

Les acteurs de l'environnement

Qui peut faire avancer la cause environnementale en France ?

Par Daniel Boy¹

Avec ce numéro 435 de la revue Futuribles, s'ouvre une nouvelle série, consacrée aux enjeux énergétiques et au changement climatique. Vaste sujet dont on a mesuré, lors de la démission du ministre français de la Transition écologique Nicolas Hulot, fin août 2018, le caractère ô combien systémique : en effet, ce dernier déplorait l'insuffisance d'un plus grand soutien, politique et populaire, pour pouvoir réellement peser sur la politique du gouvernement et promouvoir un projet ambitieux de transition écologique, en rapport avec les défis du changement climatique. De fait, dans ce premier volet, nous nous intéressons à la question des acteurs impliqués dans les questions environnementales : qui sont-ils, que pèsent-ils, quelles sont leurs motivations réelles en la matière ?

Daniel Boy, spécialiste de l'opinion publique et de l'écologie politique en France, propose ici un panorama des acteurs de l'environnement, partant du supranational jusqu'à l'échelon local et au citoyen français, en passant par les instances publiques nationales, élues ou consultatives. Il montre ainsi quel est leur positionnement sur les questions écologiques, comment il a évolué, et, par-là, comment il pourrait les placer en situation d'agir (ou non) en ce domaine. S.D.

Au cours de l'année 2019, l'environnement a été un enjeu très présent. Trois facteurs ont concouru à cette mobilisation : un renouvellement des alertes émises par la communauté scientifique, le contexte politique des élections européennes et, enfin, la réalité de nouvelles vagues de canicule au début de l'été. Un certain consensus semble aujourd'hui régner quant à la nécessité d'agir pour tenter de remédier à l'aggravation du changement climatique.

1. Directeur de recherche, Cevipof (Centre de recherches politiques de Sciences Po Paris).

Mais la question des moyens et des acteurs de cette action se pose. Quels acteurs, politiques, administratifs, scientifiques, associatifs sont en capacité de contribuer à des stratégies de lutte contre le changement climatique ? Pour éclairer les différents aspects cette difficile gouvernance multiacteur, et multiniveau, reprenons ici les traits des principaux acteurs de l'environnement.

Les acteurs supranationaux

Le premier sommet de la Terre, tenu à Stockholm en 1972, marque le début d'une tentative de gouvernance internationale des questions environnementales. Mais en réalité, ce n'est guère qu'avec la conférence de Rio (1992) que sont posés un certain nombre de principes de base définissant le développement durable. C'est aussi lors de cette conférence que naît la « Convention-cadre des Nations unies sur les changements climatiques (CCNUCC) », instrument majeur de concertation des États sur les problèmes posés par le changement climatique. Les réunions annuelles des États participant à cette convention (conférences des parties prenantes, COP) ont tantôt semblé impuissantes à faire avancer la cause du climat — cela semble avoir été le cas de la conférence de Copenhague en 2009 —, tantôt soulevé des espoirs considérables, notamment avec la COP21 tenue à Paris en 2015. Lors de cette dernière conférence, près de 200 pays ont été conviés à présenter leurs propres engagements à agir pour restreindre à l'avenir leurs émissions de gaz à effet de serre, avec pour objectif de limiter le réchauffement



© AlexLMX / Shutterstock

climatique à moins de 2 °C d'ici 2100 par rapport au niveau pré-industriel, en visant la barre de 1,5 °C.

Mais ces engagements, bien que probablement insuffisants pour aboutir à une baisse significative des émissions mondiales, ne font l'objet ni d'une évaluation précise ni d'un système de sanctions au cas où ils ne seraient pas tenus. On se trouve ici face à des politiques qui ne peuvent être jugées que dans la logique du « *name and shame* » : on peut désigner à la vindicte publique ceux qui ne tiennent pas leurs engagements, sans possibilité concrète de les y contraindre.

La communauté scientifique internationale est un autre acteur supranational. Avec le GIEC (Groupe d'experts intergouvernemental sur l'évolution du climat), son importance est devenue décisive. Bien qu'elle ne soit pas en position de décideur, cette communauté joue un rôle de lanceur d'alerte de premier plan. Les scientifiques qui rendent compte périodiquement de l'évolution du changement climatique ou des pertes de la biodiversité s'adressent aux décideurs politiques, mais aussi aux médias et donc à la société tout entière. La crédibilité de leurs messages, fondée sur leur compétence indéniable, fait d'eux des acteurs majeurs de l'environnement.

