

EXPLORER LES LIMITES : QUARANTE ANS DE POLITIQUE DE L'ENVIRONNEMENT EN BELGIQUE, EN FRANCE ET AUX PAYS-BAS

A lors qu'aux yeux de bon nombre de gens, une politique de l'environnement revient surtout à des questions de technique ou de sciences naturelles, l'enjeu du problème est en fait tout simple: il s'agit d'organiser toute une série d'activités humaines de façon à ce que l'environnement ne subisse pas de dommages irréversibles. Ces dommages irréversibles s'expliquent tout aussi facilement. Il nous a en effet été enseigné dès l'école primaire que le milieu naturel remplit tout un tas de fonctions d'intérêt vital pour l'être humain: la nature nous fournit de l'eau, des matières premières et de l'énergie, elle nous protège des rayonnements cosmiques et elle est même en mesure d'absorber un certain degré de pollution. Dans le jargon contemporain: l'écosystème fournit spontanément mais - hélas! - aussi sans rémunération, une série de services appelés *ecosystem services*. Le problème de l'environnement commence là où cette prestation de services se trouve compromise par une surcharge imposée par la société, notamment là où la pollution devient plus importante que la capacité d'autoépuration, où les matières premières s'épuisent, où des couches cultivées essentielles sont emportées, où des trous apparaissent dans la couche d'ozone ou encore lorsque l'on constate que les abeilles sont menacées d'extinction. La question de l'environnement n'est pas un problème technique, mais un problème de société.

Au-delà de ce point, les questions de l'environnement et de son approche sous forme de politique environnementale deviennent progressivement plus complexes. Il y a tout d'abord un problème de connaissances: si on en sait toujours plus sur les effets négatifs écologiques de l'activité humaine et sur les moyens de les contrer, de très nombreuses questions sur les sensibilités et les limites du système écologique demeurent ouvertes. La question du climat illustre bien la complexité de l'aspect connaissances. En deuxième lieu, il y a un problème d'ordre économique et technique: comment organiser diverses activités humaines de façon à ce qu'elles empiètent moins sur l'environnement, que l'on puisse «découpler» le développement des sociétés et l'empreinte écologique. Les questions des matières premières et des ressources



Vue depuis l'espace des Pays-Bas, de la Belgique, du Grand-Duché du Luxembourg et de la partie septentrionale de la France, photo satellite © ESA.

énergétiques sont évidemment cruciales. Ensuite se pose un problème politico-économique: si la surcharge constitue le nœud du problème et que la mission première consiste donc en un contrôle volontaire, à qui incombe-t-il de décider la réorganisation de toutes sortes d'aspirations sociales? La question de la mobilité illustre bien ce côté inextricable. Il se pose en outre un quatrième problème, cette fois au niveau social et éthique: comment une politique de contrôle volontaire peut-elle paraître juste dans un monde où demeurent tant d'aspirations non satisfaites en matière de développement?

Dans toute sa simplification, ce qui précède met bien en lumière les enjeux et les ambitions essentielles d'une politique environnementale. Dans les pays occidentaux, cette politique est menée depuis bientôt quarante ans. Il est grand temps d'en évaluer les développements et les résultats, ce que nous nous proposons de faire pour trois de ces pays: la Belgique, la France et les Pays-Bas.

TROIS PAYS, TROIS PÉRIODES

Il existe évidemment des différences entre ces pays. On les retrouve souvent résumées à travers des clichés tels que la France étatiste, le modèle polder néerlandais ou le modèle de concertation belge, ou encore la division gauche-droite en France, opposée aux gouvernements de coalition dans les Plats Pays. En Belgique, les questions régionales influencent tous les dossiers, notamment celui de la politique environnementale. Et tandis que les développements paraissent se faire progressivement dans les Plats Pays, la politique écologique française révèle de remarquables accélérations: au début du second mandat de François Mitterrand (1988), par exemple, ou de l'actuel mandat de Nicolas Sarkozy (2007). En revanche, la mise en œuvre de la politique environnementale montre aussi de nombreuses ressemblances. Celles-ci d'ailleurs dépassent le cadre de ces trois pays puisque, outre les anciens pays membres de la Communauté européenne, de nombreux pays occidentaux suivent un modèle comparable. Ce dernier s'explique plus aisément si nous distinguons trois périodes.

LES DÉBUTS

Les années 1970 ont vu s'étendre rapidement une prise de conscience écologique dans tous les pays occidentaux. Elle s'inspirait partiellement de publications alarmistes, parmi lesquelles le fameux rapport du Club de Rome (1972), intitulé *Halte à la croissance?* Par ailleurs, cette «écocitoyenneté» naissante était un produit collatéral du développement économique explosif des années 1960 qui a conduit à des mobilisations culturelles et économiques sur des thèmes comme la participation, la démocratie et l'émancipation, le tiers-monde, la pauvreté et le développement, la technologie, la prospérité et l'environnement. Je me contente ici de mentionner sans les développer davantage les mobilisations sociales sur ces thèmes.

