

Introduction

La priorité accordée aujourd'hui au climat, dans les politiques environnementales, par les États, les ONG, les médias, est-elle justifiée ? N'est-elle pas excessive ?

Soulever cette simple question apparaît, à soi seul, iconoclaste et s'apparente à une démarche politiquement incorrecte tant il semble communément admis que « la lutte contre le réchauffement climatique » constitue la mère de toutes les batailles environnementales. Pourtant, interroger la perception commune a souvent du bon et participe de la liberté d'expression, autant que du sens critique.

Entendons-nous bien. Il ne s'agit pas ici d'examiner, en tant que tels, la question du changement climatique, ses causes, son ampleur, ses conséquences, les politiques suivies en la matière. Des milliers d'études existent sur ces sujets. Les propos qui suivent ne s'apparentent pas davantage au courant du « climatoscepticisme ». Nombre d'études scientifiques ont mis en évidence non pas ce que les médias appellent le « réchauffement climatique » mais un phénomène de changement climatique, essentiellement caractérisé par trois éléments : réchauffement en certains lieux de la planète et refroidissement en d'autres ; rythme rapide d'évolution de ces variations (plus rapide que ce qu'engendrerait une évolution purement naturelle) ; possibilité accrue d'événements climatiques extrêmes et d'enchaînements de rétroactions, au-delà d'un certain seuil.

Il s'agit, plus simplement et de façon peut-être plus hétérodoxe, de réexaminer la prééminence, considérée comme allant de soi, du thème climatique au sein des politiques d'environnement.

En effet, si la question climatique était quasiment absente des politiques environnementales jusqu'aux années 1990, elle a pris depuis une importance telle qu'elle en vient non seulement à les dominer mais aussi à les escamoter, voire à leur nuire.

Or, si le changement climatique constitue, incontestablement, un enjeu environnemental majeur, il n'apparaît pas, malgré son extrême médiatisation, plus important que d'autres, tels que la pollution atmosphérique, la pollution de l'eau, l'érosion de la biodiversité, voire la dégradation des sols. On peut le démontrer en comparant, par exemple, le nombre de décès prématurés engendrés par ces phénomènes, leurs coûts économiques ou encore la hiérarchie des constats et recommandations des grandes organisations internationales. Même dans les pays en voie de développement (PVD), qui souffriront davantage que les pays du Nord des conséquences du changement climatique, ces autres problèmes d'environnement semblent susceptibles d'y entraîner des conséquences économiques et sanitaires supérieures à celles du changement climatique.

Quant à la France, la priorité absolue qu'elle confère au changement climatique au sein de ses politiques environnementales ne manque pas d'étonner. Si l'on passe en revue les critères à l'aune desquels pourrait s'y trouver justifié ce caractère prioritaire, aucun ne semble véritablement résister à une analyse rigoureuse. En effet, la France représentant moins de 1 % des émissions mondiales de gaz à effet de serre (GES), considérées comme responsables d'une partie au moins du changement climatique, la politique climatique française n'est en rien déterminante. Elle ne saurait suffire à résoudre le problème mondial, ni même à l'influencer puisque la diminution de ses émissions est plus que compensée par les émissions croissantes des PVD et des pays émergents. De plus, les performances de la France en la matière sont remarquables : elles en font l'un des pays les moins émetteurs de GES de la planète. Ses émissions continuant à baisser, ses performances ne cessent de s'améliorer. Il s'agit,

de loin, du domaine environnemental dans lequel le bilan de la France est le meilleur, à l'inverse de la qualité de l'air, de l'eau, de la biodiversité et autres secteurs dont les résultats médiocres contreviennent au respect des conventions internationales ou directives européennes, l'entraînant dans des contentieux. Rien de tel dans le domaine climatique dans lequel, au contraire, la France respecte tous ses engagements internationaux. Enfin, contrairement à ce qui est souvent dit et cru, l'opinion publique française elle-même ne considère pas le changement climatique comme le problème d'environnement le plus important.

