écologiste (1,3 %) ne doit pas faire oublier que, pour la première fois, les enjeux écologistes sont évoqués dans une campagne électorale nationale. Cette première occasion fera date : par la suite, aucune élection nationale ou locale ne se déroulera sans que des écologistes n'y prennent part. Mais il est vrai que le parti des Verts, qui ne prend forme officiellement qu'en 1984 lors de son congrès fondateur, mettra bien longtemps à obtenir des résultats convaincants. Sans revenir ici sur une histoire électorale mouvementée, il faut convenir que les Verts n'ont pas su, à eux seuls, convaincre le public de l'urgence à prendre en compte l'enjeu environnemental : difficultés de fonctionnement, querelles de personnes, stratégies politiques incertaines ont malheureusement marqué leur histoire politique. À leur crédit, il faut cependant inscrire une entrée progressive dans certaines collectivités locales, notamment les régions en 1992, puis la ville de Paris lors des

élections municipales de 2001, ainsi que le Parlement européen, en particulier lors des élections de 2009. Plus modeste, l'entrée des Verts au Parlement français en 1997 conduit cependant à l'alliance avec le Parti socialiste dans le cadre de la « gauche plurielle » et à la nomination d'un ministre de l'environnement Vert, Dominique Voynet. Pourtant, faute de disposer d'un poids politique suffisant dans la coalition gouvernementale, les Verts ne réussiront pas à changer fondamentalement la nature des politiques publiques environnementales. C'est que leurs partenaires politiques, et en particulier le Parti socialiste, demeurent assez timides dans le domaine des politiques d'environnement, confirmant une assez large indifférence du milieu politique français dans ce domaine. Dans les programmes des différents partis politiques des années 1970, 1980 et 1990, les enjeux environnementaux n'occupent, en règle générale, qu'une place extrêmement réduite. Seules exceptions à cette règle, dans les périodes électorales, la concurrence – même modeste – du parti des Verts conduit le Parti socialiste à infléchir son offre politique pour capter une fraction d'un électorat qui balance d'élection en élection entre gauche et écologie. On verra ainsi les socialistes proposer, dans la perspective des élections législatives de 1978, un moratoire sur la construction des centrales nucléaires, que le même parti une fois parvenu au pouvoir en 1981 n'appliquera nullement.

Pourtant, même s'il n'est pas un thème majeur de conflit ou de concurrence dans le champ politique, l'environnement a fait son chemin au niveau de l'État. Tout a commencé dans les années 1960 lorsqu'une fraction du milieu administratif et politique marque un intérêt pour ces nouveaux enjeux et tente de les intégrer dans le champ politique. C'est au sein de la Délégation à l'aménagement du territoire et à l'action régionale (DATAR) qu'un premier groupe de travail réunissant des hauts fonctionnaires (notamment Serge Antoine, conseiller à la Cour des comptes) est créé. En 1970, un premier rapport proposera « cent mesures pour l'environnement ». Le rapport préparatoire au 9^e plan (1971-1975) se fait l'écho de ces préoccupations. Enfin, en janvier 1971, le premier ministère de la Protection de la nature et de l'environnement est créé et confié à Robert Poujade, député UNR et maire de Dijon [Poujade, 1975]. Depuis cette période initiale, les différents ministères de la cinquième République intégreront tous, avec des intitulés et des champs de compétences assez variables, un « ministère chargé de la protection de l'environnement ». Les dix premières années de son existence (1971-1981) ont été considérées par certains auteurs [Lascoumes, 1999] comme une première phase plutôt expérimentale. Ce secteur ministériel est alors compétent pour l'essentiel dans trois domaines : la protection de la nature, l'eau, et la lutte contre les pollutions et nuisances (selon les termes de