Les pouvoirs publics ont réagi remarquablement vite à cette prise de conscience écologique et leur réaction a été double. Ils ont d'abord créé plusieurs nouveaux organismes pour attaquer ces nouveaux problèmes et aussi bien la France que la Belgique et les Pays-Bas ont vu naître vers 1972 leur ministère dorénavant responsable de la «politique environnementale». Tout en manifestant de grandes ambitions, les nouveaux départements ministériels ont suscité de multiples résistances. La création de nouvelles compétences entraîne automatiquement une redistribution des anciennes et les ministères existants sont en général peu disposés à s'en

défaire sans réagir. Aux Pays-Bas, par exemple, l'environnement et la nature ont été dès le début répartis sur deux ministères à cause des intérêts de l'agriculture tandis que le ministère des Transports, des Travaux publics et de la Gestion des eaux n'a jamais voulu partager les responsabilités sur la gestion des eaux avec le ministère de l'Environnement. Ce modèle est encore plus flagrant en France, où beaucoup d'organismes publics abritent des «corps» d'ingénieurs: le corps des Mines, celui des Ponts et Chaussées, du Génie rural des Eaux et Forêts ou encore celui de la Santé publique qui dirigent la politique sur le terrain à partir de leur expertise particulière. En Belgique aussi, des querelles de compétences avec la Santé publique, l'Économie, l'Agriculture et d'autres ont rendu délicate la position du nouveau ministère de l'Environnement. Que le ministère français de l'Environnement ait changé une dizaine de fois de nom depuis 1970 est assez symptomatique de sa position incertaine et instable parmi les autres départements ministériels. Le contenu et les limites de «la» politique environnementale présentaient donc à chaque fois un aspect différent.

Deuxièmement, malgré ce pouvoir très relatif, les instances concernées dans ces trois pays ont émis dans les années 1970-80 une série quasi infinie de règles en matière d'environnement. Pour des secteurs comme l'eau, l'air, les déchets, le sol, les immondices chimiques etc. ont été fixées des normes qui devaient s'appliquer à toute activité dangereuse, insalubre ou polluante: la répartition napoléonienne en institutions classées, et cela par des systèmes d'autorisations existant dans tous ces pays. Ce qui a suscité une accentuation compréhensible qui dénonçait bien les sources fixes et industrielles de la pollution, mais qui, en revanche, négligeait plus ou moins les sources diffuses et mobiles comme l'agriculture, les transports et les ménages. Autre fait remarquable: ces normes jouaient secteur par secteur, donc séparément pour l'eau, l'air, les déchets etc. En fin de compte, elles s'attaquaient surtout aux effets sur la santé humaine. Le premier critère était de réduire l'émission de substances à risque au-dessous du niveau de risque pour l'homme et non de régler la question de la surcharge par rapport à l'environnement. Tout en reconnaissant l'importance de cette phase initiale, il convient d'admettre en toute franchise que chacun des trois pays concernés a eu beaucoup de mal à (faire) appliquer concrètement cette multitude de réglementations, d'une part faute de capacités administratives, et d'autre part à cause d'une collaboration très insuffisante de la part des entreprises et des citoyens.

UNE POLITIQUE ÉCOLOGIQUE PLUS MÉTHODIQUE

Ce sont précisément ces éparpillements sur tous les secteurs ainsi que les carences de la mise en œuvre qui ont conduit à une révision de la politique environnementale. Malgré des situations politiques très différentes, les trois pays sont arrivés de façon remarquablement simultanée entre 1989 et 1995 à établir un plan de «politique environnementale». En France, il a vu le jour au début du second septennat de François Mitterrand grâce à une coalition entre sociaux-démocrates et verts. Quant à la Belgique, avec ses compétences en matière d'écologie largement régionalisées depuis, elle est allée jusqu'à trois plans. Les Pays-Bas étaient à cette époque un des pays phare dans le domaine de l'écologie et aussi bien le plan de politique environnementale que celui de préservation de la nature bénéficiaient alors d'un intérêt international. La Flandre a aussitôt emboîté le pas, la Wallonie un peu plus tard. Au-delà des différences nationales et régionales, ces plans témoignaient d'une remarquable ressemblance sur trois points essentiels: (1) outre les risques pour la santé, les dommages écologiques constituaient dorénavant aussi un critère pour fixer les normes; (2) il y a eu une meilleure harmonisation entre les règles par secteur et notamment l'évaluation des études

d'impact a permis de porter un regard plus global sur les effets écologiques; (3) outre les réglementations, de nouveaux instruments économiques et de communication ont eu pour objectif de responsabiliser les entreprises et la société civile. Traditionnellement, la France est un peu plus étatiste, mais depuis le Grenelle de l'Environnement convoqué par Nicolas Sarkozy (2007-2009), la politique de l'environnement semble là aussi faire partie de la responsabilité commune.