L'Union européenne (UE) est enfin un acteur supranational de l'environnement d'une grande efficacité, bien que limitée dans son rayon d'action géographique. La gestion de l'environnement est en effet officiellement une compétence de l'UE depuis le traité de Maastricht (1992). Les politiques d'environnement de l'Union² se développent à travers des directives concernant, notamment, la sauvegarde du milieu naturel (réseau Natura 2000), la qualité de l'eau (directive-cadre sur l'eau adoptée en 2000) ou encore le problème de la pollution de l'air. Mais ici, à la différence des traités internationaux cités plus haut, il y a bien évaluation des résultats obtenus (grâce en particulier à l'Agence européenne de l'environnement) et des sanctions réelles sont prévues. Ainsi, récemment, des poursuites judiciaires ont été engagées par l'Union européenne contre l'Allemagne, la France et le Royaume-Uni pour non-respect des limitations d'émission d'oxyde d'azote. Le *Green Deal* (Pacte vert) récemment proposé par la présidente de la Commission européenne Ursula von der Leyen confirme le rôle de *leader* de l'UE en matière de politiques d'environnement.

2. Pour une évaluation récente, voir : GLOBENSKY Lucas, « La politique environnementale européenne (hors climat) : un rôle majeur d'impulsion, des résultats inégaux », *Décryptage / La Fabrique écologique*, février 2019. URL : <https://www.lafabriqueecologique.fr/app/uploads/2019/03/politique-environnementale-europe%3F%39enne.pdf>. Consulté le 24 janvier 2020.

Il reste que la latitude d'action de l'Union trouve ses limites dans l'impossibilité de réglementer dans le domaine des politiques fiscales et dans la résistance des *lobbies* industriels, très présents à Bruxelles.

Les pouvoirs publics

Le pouvoir exécutif

En France, à la fin des années 1960, la notion d'environnement pénètre progressivement le milieu des responsables de l'aménagement du territoire. En 1969, un rapport préconisant « cent mesures pour l'environnement » est rédigé pour le Premier ministre Jacques Chaban-Delmas. Le ministère de la Protection de la nature et de l'environnement est créé en janvier 1971 et confié à Robert Poujade.

Depuis sa création, le ministère de l'Environnement a souffert de plusieurs faiblesses. En premier lieu, un manque de moyens financiers chronique a longtemps maintenu la dépense budgétaire en dessous de 1 %. En deuxième lieu, ses compétences étaient limitées puisque des secteurs d'activités aussi cruciaux que les transports lui ont longtemps échappé. Enfin, il faisait face à la difficulté d'agir localement en raison de la faiblesse de ses moyens déconcentrés.

Ces défauts de jeunesse ont été quelque peu corrigés par une série de réformes : sous l'impulsion de Brice Lalonde, ministre de l'Environnement du gouvernement de Michel Rocard, sont créées les DIREN (Directions régionales de l'environnement). Le ministère de l'Environnement confié à Jean-Louis Borloo en 2007 accroît ses domaines de compétence et ses moyens financiers. « Le Grenelle de l'environnement » inaugure un modèle inédit de concertation entre l'État et la société civile pour aboutir à un ensemble de nouvelles politiques publiques de l'environnement.

Au total, dans la période de près de 50 ans qui s'est écoulée depuis la naissance du premier ministère (1971 à 2020), les quelque 30 ministres qui se sont succédé dans cette fonction n'ont réellement fait avancer la cause de l'environnement que dans des conjonctures politiques dans lesquelles les titulaires de l'exécutif (c'est-à-dire le couple président-Premier ministre) privilégiaient — pour des raisons politiques variables — la promotion de l'écologie en politique. Cela a été pour partie le cas lorsque Michel Rocard, Premier ministre en 1988, confie cette tâche à Brice Lalonde. Et plus encore en 2007-2008 quand le président Nicolas Sarkozy, qui a promis aux associations de défense de l'environnement liguées dans l'Alliance

pour la planète, un grand ministère de l'Environnement et un « Grenelle de l'environnement », nommé à ce poste Jean-Louis Borloo.

Les assemblées constitutionnelles

En règle générale, la législation dans le domaine de l'environnement fait l'objet de projets de loi, c'est-à-dire de textes d'origine gouvernementale, qui sont par conséquent discutés, amendés et normalement adoptés par la majorité parlementaire (Assemblée nationale et Sénat). Pourtant, certains ministres de l'Environnement ont parfois indiqué avoir eu bien des difficultés à faire adopter leur projet par les assemblées parlementaires. Ainsi Corinne Lepage témoigne³ des difficultés rencontrées dans l'élaboration de sa loi sur l'air et de son application incomplète faute de décrets d'application efficaces.