Or, cette priorité accordée à la politique climatique s'est parfois révélée défavorable à l'environnement, à tel point qu'elle a accru certains problèmes écologiques, au lieu d'aider à les résoudre.

En outre, bien que prioritaire, la politique climatique française s'est révélée jusqu'ici déséquilibrée, coûteuse, peu efficiente ; elle n'est pas parvenue à résoudre les contradictions qui l'opposaient à d'autres politiques (dans le domaine social, de la fiscalité, des transports, de l'agriculture, etc.). Si la politique climatique domine les autres politiques environnementales, elle demeure elle-même tenue en lisière par d'autres politiques sectorielles et ne parvient pas à les infléchir. Ainsi, de façon paradoxale, les bonnes performances de la France en la matière ne résultent pas tant de la politique climatique elle-même que de facteurs qui lui sont extérieurs et, pour la plupart, antérieurs. Une franche réorientation des politiques climatiques vers des mesures plus efficaces, moins coûteuses, tenant davantage compte du contexte international, accordant plus de place à l'adaptation par rapport à l'atténuation et qui ne soient pas défavorables à l'environnement, apparaît nécessaire¹.

¹ Certaines hypothèses émises dans cet ouvrage ont donné lieu à des échanges informels avec Thierry Lavoux, Harold Levrel et Patrick ten Brink. Qu'ils trouvent ici l'expression de ma reconnaissance. L'auteur demeure seul responsable des analyses effectuées et critiques qui peuvent leur être adressées.

Chapitre 1

LA VAMPIRISATION DE L'ENVIRONNEMENT PAR LE THÈME DU CHANGEMENT CLIMATIQUE

Des politiques environnementales négligeant longtemps le climat

Les politiques de protection de l'environnement trouvent leur origine historique, avant même de revêtir cette appellation, essentiellement dans deux types de préoccupations. Le premier provient du souci de l'hygiène et de la protection des citoyens vis-à-vis des nuisances locales. Il remonte à plusieurs siècles. On en trouve la trace, en France par exemple, dans de nombreux règlements de police qui tentent de concilier, de manière plus ou moins équilibrée, les intérêts des activités à l'origine des nuisances et ceux des citoyens, dans l'enquête de *commodo et incommodo* de 1729 puis dans le décret du 15 octobre 1810 et la loi du 19 décembre 1917 sur les établissements dangereux, insalubres ou incommodes et celle du 17 juillet 1976 sur les installations classées pour la protection de l'environnement (ICPE).

Un autre type de préoccupations s'affirme progressivement au fil des siècles : celui de protéger la ressource. L'évolution du droit forestier français avec les ordonnances et édits royaux sur la forêt (par exemple ceux de 1302, 1346, 1518, 1565, 1574, 1588,

1669), le code forestier de 1827, etc., en témoigne notamment. Toutefois, ce souci ne doit pas s'entendre comme une volonté de protéger la nature pour elle-même mais plutôt comme le souhait de la gérer en tant que ressource économique et de concilier entre eux ses différents usages possibles.

À la fin du XIX^e siècle et au début du XX^e siècle, les politiques environnementales contemporaines naissent ou renaissent, d'abord à travers les thèmes de la protection des paysages et de la nature, puis de la lutte contre les pollutions de l'eau et de l'air, voire contre le bruit, et, enfin, du traitement des déchets et de la maîtrise des risques. Le climat est absent de cette génération de mesures. Et l'énergie n'est pas, à cette époque, considérée comme entrant dans le champ des politiques environnementales.

Durant les années 1970, en France, par exemple, les thèmes centraux de la politique environnementale sont la « protection de la nature » (termes qui figurent dans l'intitulé même du ministère à sa création en 1971), le paysage, le cadre de vie, la qualité de la vie, l'esthétique, l'architecture et la lutte contre les pollutions¹. Il en est encore ainsi durant les années 1980.