la loi sur les établissements dangereux). De 1981 à nos jours, le ministère de l'Environnement, à nouveau avec des intitulés variables, prend de l'assurance et voit augmenter assez régulièrement ses crédits, mais continue à manquer de moyens humains [Lascoumes, 1994]. Brice Lalonde, secrétaire d'État, puis ministre de l'Environnement du gouvernement de Michel Rocard, lui donne une forte impulsion. Pourtant, malgré cette montée en puissance progressive, les différents ministres de l'Environnement se plaignent tous des difficultés qu'ils éprouvent à convaincre le milieu politique de l'urgence environnementale [Lepage, 1998]. Une enquête réalisée en 2003 auprès de 200 parlementaires (députés et sénateurs) [Boy, 2003] révèle le manque d'ouverture des élus aux problèmes environnementaux. Dans cette enquête, la question suivante était posée : « Je vais vous citer une série de problèmes qui se posent en France. Je voudrais que vous m'indiquiez les deux qui, selon vous, devraient constituer les priorités de l'action du gouvernement ». Or, 3 % seulement des élus interrogés choisissaient dans la liste proposée « la prise en compte de l'environnement » contre 27 % pour « le développement économique », 25 % pour « l'amélioration de l'éducation et de la formation », 20 % pour « la réduction du chômage », 16 % pour « le maintien de la sécurité » et 6 % pour « la lutte contre la pauvreté ».

À cette indécision des élites politiques correspondait dans la société une difficulté du grand public à appréhender concrètement l'enjeu environnemental. Certes, les enquêtes par sondage le montrent, la société a été alertée assez précocement des dangers induits par un développement scientifique, technique et industriel mal maîtrisé [Boy, 1999]. Dès la fin des années 1960, les problèmes liés à la pollution du milieu naturel deviennent un thème fréquent de la presse de grande diffusion. Les premiers conflits nés des usages concurrentiels du milieu naturel génèrent des campagnes de presse qui alertent le grand public : la pollution des cours d'eau est dénoncée par les associations de pêcheurs, les multiples pollutions industrielles sont évoquées, les premiers accidents industriels font la une des journaux (marées noires, désastres technologiques etc.). Toutefois, la société ne dispose pas d'un système d'interprétation global de ces événements : la pollution demeure un épiphénomène, un défaut du système industriel qu'il convient de corriger sans que soient véritablement mises en question les logiques d'ensemble qui gouvernent le fonctionnement du productivisme. De plus, dans cette première période, la prise en compte des enjeux environnementaux est toujours mise en contradiction avec la nécessité de conserver ou de retrouver un taux de croissance industriel considéré comme nécessaire au bien-être de la société. Dans un contexte de crise économique extrêmement prégnant à partir de la fin des années 1970, cet impératif de développement tend évidem-

ment à déprécier les enjeux environnementaux. Il est frappant de constater que, lorsque les forces de gauche arrivent au pouvoir avec l'élection de François Mitterrand en 1981, l'une de leurs promesses majeures sera de « sortir de la crise » par une politique volontariste de développement scientifique et de politiques industrielles. Durant cette même période, l'écologie politique, qui avait obtenu quelques succès à la fin des années 1970 disparaît presque complètement de la scène électorale.

“ L'environnement semble être demeuré, en tout cas dans notre pays, un « enjeu clignotant » c'est-à-dire un objet politique incertain, tantôt dramatiquement valorisé, tantôt presque oublié. ”

Parallèlement à ce mouvement de prise de conscience quelque peu chaotique de la société, les associations de défense de l'environnement se développent : en 1968 se crée la Fédération nationale des sociétés de protection de la nature, aujourd'hui France nature environnement, qui fédère les principales associations de défense de l'environnement. En 1970, Alain Hervé fonde le groupe français des « Amis de la Terre ». Mais en France, les associations mettront longtemps à monter en puissance et surtout, elles auront bien des difficultés à s'affirmer comme des partenaires légitimes des pouvoirs publics dans les négociations autour des enjeux de l'environnement.

LES ANNÉES RÉCENTES : L’AFFIRMATION DE L’URGENCE ENVIRONNEMENTALE

Il serait bien difficile de fixer un point d'inflexion précis à un phénomène qui semble aujourd'hui avéré, l'affirmation d'une urgence environnementale, perçue à la fois par la société et par ses représentants. Mais on peut repérer différents événements qui ont jalonné cette évolution.