Des enquêtes auprès des parlementaires⁴ ont en effet montré que, dans la période étudiée (2003-2010), les parlementaires manifaient une relative méconnaissance des problèmes d'environnement, avec cependant une progression notable entre les deux

Tableau 1. Réponse à la question « De ces trois opinions, laquelle se rapproche le plus de la vôtre ? » (enquête 2010, en %)

| | Parlementaires | | Public | |
|---|----------------|------|--------|------|
| | 2003 | 2010 | 2003 | 2009 |
| Les désordres du climat (tels que les tempêtes ou les inondations en France) sont causés par l'effet de serre | 21 | 34 | 35 | 50 |
| Les désordres du climat (tels que les tempêtes ou les inondations en France) sont des phénomènes naturels comme il y en a toujours eu | 18 | 19 | 14 | 13 |
| Aujourd'hui, personne ne peut dire avec certitude les vraies raisons du désordre du climat | 60 | 44 | 48 | 36 |
| Sans réponse | 1 | 3 | 3 | 1 |
| Total | 100 | 100 | 100 | 100 |

Source : ADEME / TNS Sofres.

3. Dans son « Editorial » du 5 avril 2017 de *Pollution atmosphérique*, n° 233. URL : <http://odel.irevues.inist.fr/pollution-atmospherique/index.php?id=5213>. Consulté le 24 janvier 2020.

4. Deux enquêtes ont été réalisées pour le compte de l'ADEME (Agence nationale de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie) par TNS Sofres en 2010 auprès d'un échantillon de 130 députés et 70 sénateurs. Les résultats de cette enquête sont comparés ici aux données d'une enquête analogue réalisée par TNS Sofres pour le compte de l'ADEME en 2003 auprès de 200 parlementaires dont 122 députés et 78 sénateurs. Des comparaisons ont aussi été effectuées avec les

enquêtes. La question suivante (tableau 1), issue de ces enquêtes, montre en effet qu'en 2003, 21 % seulement des parlementaires admettaient que « les désordres du climat sont causés par l'effet de serre », contre 34 % du public à la même date. Cette opinion a progressé dans la seconde enquête (2010) puisque 34 % des parlementaires partagent cette même opinion en 2010. Mais, là encore ce pourcentage est assez modeste comparé à celui du public (50 %).

Ce scepticisme des élus doit cependant être relativisé puisqu'il n'a pas empêché le Parlement français de suivre ses majorités politiques en entérinant les mesures adoptées par le Grenelle de l'environnement (loi Grenelle 2 en 2010) et en votant la loi de transition énergétique (en 2015).

Adossée aux assemblées parlementaires, l'Office parlementaire d'évaluation des choix scientifiques et technologiques (OPECST) a pour fonction d'informer le Parlement sur les enjeux scientifiques et techniques. Ces dernières années, l'OPECST a publié de multiples rapports très bien documentés sur le thème des enjeux environnementaux (énergie, biodiversité, etc.).

La troisième assemblée constitutionnelle de la République, le Conseil économique social et environnemental (CESE), est une instance consultative destinée à conseiller le gouvernement et le Parlement sur l'élaboration des lois et les orientations des politiques publiques. La particularité de ce conseil réside dans sa composition et son mode de fonctionnement. Il représente la société civile dite « organisée », c'est-à-dire qu'il rassemble des représentants des syndicats, des organisations professionnelles et des associations. Au sein des différentes sections, des avis sont élaborés puis soumis au vote en assemblée plénière. Ces dernières années, la section dédiée à l'environnement a publié de multiples avis très documentés sur la question des politiques environnementales⁵. Sans doute ces avis sont-ils de nature strictement consultative, mais compte tenu de leur qualité technique et du fait qu'ils sont produits et adoptés par des délibérations entre représentants de la société civile, ils constituent un apport indéniable à l'élaboration des politiques publiques d'environnement.

résultats d'enquêtes réalisées par l'institut ISL pour le compte de l'ADEME auprès d'un échantillon de 1 000 personnes représentatif de la population française âgée de 15 ans ou plus.