Le premier choc pétrolier de 1973-1974 entraîne, certes, une évolution importante de la politique énergétique française. Celle-ci se caractérise par un développement prioritaire et massif de l'énergie nucléaire, des efforts d'économie d'énergie et le lancement de quelques initiatives en matière d'énergies renouvelables. Le second choc pétrolier de 1979-1980 contribue à confirmer cette politique, initiée à la fin de la présidence Pompidou et développée sous tout le septennat giscardien. Mais elle n'est pas conçue comme une politique environnementale et trouve sa justification dans de tout autres desseins, clairement énoncés : diminuer le coût de la facture énergétique pour la balance commerciale et les entreprises, desserrer la dépendance énergétique et donc la contrainte géopolitique qui pèsent sur la souveraineté

¹ La prédominance de ces sujets dans les compétences du ministère à cette époque est bien mise en évidence dans le récit que fit de son expérience le premier titulaire du poste : Robert Pujade, *Le Ministère de l'impossible*, Calmann-Lévy, 1975.

nationale. Dans cette double optique, ces trois moyens, nucléaire, économies d'énergie et énergies renouvelables, sont cohérents et bien articulés. Mais ils ne sont pas motivés par des raisons environnementales. Ainsi, l'argument d'une énergie nucléaire peu émettrice de CO₂ n'est pas employé à l'époque. Cette politique est mise en œuvre par le ministre de l'Industrie et non par celui chargé de l'Environnement. Les mesures qui s'y rapportent sont examinées en Conseil des ministres et annoncées en même temps ; le nucléaire s'y taille toujours la part du lion.

Cette situation évolue, peu à peu, tant en ce qui concerne les ONG que les administrations, les médias ou les politiques publiques.

La polarisation croissante des ONG sur l'énergie et le climat

Les premières associations environnementales, dès le début du XX^e siècle, s'attachent à la défense des paysages et du patrimoine. Elles sont suivies par des associations spécialisées dans la protection de la nature, surtout à partir des années 1960, puis par d'autres, plus généralistes, à partir des années 1970. Or, on constate, dès les années 1980, et plus encore à partir du début des années 1990, un quintuple phénomène. D'abord, se créent des ONG et *think tanks* spécifiquement axés sur le changement climatique et l'énergie (World Information Services on Energy (WISE Paris), 1983 ; Comité de liaison pour les énergies renouvelables (CLER), 1984 ; Énergies pour le Monde, 1990 ; Global Chance, 1992 ; Réseau action climat (RAC), 1995 ; Helio, 1997 ; Sortir du nucléaire, 1997 ; négaWatt, 2001 ; The Shift Project, 2010, etc.). Parallèlement, dès les années 1980, les mouvements d'écologie politique tendent à faire de l'énergie un de leurs thèmes principaux².

Par ailleurs, depuis les années 1980 mais surtout à partir du milieu des années 1990, se créent des fédérations regroupant les professionnels des énergies renouvelables (Enerplan, 1983 ;

² Guillaume Sainteny, *L'Introuvable écologisme français* ?, PUF, 2000.

Syndicat des Énergies Renouvelables (SER), 1993 ; France Énergie Éolienne, 1995) ou de l'efficacité énergétique (Isolons la Terre contre le CO₂, 2003 ; Efficergie, 2006). En outre, d'autres fédérations professionnelles, créées auparavant (Groupement économique sanitaire électricité chauffage (Gesec), 1970 ; Groupement des industries de l'équipement électrique, du contrôle-commande et des services associés (Gimélec), 1971 ; etc.) s'emparent peu à peu du sujet de l'efficacité énergétique et contribuent à le promouvoir.