Vers 1990, ayant dépassé la phase initiale, la politique environnementale obtenait davantage de reconnaissance et poursuivait son institutionnalisation. Dans la période 1987-1992, la conscience écologique a atteint dans toute l'Europe un *all time high* focalisé sur les «pluies acides», ce dont la politique environnementale a pu bénéficier. Un peu plus tôt déjà, la catastrophe de Tchernobyl (avril 1986) avait entraîné une conscience accrue des risques et de l'écologie. Mais en même temps, cette catastrophe a pointé les limites d'une politique environnementale: ainsi les projets nucléaires du gouvernement néerlandais n'ont-ils pas été contrés par un débat national organisé par les pouvoirs publics, mais bien par Tchernobyl. En France, les pouvoirs publics ont même osé affirmer que les retombées nucléaires n'avaient pas franchi les frontières françaises. Ces exemples illustrent clairement le peu d'emprise de la politique environnementale sur la politique énergétique et la gestion des risques. Mais une conclusion peut se généraliser: lentement, la politique de l'environnement et de la préservation de la nature gagnait en influence sur l'aménagement du territoire, le paysage, la qualité de la vie dans les villes. Ce sont en effet les domaines de compétences voisins dans lesquels une politique environnementale œuvre le plus aisément. Par contre, l'action sur les facteurs de surcharge de l'environnement comme l'exploitation minière, la production d'énergie, l'agriculture, les transports etc., demeurait minime.

SYNERGIE ET INTERNATIONALISATION

Comme il a été dit plus haut, la politique environnementale s'est vue impliquée dès le début dans une lutte d'influence et d'interaction avec les autres domaines politiques. À partir de 1995, il est explicitement question de cette synergie. Dans les trois pays, deux notions ou idées importantes ont joué un rôle, fût-ce d'une manière inégale. On en est tout d'abord arrivé à penser qu'il était possible de concilier la croissance économique et l'environnement au lieu de les opposer. Suivant le mot d'ordre «modernisation écologique», on a vu apparaître des innovations technologiques inspirées par des motivations écologiques. En Belgique et aux Pays-Bas, il en est résulté une meilleure compréhension entre les ministères de l'Économie et de la Technologie d'une part et celui de l'Environnement d'autre part. Là, tout comme en France où le concept n'est pas apparu en tant que tel, elle a conduit au soutien de nouvelles technologies énergétiques, à des transports publics rénovés avec entre autres davantage de tramways, à une utilisation de matériaux durables dans le bâtiment etc. En second lieu est apparu le concept nettement plus important au niveau international de «développement durable»: lancée par une commission des Nations unies dirigée par Gro Brundtland dans son rapport *Notre avenir commun* (1987), l'idée ne s'est vraiment imposée qu'à partir de la Conférence des Nations unies à Rio de Janeiro (1992). Elle ne démontrait pas seulement que le développement et les préoccupations écologiques pouvaient aller de pair, mais qu'il était important de viser simultanément des objectifs économiques, écologiques et sociaux.

Il reste beaucoup à dire sur le concept de développement durable et les nombreuses idées parfois controversables. Néanmoins, il a suscité une mobilisation que l'on ne saurait

sous-estimer: outre les pouvoirs publics, il fut également embrassé par le monde de l'entreprise, par l'agriculture et le secteur des transports tandis que nombre d'initiatives locales et internationales en appelaient au «développement durable» pour promouvoir leur action. Qu'aussi bien la réalité que les intérêts écologiques n'en soient pas toujours sortis indemnes, n'entame en rien l'effet mobilisateur du concept. Les pouvoirs publics français ont complété le nom du ministère de l'Environnement en y ajoutant la notion de «développement durable». Ils assument en même temps la défense de leur programme nucléaire en invoquant le même argument de durabilité, ainsi qu'en chargeant une commission internationale de pourvoir cette notion d'indicateurs mesurables. Aux Pays-Bas, la notion est tout aussi populaire et là encore, à la demande des autorités, des mesures relatives au développement durable (y compris celui du pays) sont effectuées. En Belgique, le gouvernement fédéral, quasiment dessaisi de toute compétence en matière d'environnement, a cru voir dans le «développement durable» une occasion d'assumer de nouvelles tâches, mais entre-temps, les régions s'en sont également emparées.