5. Voir par exemple DUVAL Guillaume et CHARRU Madeleine, « Climat-énergie : la France doit se donner les moyens. Avis sur les projets de Stratégie nationale bas carbone et de Programmation pluriannuelle de l'énergie », CESE, avril 2019. URL : <https://www.lecese.fr/travaux-publies/comment-accelerer-la-transition-energetique-mis-sur-la-mise-en-oeuvre-de-la-loi-relative-la-transition-energie-0>. Consulté le 24 janvier 2020.

Les commissions ou conseils consultatifs

L'action gouvernementale s'appuie sur de multiples commissions ou conseils fournissant de l'expertise technique. Dans le domaine des politiques environnementales, quatre cas peuvent être cités.

Le CGEDD (Conseil général de l'environnement et du développement durable) est chargé de conseiller le gouvernement dans les domaines du développement durable, des transports, du bâtiment et des travaux publics, de la mer, de l'aménagement des territoires, du logement, de l'urbanisme, de la politique de la ville et du changement climatique.

Le CGDD (Commissariat général au développement durable) éclaire et alimente, par la production de données et de connaissances, l'action du ministère sur l'ensemble de ses champs de compétences. Au sein de ce conseil, le service statistique fournit régulièrement un rapport sur l'état de l'environnement de grande qualité⁶.

Très récemment créé (mai 2019), le HCC (Haut Conseil pour le climat) est un organisme indépendant chargé d'émettre des avis et recommandations sur la mise en œuvre des politiques et mesures publiques pour réduire les émissions de gaz à effet de serre de la France, en cohérence avec ses engagements internationaux, en particulier l'accord de Paris et l'atteinte de la neutralité carbone en 2050. Les avis émis par ce dernier conseil sont bien peu complaisants à l'égard du gouvernement. Ainsi dans son dernier avis (juin 2019), le Haut Conseil pour le climat note que : « L'action nationale et internationale face au changement climatique est largement insuffisante pour contenir le réchauffement planétaire à 1,5 °C ou 2 °C. Les engagements pris jusqu'ici dans le cadre de l'accord de Paris et de la première Stratégie nationale bas carbone de la France, adoptée en 2015, sont insuffisants. Si des actions supplémentaires ne sont pas rapidement mises en œuvre, le rythme du réchauffement climatique pourrait s'accélérer. »

Il faut encore rappeler la compétence consultative du CNTE (Conseil national de la transition écologique) en ce qui concerne les projets de loi, dont le sujet principal est l'environnement et / ou l'énergie, et les stratégies nationales relatives au développement durable, à la biodiversité et au développement de la responsabilité sociale et environnementale des entreprises. La particularité de ce conseil est qu'il se compose de collègues représentatifs de la société

6. CGDD, *L'Environnement en France 2019*, Paris : La documentation Française, 2019.

civile (collectivités territoriales, syndicats de salariés, employeurs, associations de protection de l'environnement, ainsi que huit parlementaires). Il reste à mentionner parmi les acteurs de l'environnement, le rôle des agences, au premier rang desquelles l'ADEME (Agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie).

Enfin, la communauté scientifique française constitue aussi un acteur susceptible d'influencer les politiques publiques. Paradoxalement, l'Académie des sciences a tardé à accepter pleinement les théories soutenues par les climatologues en matière de changement climatique : jusqu'en 2010, les rapports de cette institution sont restés influencés par les conceptions climato-sceptiques défendues par Claude Allègre et Vincent Courtillot. Mais hors de ce cénacle, des scientifiques ont cherché, à de multiples reprises, à alerter les pouvoirs publics, et le public lui-même, par des déclarations publiées dans la presse de grande diffusion.

Les collectivités territoriales

Les régions françaises ont des compétences assez étendues dans le domaine de la protection de l'environnement, notamment en ce qui concerne les transports ferroviaires et plus largement à travers le schéma régional d'aménagement, de développement durable et d'égalité des territoires (SRADDET). Les capacités d'œuvrer en faveur du développement durable au niveau régional ont été accrues par la création en 2009 des DREAL (Directions régionales

de l'environnement, de l'aménagement et du logement). Elles ont remplacé les Directions régionales de l'équipement (DRE), les Directions régionales de l'industrie, de la recherche et de l'environnement (DRIRE) et les Directions régionales de l'environnement (DIREN) dont elles ont repris l'ensemble des missions⁷.

Tableau 2. Réponse à la question « Qui devrait prioritairement être responsable de la mise en œuvre de la transition écologique en France ? » (enquête 2019 / élus locaux, en %)

| | |
|--|----------|
| L'État | 68 |
| Les régions | 13 |
| Les intercommunalités et leurs groupements | 11 |
| Les communes | 8 |
| Total | 100 |

Source : ADEME.