Ensuite, les ONG généralistes, nées à partir des années 1970 (Les Amis de la Terre, 1970 ; Greenpeace, 1972 ; Fondation Nicolas Hulot pour la nature et l'homme (FNH), 1990 ; Dossiers et Débats sur le développement durable (4D), 1993 ; Agir pour l'environnement, 1997 ; etc.), développent, de plus en plus, l'énergie et le climat comme thèmes prioritaires. Même les associations initialement créées dans les années 1960 dans un but de protection de la nature, et centrées sur cet enjeu (World Wildlife Fund (WWF), 1967 ; Fédération française des sociétés de protection de la nature, 1968), en viennent à faire du changement climatique un axe majeur, voire prioritaire, de leurs campagnes.

On peut se contenter d'un exemple récent mais frappant. En octobre 2014 se tient la Conférence des Parties (COP) de la Convention sur la diversité biologique (CDB), réunissant toutes les parties à la convention, soit la quasi-totalité des États de la planète, les grandes organisations intergouvernementales (OIG) et ONG, etc. Parallèlement, les 23 et 24 octobre, se réunissent les chefs d'État et de gouvernement européens représentant 28 États. À l'ordre du jour de cette rencontre figurent, notamment, les éventuels nouveaux objectifs en matière de GES, d'énergies naturelles renouvelables (ENR) et d'efficacité énergétique de l'Union européenne (UE) dont les performances en la matière sont déjà honorables. Dans un cas, des décisions éventuelles de la part de la communauté internationale dans son ensemble, dont les pays les plus riches en biodiversité, dans le cadre de l'une des trois grandes conventions sur l'environnement signées lors du sommet

de Rio en 1992. Dans l'autre, des orientations envisagées de la part de 28 pays seulement, dont la part des émissions de GES s'élève à moins de 10 % du total mondial et décline.

Or, dans *Le Monde* du 22 octobre, le WWF achète une page entière de publicité pour appeler la France à prendre « la tête de la marche pour le climat ». Dans le même numéro, deux pages plus loin, un autre appel du même type est lancé, sous la forme d'une demi-page de publicité, signée, notamment, de la Ligue pour la protection des oiseaux (LPO), de France Nature Environnement (FNE), de la FNH, des Amis de la Terre, etc.³ Aucune publicité de ce genre n'est publiée pour appeler à des résultats positifs pour la COP CDB ou demander à la France d'y jouer un rôle moteur. Pourtant, les ONG signataires citées sont nées dans le but de se consacrer à l'enjeu de la protection de la nature et/ou portent même cette identité dans leur dénomination (« *wildlife* » pour le WWF, « oiseaux » pour la LPO, « nature » pour FNE et la FNH, « Terre » pour Les Amis de la Terre).

En outre, ce nouveau positionnement et cette évolution ne paraissent pas souhaités par les Français. En effet, au même moment, le changement climatique ne figure pas parmi « les trois causes sur lesquelles [ils] estime[nt] que le WWF est le mieux placé, le plus légitime pour agir efficacement ». Seuls 16 % des Français le pensent, soit nettement moins que pour « protéger la biodiversité et les espèces en danger » (68 %), « protéger les océans et lutter contre la pêche intensive de certaines espèces de poissons » (54 %) et « lutter contre la déforestation » (51 %). À l'inverse, le développement des ENR se classe dernier (5 %) et la réduction des consommations d'énergie septième (7%)⁴. Entre 2008 et 2014, ce sont toujours les trois mêmes « causes », suivies de « préserver la qualité de l'eau et de l'air », pour lesquelles le WWF paraît le plus légitime, le changement climatique ne se plaçant qu'à la cinquième ou sixième positions avec 42 à 52 points de

³ *Le Monde*, 22 octobre 2014.

⁴ Sondage IFOP, 31 octobre au 10 novembre 2014.

moins que la protection de la biodiversité, 32 à 41 points de moins que la déforestation et 25 à 41 points de moins que la protection des océans. Quant à la réduction de la consommation d'énergie et au développement des ENR, ils se classent, respectivement et systématiquement, septième (7 à 10 %) et dernier (5 à 7 %). De façon régulière, les Français évaluent donc, sans ambiguïté possible, la spécificité d'une ONG comme le WWF, sa légitimité à agir, les domaines dans lesquels son action peut être efficace. Il s'agit toujours de thèmes directement liés à la biodiversité. Il est d'autant plus frappant de constater à quel point cette ONG délaisse relativement ce sujet au profit de thèmes pour lesquels elle est considérée comme beaucoup moins légitime.