Ce sont d'abord, comme il arrive souvent en politique, des « crises » qui ont marqué la conscience publique et contraint les acteurs sociaux et les représentants élus à remettre en question leurs visions du monde. Du sang contaminé aux OGM en passant par la vache folle, les années 1990 ont été marquées par des « affaires » qui ont sans doute durablement sapé la confiance de principe qu'avait la société dans le progrès scientifique et technique. Cette évolution ne signifie nullement que le public aurait perdu toute confiance dans l'institution scientifique mais, plus précisément, que les produits de son activité sont désor-

mais soumis à un questionnement, voire à un contrôle social. Or, cette nouvelle situation affecte directement les représentations sociales de l'environnement, car elle fait apparaître beaucoup plus clairement les relations qu'entretient celui-ci avec les questions sanitaires. Dans les années 1970 et 1980, les problèmes d'environnement étaient avant tout perçus comme des menaces affectant la nature et très peu comme des risques pour l'espèce humaine. Or, vers le milieu des années 1990, les autorités médicales commencent à affirmer publiquement que la pollution due aux hydrocarbures a des conséquences concrètes en termes de morbidité : aux moments des pics de pollution, des personnes particulièrement vulnérables décèdent. Cet élargissement de la notion de risque environnemental ouvre la voie à une série de controverses qui vont effectivement nourrir de nombreux débats publics : questions sur la dangerosité éventuelle des produits issus de cultures transgéniques, risques induits par les ondes électromagnétiques (antennes de téléphone mobile, lignes THT), menaces représentées par certains produits issus des nanotechnologies (crèmes solaires, revêtements), renouvellement du débat sur l'usage de l'énergie nucléaire, mise en question radicale de l'usage des pesticides dans l'agriculture, etc.

“ **Peut-on penser que l'antagonisme écologie/économie, grand responsable des difficultés de la survie de l'environnement en politique, appartient désormais au passé ?** ”

Ces débats autour du risque environnemental qui s'organisent tantôt au niveau local (quand il s'agit d'un équipement industriel, par exemple) tantôt au niveau national (quand le problème intéresse l'ensemble de la nation) trouvent peu à peu des moyens d'expression légitimes grâce à une amélioration progressive des outils de la démocratie scientifique ou technique. À la vieille enquête publique qui s'assurait très succinctement du respect des riverains par un nouvel équipement s'ajoutent peu à peu des procédures plus longues, plus complexes, qui tendent à explorer de façon plus complète l'univers des différentes solutions techniques possibles. La Commission nationale du débat public, mise en place à la fin des années 1990, monte progressivement en puissance, d'abord pour organiser des débats autour d'équipements locaux, puis pour s'essayer à animer des débats nationaux (par exemple à propos de la gestion des déchets nucléaires).

Dans ce long mouvement de prise de conscience de la société, la question du réchauffement climatique a enfin joué un rôle capital. Les enquêtes par sondage le montrent, une évolution considérable a eu lieu dans la perception par le public des priorités en matière de risque environnemental [Boy, 2008]. Il y a

une dizaine d'années, la plupart des répondants à ces enquêtes identifiaient la pollution de l'air et de l'eau ainsi que le problème de l'élimination des déchets comme les premiers enjeux de la gestion de l'environnement, le réchauffement climatique n'arrivant qu'après ces premiers choix. Dans les dernières enquêtes, et notamment depuis 2006, le thème du réchauffement climatique vient en tête des priorités du public. Il est vrai que, dans les années récentes, la médiatisation, sous des formes variées, du thème climatique a été remarquable. Mais il faut aussi mettre au compte de cette évolution la diffusion progressive de l'idée qu'en matière de réchauffement climatique, les scientifiques parvenaient peu à peu, par un travail en commun, à un consensus impressionnant même si, ici ou là, des voix dissonantes, très minoritaires, se faisaient encore entendre. Le modèle du GIEC, la fabrication d'une expertise indépendante et collective aboutissant à un consensus, puis s'adressant aux politiques pour tenter de traduire le message scientifique en mesures politiques a sans doute beaucoup contribué à faire de l'environnement un « problème public » au sens fort.