7. Voir LASCOURMES Pierre, *Le Développement durable. Une nouvelle affaire d'État*, Paris : Presses universitaires de France, 2014.

Tableau 3. Réponse à la question

« Selon vous, à quelles principales priorités répondent les politiques menées au sein de votre collectivité ? »

(en premier, en second, en troisième, enquête 2019 / élus locaux, en %)

| | Cumul des trois réponses |
|--|--------------------------|
| Le développement économique / l'emploi | 40 |
| L'éducation | 37 |
| Les déchets | 35 |
| La petite enfance | 29 |
| Le logement | 22 |
| L'urbanisme | 21 |
| La transition écologique | 18 |
| La vie citoyenne | 18 |
| Les seniors | 16 |
| Le transport, la mobilité | 15 |
| La culture, les sport et loisirs | 14 |

Source : ADEME.

Contrairement aux régions et aux départements, les communes bénéficient de la clause de compétence générale : elles disposent donc d'une capacité d'intervention générale, sans qu'il soit nécessaire que la loi procède à une énumération de leurs attributions. Mais leurs compétences en matière d'environnement peuvent être déléguées aux communautés de communes. De fait, certaines communes dirigées par des maires écologistes ont développé des stratégies environnementales ambitieuses. C'est le cas de Grenoble mais aussi de petites communes, moins connues mais parfois très inventives pour gérer l'enjeu environnemental⁸. Bien entendu, on ne dispose pas d'un bilan général des politiques environnementales communales. À défaut de faits concrets, une récente enquête a permis de sonder l'opinion des élus locaux dans le domaine de l'environnement. Dans la dernière enquête de l'ADEME sur les perceptions du changement climatique⁹, un échantillon d'élus locaux¹⁰ a été interrogé sur ses opinions et ses pratiques dans le

8. Voir par exemple Loos-en-Gohelle ou Grande-Synthe, en région Hauts-de-France.

9. *Les Représentations sociales du changement climatique*, Angers : ADEME, 2019. URL : <https://www.ademe.fr/sites/default/files/assets/documents/rapport-representations-sociales-changement-climatique-20-rague.pdf>. Consulté le 24 janvier 2020. Voir l'article de Solange Martin, « L'opinion publique sur le climat en France », en page 35 de ce numéro, qui présente cette enquête (NDLR).

10. Composé de 495 élus locaux dont 191 maires ou adjoints au maire, 205 membres d'exécutifs intercommunaux et 99 membres d'exécutifs régionaux ou départementaux.

domaine du développement durable. Deux questions (tableaux 2 et 3) permettent de situer l'enjeu environnemental au sein de cet échantillon d'élus locaux.

On observe d'abord (tableau 2) que, pour la plupart des élus locaux, ce sont les échelons territoriaux supérieurs (État, région), qui devraient prioritairement être en charge de la transition écologique, les intercommunalités et les communes n'étant citées que dans 11 % et 8 % des cas. Quant au choix des priorités de politiques communales (tableau 3), elles sont toujours dominées par le développement économique (40 %), la transition écologique n'arrivant qu'à la septième place (18 %).

Les acteurs politiques

Fondé en 1984, le parti des Verts, qui a pris le nom d'Europe écologie les Verts (EELV) en 2009, a vocation, par définition, à peser sur les politiques publiques d'environnement. Pour apprécier ses résultats, il faut distinguer entre les niveaux territoriaux auxquels il est intervenu. Dans l'ensemble, ses réussites ont été plus marquées au niveau supranational avec les élections européennes et au niveau local, notamment dans les régions françaises. Dès l'élection européenne de 1989, les Verts dépassent 10 % des suffrages exprimés. Sur l'ensemble de la période, avec des hauts et des bas, leur score moyen atteint environ 10 %.

Ces scores ont permis aux Verts d'envoyer des élus au Parlement européen et, par-là, de peser, à proportion de leur nombre dans le groupe des Verts européens, sur les politiques environnementales de l'Union européenne. Les Verts ont aussi souvent eu, dès 1992, de bons résultats lors des élections régionales. Ces succès locaux leur ont permis de nouer des alliances majoritaires avec le parti socialiste (PS) et, par-là, d'influencer les politiques d'environnement régionales.