Enfin, cinquième évolution importante, des ONG humanitaires, de solidarité internationale, de développement, de lutte contre la pauvreté, de coopération Nord-Sud, voire des mouvements altermondialistes, incorporent peu à peu le changement climatique dans leurs actions et prises de position, principalement à partir des années 2000⁵.

Or, assez souvent, cette dernière catégorie d'ONG s'empare du thème climatique sans se saisir d'autres problématiques environnementales ou faire le lien avec celles-ci. De ce fait, elles négligent ou sous-estiment ces autres questions d'environnement et les potentielles contradictions entre celles-ci et le thème du climat. Ces nouveaux acteurs contribuent aussi à « reproblématiser » le sujet climatique en tant que question Nord-Sud. C'est d'autant plus le cas que, bien qu'arrivés tardivement dans le débat, ils parviennent assez vite à s'y faire entendre. Ainsi, il est symptomatique de constater que, pour commenter les résultats de la vingtième Conférence des Parties de la Convention Climat à Lima, le journal télévisé de l'une des principales télévisions françaises donne la

⁵ Par exemple le Comité catholique contre la faim et pour le développement (CCFD), créé en 1960, Solidaires, en 1981, CARE France, en 1983, Via Campesina, en 1993, Coordination Sud, en 1994, Oxfam, en 1995, Caritas, en 1997, Association pour la taxation des transactions financières et pour l'action citoyenne (Attac France), en 1998, Relocalisons, en 2008, etc.

parole au directeur général de CARE France, de préférence à un représentant d'ONG environnementale ou spécialisée dans le changement climatique⁶.

La restructuration des administrations de l'environnement en fonction du climat

Les évolutions résumées ci-dessus pèsent sur l'organisation des administrations chargées de l'environnement. Celles-ci sont réorganisées en fonction des enjeux climatique et énergétique.

En France, depuis de nombreuses années, les écologistes et les environnementalistes considéraient qu'une politique de développement durable ne pouvait être sérieusement conduite si le ministère qui en avait la charge ne disposait pas des leviers de la politique énergétique. C'est cette réforme qui est accomplie en 2007. Le grand ministère alors créé, rassemblant environnement, urbanisme, transports et logement, reconstitue (sans l'architecture, les secteurs sauvegardés, les abords des monuments historiques, etc.) le ministère de l'Environnement et du Cadre de vie (MECV) qui existait de 1978 à 1981. Celui-ci n'avait certes pas d'attribution en matière d'énergie. Au contraire, en 2007, les compétences en matière d'énergie et de climat sont réunies au sein du nouveau ministère. La Direction générale de l'énergie et des matières premières (DGEMP), dépendant auparavant du ministère de l'Économie ou de celui de l'Industrie, devient la Direction générale de l'énergie et du climat (DGEC) transférée au ministère en charge de l'Environnement.

Au sein de la Commission européenne, en 2010, les attributions du commissaire à l'Environnement se voient réduites, les compétences en matière de climat étant transférées au commissaire à l'action pour le climat, poste créé. Au même moment, une Direction générale « action climat », regroupant des services des anciennes Directions générales environnement, action extérieure,

⁶ France 2, journal de 20 heures du 14 décembre 2014. Voir aussi *Le Monde*, 23 septembre 2014 ; *Libération*, 13 et 14 décembre 2014 ; *Mediapart*, 14 décembre 2014.

entreprises et industrie, est créée, ainsi qu'une Direction générale énergie qui prend ainsi son autonomie par rapport à l'ancienne Direction générale transports et énergie. La même structure est conservée dans la Commission Juncker, à partir de décembre 2014, bien qu'au sein du Collège des commissaires, le même commissaire ait compétence pour le climat et l'énergie.