Il est aujourd'hui difficile d'évaluer précisément les progrès effectués par les élites politiques dans la prise de conscience de l'urgence environnementale. Toutefois, certains signes donnent à penser que des évolutions majeures ont eu lieu. L'exemple de la campagne de l'élection présidentielle de 2007 est de ce point de vue très éclairant. L'intervention dans la campagne électorale d'associations de défense de l'environnement ne constitue pas à proprement parler une nouveauté : à plusieurs reprises depuis les années 1980, les associations ont cherché à faire pression sur des candidats lors de campagnes électorales pour promouvoir les enjeux environnementaux. Mais ces tentatives n'ont généralement pas connu de succès notable. L'entreprise montée par Nicolas Hulot et ses alliés lors de la campagne présidentielle de 2007 est d'une ampleur inégalée. Elle bénéficie d'abord de la notoriété de son promoteur principal, animateur d'émissions de télévision appréciées du grand public. Elle est favorisée par le réseau d'amitiés qu'a su construire Nicolas Hulot, en particulier avec et dans l'entourage du précédent Président de la République, Jacques Chirac, dont la fin de mandat a été marquée par des déclarations remarquables en faveur de politiques environnementales audacieuses. Dans un contexte où l'on pressent que l'environnement peut être un enjeu important de la campagne électorale, la menace d'une candidature surprise de Nicolas Hulot dont nul ne peut évaluer les conséquences électorales réelles aboutit au but recherché : convaincre les principaux partis qu'il est de leur intérêt de marquer leur allégeance à l'environnement en venant signer publiquement le pacte écologiste rédigé par Nicolas Hulot et ses alliés. Parallèlement à cette opération, les associations convain-

quent le futur vainqueur de l'élection Présidentielle de mettre en œuvre une procédure nouvelle, un « Grenelle de l'environnement » qui serait à l'environnement ce que le Grenelle de 1968 a été au social, une négociation d'ensemble entre l'État et des partenaires sociaux jugés légitimes à représenter les intérêts de la société.

Et de fait, quelques mois plus tard, le Grenelle s'engage. Sans préjuger aujourd'hui de ses effets concrets sur les politiques d'environnement, il constitue cependant une indéniable novation politique : l'intervention au plus haut niveau d'acteurs sociaux représentant des intérêts et des compétences et définissant les grandes lignes d'une nouvelle politique de développement durable. Par là, il témoigne que l'environnement est à nouveau entré en politique, mais peut-être avec de meilleures chances de ne pas être contraint à en sortir à nouveau sous l'effet d'une nouvelle urgence économique. Car il semble que là aussi le discours politique ait évolué : on parle aujourd'hui plus ouvertement de « croissance verte », de compatibilité entre maintien des niveaux de vie et soutenabilité du développement. Peut-on penser que l'antagonisme écologie/économie, grand responsable des difficultés de la survie de l'environnement en politique, appartient désormais au passé ?

BIBLIOGRAPHIE

- BOUSSAGUET L, JACQUOT S, RAVINET P. (2004), « Problème public », *Dictionnaire des politiques publiques*, Presses de Sciences Po, p. 347-353
- BOY D. (2003), « Les parlementaires et l'environnement », *Cahiers du Prose*, n° 7, septembre-octobre.
- BOY D. (1999), *Le progrès en procès*, Presses de la renaissance.
- BOY D. (2008), « Les représentations : l'exemple de l'effet de serre », in SMOUTS M-C. (2008), *Le développement durable, les termes du débat*, Armand Colin, Paris, p. 135-158.
- DELAUNAY J. (1972), *Halte à la croissance ? Enquête sur le Club de Rome*, Fayard.
- LASCOUMES P. (1999), *Instituer l'environnement : vingt-cinq ans d'administration de l'environnement*, l'Harmattan, Paris, Montréal.
- LASCOUMES P. (1994), *L'éco-pouvoir : environnements et politiques*, La Découverte.
- LEPAGE C. (1998), *On ne peut rien faire Madame le Ministre*, Albin Michel.
- POUJADE R. (1975), *Le ministère de l'impossible*, Calmann-Lévy, Paris.