Au niveau national, c'est-à-dire lors des élections présidentielles et législatives, leur stratégie a été plus hésitante et leurs résultats plus incertains. Au premier tour de l'élection présidentielle, de René Dumont (1974) à Eva Joly (2012), leurs résultats ont toujours été modestes, avec un maximum de 5,2 % en 2002 (Noël Mamère). Aux élections législatives, ils ont toujours buté sur la difficulté d'un mode de scrutin majoritaire à deux tours, qui les a contraints à une stratégie d'alliance avec le parti socialiste : en 1997 et en 2012, moyennant un accord programmatique, le PS a réservé quelques dizaines de circonscriptions législatives à des candidats Verts.

Avec la Gauche plurielle (1997-2002) et la majorité de gauche élue en 2012, les Verts ont donc eu l'occasion de faire partie d'une majorité et de disposer de quelques postes ministériels.

Pourtant, les résultats concrets de cette stratégie sont au total assez limités. Dans la période de la Gauche plurielle, il n'y a aucune inflexion notable des politiques d'environnement. En 2012, la situation est plus complexe : la loi de transition énergétique provient bien de l'accord passé entre écologistes et socialistes. Mais, refusant de participer à un ministère dirigé par Manuel Valls, les Verts s'interdisent de peser plus avant sur la discussion de cette loi de transition énergétique, dont la gestion reviendra finalement à Ségolène Royal. Aujourd'hui, dans la perspective des élections municipales de mars 2020, la débâcle du parti socialiste place EELV en position de parti potentiellement dominant de futures alliances. Mais les Verts ne deviendront un acteur majeur des politiques d'environnement que si leur position dominante à gauche se confirme lors des élections véritablement décisives : présidentielle et législatives de 2022.

Jusqu'à une date récente, les partis dits « généralistes » n'avaient pas accordé une place très importante au thème environnemental. Des études ¹¹ ont cependant montré que dans la plupart des démocraties occidentales, ce thème a peu à peu été pris en compte dans les programmes électoraux. En France, l'infléchissement s'observe notamment à partir de la dernière campagne présidentielle où le candidat socialiste Benoît Hamon et le leader de La France insoumise Jean-Luc Mélenchon rivalisent d'imagination pour convaincre les électeurs de leur conversion à l'écologie. Plus précocement, lors de l'élection présidentielle de 2007, on a vu le candidat Nicolas Sarkozy signer un « Pacte écologique » avec des organisations environnementales, avec la promesse de créer un puissant ministère de l'Écologie et d'organiser un « Grenelle de l'environnement ». Promesses toutes deux tenues mais qui n'auront constitué qu'un moment exceptionnel dans la stratégie politique du principal parti de la droite.

Les acteurs associatifs

Les associations de défense de l'environnement constituent un autre acteur majeur de promotion des politiques environnementales. Elles ont longtemps été cantonnées à un champ d'action de

11. Voir PERSICO Simon, « En parler ou pas ? La place des enjeux environnementaux dans les programmes des grands partis de gouvernement », *Revue française de science politique*, vol. 65, n° 3, 2015, p. 405-428.

défense de l'environnement local et y ont joué un rôle de première importance. Leur participation active aux enquêtes publiques, puis aux auditions de la CNDP (Commission nationale du débat public) ont fait des associations de défense de l'environnement locales ou nationales (France nature environnement, Greenpeace, WWF / Fonds mondial pour la nature, etc.) des partenaires nécessaires de l'action publique dans le domaine de l'environnement. Depuis une vingtaine d'années, les associations de défense de l'environnement ont obtenu une représentation dans des conseils ou commissions situés au niveau national. Il s'agit de la CFDD (Commission française du développement durable) de 1993 à 2002, puis du CNDD (Conseil national du développement durable) de 2003 à 2006, enfin du Grenelle de l'environnement (2007-2009), suivi en dernier lieu du CNTE (Conseil national de la transition écologique).

Les entreprises

La question du rôle des entreprises dans les politiques de préservation de l'environnement constitue, depuis la fin des années 1980, un sujet de débat et de controverses majeur. La naissance et la popularisation du concept de développement durable dans le rapport Brundtland (1987)¹², puis dans les thématiques des succès sommits de la Terre, ont pour un temps ouvert la voie à l'idée

Tableau 4. Réponse à la question « D'après vous, l'activité de votre entreprise a-t-elle un impact sur le changement climatique ? »

(plusieurs réponses possibles, enquête 2018 / chefs d'entreprise, en %)

| | Ensemble des réponses | % |
|--|-----------------------|-----|
| Oui, en raison de l'activité de vos fournisseurs (inputs, matières premières, ressources utilisés) | 25 | 19 |
| Oui, en raison de la fabrication de vos produits ou services (process de production, etc.) | 31 | 24 |
| Oui, en raison de l'utilisation de vos produits ou services par vos clients | 32 | 25 |
| Non, elle n'a pas d'impact | 41 | 32 |
| Total | 129 | 100 |

Source : ADEME.