La focalisation médiatique sur le climat

Jusqu'à la fin des années 1990, les rubriques environnement des médias accordaient une place mesurée au changement climatique. À l'inverse, l'actualité relative à ce sujet en est venue à constituer l'essentiel de ces rubriques depuis, les autres thèmes environnementaux se trouvant parfois relégués au second plan. Ainsi en est-il, par exemple, dès 1997, de la couverture du sommet de Kyoto. Ainsi en est-il également du sommet de Copenhague en 2009, alors que celui de la CDB à Nagoya, un an plus tard, parvenant à un accord important sur l'un des principaux enjeux Nord-Sud de l'époque, n'est que très modestement traité. En septembre 2009, *Le Monde* dépêche pas moins de trois envoyés spéciaux pour couvrir le sommet des Nations unies, qui n'est qu'une réunion préparatoire à la COP de Copenhague⁷.

Il en va de même pour l'actualité nationale. Sous le quinquennat de François Hollande, deux lois importantes relatives à l'environnement sont préparées, rédigées, adoptées en Conseil des ministres puis examinées par le Parlement, l'une sur la transition énergétique, l'autre sur la biodiversité. La couverture de ces deux textes par les médias est sans commune mesure. Pourtant, le second contient des dispositions importantes et novatrices comme, par exemple, l'instauration d'un mécanisme d'accès et de partage des avantages de la biodiversité, en application du protocole de Nagoya.

Non seulement les médias français accordent une place très supérieure au changement climatique par rapport aux autres

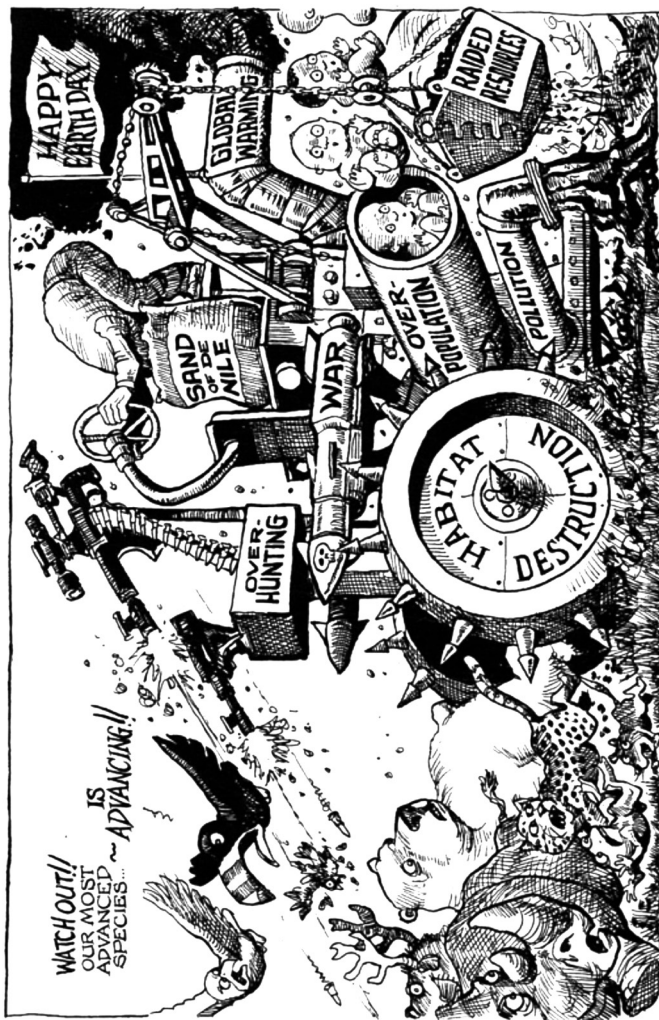
problèmes environnementaux, mais ils l'isolent de ceux-ci, le traitant de façon autonome, sans voir ou mettre en évidence ses relations avec eux ou en faisant du premier un facteur des seconds. Ainsi le changement climatique est-il parfois présenté comme une cause importante de l'érosion de la biodiversité, du déboisement, de la dégradation des sols, de l'accentuation de certaines pollutions atmosphériques, etc. Mais, en réalité, le changement climatique est la conséquence de ces dégradations avant d'en être la cause. Le déboisement, la mise en culture des prairies, l'assèchement des zones humides déstockent du carbone et freinent son absorption. L'industrie, les transports, le résidentiel et le tertiaire émettent des GES, etc.