12. BRUNDTLAND Gro Harlem, *Our Common Future: World Commission on Environment and Development*, New York : Oxford University Press, 1987.

**Tableau 5. Réponse à la question
« La politique environnementale et climatique dans
votre entreprise est-elle principalement destinée à... ? »
(en premier, enquête 2018 / chefs d'entreprise, en %)**

| | |
|--|----|
| Réduire les risques physiques sur les installations | 7 |
| Réduire les risques d'approvisionnement | 6 |
| Optimiser la productivité (réduction des coûts...) | 11 |
| Développer de nouveaux marchés et renforcer la compétitivité (innovation...) | 8 |
| Améliorer l'image externe de l'entreprise et diminuer les risques clients | 20 |
| Améliorer l'image interne de l'entreprise vis-à-vis de ses salariés afin de favoriser leur implication | 18 |
| Satisfaire aux règles juridiques et réglementaires (normes, obligations d'affichage et de reporting) | 17 |
| Rien de tout cela, votre entreprise n'a pas développé de politique environnementale | 13 |
| Né se prononce pas | 0 |

Source : ADEME.

d'une compatibilité de principe entre croissance industrielle et maintien des équilibres environnementaux. Cet essai de justification passait par l'adoption de la notion de « responsabilité sociale de l'entreprise », c'est-à-dire par l'hypothèse d'une intériorisation par les entreprises d'un mode de croissance respectueux des équilibres environnementaux. Mais hors de certains modes de production très spécifiques et probablement très minoritaires, tels que les économies de fonctionnalité ou les économies circulaires, il est aujourd'hui bien difficile d'affirmer que la croissance industrielle pourrait perdurer sans affecter les stocks de matières premières non renouvelables et, surtout, sans émettre de gaz contribuant à l'aggravation de l'effet de serre.

Dans ces conditions, l'affirmation par les entreprises d'une volonté de respecter les équilibres environnementaux passe souvent aujourd'hui, à tort ou à raison, pour une stratégie de *greenwashing* (c'est-à-dire d'utilisation des arguments environnementaux à seule fin d'améliorer leur image). Une enquête effectuée en 2018 pour le compte de l'ADEME, auprès de 505 dirigeants d'entreprises de 50 salariés ou plus¹³, donne quelques indications sur la perception de leur rôle dans la question du changement climatique.

13. Voir *Les Représentations sociales du changement climatique*, op. cit.

Deux questions de cette enquête montrent tout d'abord qu'un quart seulement (25 %) de ces responsables estime que l'activité de leur entreprise a un effet direct sur le changement climatique (tableau 4). Il apparaît en second lieu que l'adoption par ces entreprises de politiques environnementales et climatiques (tableau 5) est pour beaucoup motivée, avant tout, par le souci d'améliorer l'image de l'entreprise auprès du public (20 %) ou parmi les salariés (18 %).

La société

Chacun d'entre nous est susceptible, en tant que citoyen mais aussi comme consommateur, de contribuer à la lutte contre le changement climatique. Les enquêtes de l'ADEME¹⁴ confirment en effet que le public attribue à la société un rôle important dans cet objectif (tableau 6) : pour plus du tiers des personnes interrogées

Tableau 6. Réponse à la question « À votre avis qui serait le plus efficace pour résoudre le problème du changement climatique ? »
(en premier, enquête 2019, en %)

| | |
|---|----|
| Chacun d'entre nous | 36 |
| Les États | 26 |
| Les instances internationales | 15 |
| Les entreprises | 9 |
| Personne | 8 |
| Les associations, fondations, la société civile | 3 |
| Les collectivités locales | 3 |

Source : ADEME.

(36 %), l'acteur le plus efficace pour résoudre le problème du changement climatique est « chacun d'entre nous », puis l'État (26 %) et en troisième lieu les instances internationales (15 %).

Au-delà de cette opinion, comment évaluer, dans les faits, la réalité de la contribution de la société à la lutte contre le changement climatique ? Deux modalités majeures de cette contribution peuvent être évoquées, celle de

l'action collective des citoyens et celle des comportements individuels des consommateurs. Sur le premier plan, il apparaît que ces dernières années, les mobilisations politiques de nature électorale (le vote en faveur de partis soutenant la cause environnementale)

14. Voir *Les Représentations sociales du changement climatique*, op. cit., ainsi que l'article de Solange Martin dans ce numéro, op. cit.

ont été très variables et probablement liées à la priorité accordée à l'environnement concurrentement à d'autres enjeux. Or, dans les élections nationales, l'enjeu environnemental n'a jamais été en tête des préoccupations des électeurs français, à l'exception notable de la dernière élection européenne. Il faut aussi noter que les récentes manifestations publiques d'une fraction de la jeunesse au sein de mouvements comme Extinction Rebellion ¹⁵ constituent une réelle novation, mais dont la pérennité à long terme est aujourd'hui difficile à prévoir.

Quant à l'adoption de comportements vertueux en matière de consommation, il est certain que les mentalités évoluent, par exemple en ce qui concerne l'usage de produits supposés moins nocifs pour l'environnement (alimentation bio, produits locaux, modération de la consommation de viande, etc.). Mais certaines zones de consommation restent rétives au changement. C'est le cas en particulier des transports (gros contributeurs de gaz à effet de serre), en raison souvent de difficultés structurelles que rencontrent les consommateurs (absence de transports alternatifs en milieu rural, coût élevé d'achat d'un véhicule plus économe, etc.).

Les médias

Sans doute les médias ne sont-ils pas à proprement parler des « acteurs de l'environnement », mais on peut les considérer comme des influenceurs de ces mêmes acteurs. Par « médias » il faut entendre en premier lieu la presse écrite, télévisuelle et désormais numérique (sites Web, réseaux sociaux). Cette presse au sens large relaie désormais efficacement les événements liés au changement climatique (inondations, canicules...), quelquefois sur un mode catastrophique plus que pédagogique, dont l'efficacité peut être discutée. Mais souvent aussi en donnant la parole aux scientifiques à même de fournir au public des explications fondées. Il faut aussi compter avec les livres et les films, en rappelant l'influence notable du film d'Al Gore, *Une vérité qui dérange*, diffusé en France à l'automne 2006, au moment même où se forme une coalition d'associations de défense de l'environnement (l'Alliance pour la planète), qui conduira, l'année suivante, à la tenue du Grenelle de l'environnement.

15. Mouvement menant des actions non violentes d'occupation de lieux, de blocage de circulation..., pour sensibiliser aux enjeux écologiques (NDLR).

Les acteurs agiront-ils ?

Ce recensement, sûrement non exhaustif, des acteurs de l'environnement ne permet évidemment pas de désigner l'acteur indiscutablement décisif, même si, nous l'avons suggéré, les poids de ceux que nous avons mentionnés ne sont pas équivalents. Reste un problème de taille : celui de la latitude d'action des acteurs que nous avons identifiés. Enjeu désormais crucial des politiques d'environnement, le réchauffement climatique est décrit par les scientifiques comme un problème très complexe en raison, notamment, des échelles de temps et de localisation géographique qu'il implique. Des actions très déterminées des pays concernés pourraient peut-être limiter le réchauffement climatique à un niveau considéré comme relativement acceptable : moins de 2 °C, objectif déjà considéré par beaucoup de scientifiques comme impossible à tenir. Mais dans tous les cas, les politiques suivies n'auront d'effet que dans un très lointain futur.

Le temps du climat est sans commune mesure avec le temps politique. Conduire des politiques rigoureuses, c'est-à-dire souvent impopulaires pour les vivants d'aujourd'hui, ne bénéficiera au mieux qu'aux générations futures. Il faut supposer une grande vertu aux acteurs de l'environnement pour penser qu'ils se soumettront aisément à cette logique temporelle. À ce décalage de temps s'ajoute un décalage de lieu. À une échelle locale, adopter des politiques sévères pour réduire les émissions de gaz à effet de serre aura sans doute un effet global (même minime). Mais cette action vertueuse ne protégera pas les populations locales des désordres climatiques à venir : canicules, inondations, tempêtes.

Reste enfin à gérer la question de l'action individuelle opposée à l'action collective : aussi bien au niveau des États qu'à l'échelle du citoyen, une action vertueuse ne vaut que si l'on est assuré que les autres (États, citoyens) prennent leur part du fardeau. La problématique du « passager clandestin » (profiter d'un avantage sans en assumer les inconvénients) est très présente dans les conduites adoptées à l'égard du changement climatique.

Jamais, sans doute, des acteurs politiques n'ont été confrontés à une énigme politique aussi complexe à résoudre que celle du réchauffement climatique. ■