Les médias anglo-saxons adoptent souvent une approche plus équilibrée et globale des questions d'environnement que leurs équivalents français. Le dessin reproduit ci-après symbolise cette différence d'approche. Il n'a pas été publié dans la presse militante ou spécialisée mais dans *The Economist*⁸, organe de référence de l'*establishment* international à l'occasion du Jour de la Terre 2015. Il adopte une approche large, holistique des sujets environnementaux. Il met aussi au premier plan des sujets mal ou peu traités par les médias français. Soit car ceux-ci les négligent (destruction des habitats), soit car il est considéré comme politiquement incorrect ou inhabituel de les traiter en lien avec leurs conséquences environnementales (guerre, surpopulation). Enfin, suivant une lecture occidentale, c'est-à-dire de gauche à droite, les sujets d'abord mis en avant, sur lesquels se porte en premier le regard et sur lesquels on suppose donc que le dessinateur a voulu insister, sont la destruction des espèces et des habitats. À l'inverse, le changement climatique, situé à l'extrême droite et sortant du pot d'échappement, est bien représenté comme une production de l'activité humaine et un *output* des autres pressions de l'homme sur l'environnement, non comme sa cause. Il semble également figuré comme additionnel aux autres impacts humains

⁷ Voir par exemple *Le Monde*, 24 septembre 2009.

⁸ *The Economist*, 18 avril 2015.

sur l'environnement et non considéré comme les oblitérant ou les surpassant en importance ou en urgence.



D.R.

En outre, les médias français en viennent parfois, en se trompant factuellement et donc en délivrant une information erronée à leur public, à assimiler tout événement sur l'environnement à la politique climatique. Pour ne prendre qu'un exemple récent, le 27 novembre 2014, France Info annonce à ses auditeurs : « C'est le rendez-vous du climat⁹ », alors qu'il s'agit de l'édition 2014 de la Conférence environnementale qui, cette année-là, traite de trois sujets : « environnement et santé », « transport et mobilité durable » et « mobilisation nationale vers la COP21 du climat et de la biodiversité ». De même, l'enjeu climatique domine tellement les autres sujets environnementaux que de nombreux journalistes emploient l'expression « transition énergétique » pour évoquer la « transition écologique », confondant allègrement les deux notions.

La façon dont les médias traitent du changement climatique et le rythme avec lequel ils le font constituent une illustration de leurs fonctions d'agenda et d'amorçage. Dans le premier cas, par l'importance accordée à un sujet et sa répétition, ils influent sur les préoccupations de l'opinion¹⁰. Dans le second, en se focalisant sur tel ou tel sujet, les médias incitent l'opinion à l'utiliser comme critère d'évaluation d'une situation ou d'une politique publique¹¹. Ces effets, notamment le second, paraissent s'appliquer dans le cas du changement climatique. L'évolution de la situation dans ce domaine, les progrès des politiques climatiques ou les stagnations des négociations internationales en la matière semblent, parfois, constituer les critères de jugement des politiques environnementales en général.

⁹ France Info, 27 novembre 2014, journal de 5 h 30.

¹⁰ Maxwell McCombs, Donald Shaw, « The Agenda-Setting Function of Mass Media », *The Public Opinion Quarterly*, vol. 36, n° 2, Été 1972.

¹¹ Shanto Iyengar, Donald Kinder, *News That Matters*, The University of Chicago Press, 1987.