Quoi qu'il en soit, une des conséquences pour la politique environnementale est que, par le biais de la durabilité, «l'environnement» est désormais considéré comme une valeur, même par les défenseurs les plus fanatiques de la croissance économique. Il semble même y avoir une sorte de rapport proportionnel entre le degré de consensus et l'élasticité du concept de «développement durable» d'une part, et son impact social et politique d'autre part.

Dès le début, la politique environnementale a accordé une large attention au caractère transfrontalier des questions écologiques. Ainsi, les trois pays évoqués ici sont-ils impliqués depuis les années 1950 avec les autres pays riverains dans la concertation sur le Rhin. Et tandis qu'à ses débuts, la CEE ne se risquait qu'à reculer sur le terrain de l'écologie, la Communauté européenne, actuellement Union européenne, a été dès les années 1980 le moteur puissant d'une politique innovatrice en matière d'environnement. Au cours des années 1990, outre l'Union européenne, le niveau international s'est également et progressivement imposé comme champ d'action d'une nouvelle politique environnementale. De ce point de vue aussi, la Conférence de Rio de Janeiro en 1992 a été décisive pour les orientations futures, car c'est là qu'ont été conclus les premiers accords mondiaux sur le climat et la biodiversité. Actuellement, en 2011, on estime que 70 à 80% des objectifs et des normes de la politique environnementale sont définis au niveau supranational.

L'internationalisation de la politique environnementale s'est donc considérablement renforcée. C'est à la fois très bénéfique et malencontreux: c'est bénéfique parce que même les pays peu soucieux de l'environnement sont désormais entraînés dans ce qui est une question de gestion mondiale. C'est même très bénéfique pour les trois pays évoqués parce que l'Union européenne telle qu'elle fonctionne aujourd'hui est en mesure de rappeler leurs obligations européennes aux actuels gouvernements de Belgique et des Pays-Bas peu portés sur l'écologie. Mais c'est malencontreux parce que l'on vit sous la menace de «l'effet caravane»: la politique environnementale européenne et internationale risque d'avancer ou de prendre du retard selon le rythme du plus lent des pays impliqués. De plus, même avec sa dimension internationale, il manque à la politique environnementale une autorité mondiale capable de faire appliquer cette politique sur le terrain.

LES POLITIQUES DE L'ENVIRONNEMENT PEUVENT-ELLES SAUVER LE MONDE ?

Il va de soi qu'une évocation en quelques pages de quarante ans de politique environnementale ne peut être que schématique et rudimentaire. Néanmoins, il est remarquable de constater combien les développements de la politique environnementale sont comparables dans nos trois pays, et cette convergence s'accroît sans doute davantage dans le sillage de l'internationalisation croissante. De plus, il semble qu'à travers des différences nationales évidentes, même les résultats de cette politique soient comparables.

La branche la plus ancienne de la politique environnementale a indiscutablement obtenu quelques résultats: même s'il reste beaucoup de pain sur la planche, l'émission de toute une série de substances toxiques et polluantes a fortement diminué. En revanche, cette nette amélioration dans les trois pays n'empêche pas qu'il demeure de grandes différences entre la Belgique, la France et les Pays-Bas, par exemple en matière de qualité de l'air et de l'eau.

Cette branche la plus ancienne a encore marqué des points pour une autre raison: l'industrie a beaucoup progressé dans ce domaine. Cependant le processus de désindustrialisation notoire de ces quarante dernières années a rendu difficile le calcul de l'effet net de quatre décennies de politique environnementale. Il faut en outre intégrer le comportement parfois peu soucieux de l'environnement des industries dans de lointains pays étrangers. D'autres cibles d'une politique environnementale, surtout l'agriculture, les transports et la production d'énergie, restent en grande partie hors d'atteinte. L'agriculture et les transports se trouvent comme pris dans une bulle de forte sensibilité politique et de perspectives de marges bénéficiaires bien maigres. Ces trois secteurs profitent du fait que les gouvernements les considèrent comme des facteurs très importants en termes de situation concurrentielle internationale.

Ces différences entre les secteurs remettent du coup le doigt sur les limites d'une politique environnementale. Même au bout de quarante ans, elle n'a pas vraiment touché aux quelques mécanismes de base de la surcharge de l'environnement comme en témoignent le maintien artificiel de tarifs énergétiques bas et de prix agricoles élevés ainsi que les nombreux services fournis par l'écosystème sans que nous en payions le prix, comme l'eau potable et l'air pur, par exemple. La grande difficulté politique pour introduire une taxe CO₂ - la France aussi vient de l'abandonner -, la difficulté d'instaurer une taxe (de solidarité) sur les billets d'avion - les Pays-Bas aussi l'ont déjà de nouveau abolie -, ou de soumettre le kérosène à la TVA, voilà autant de petits ou grands exemples de notre incapacité sociale à payer la surcharge qu'on impose à l'environnement, sans même parler de remplacer cette incapacité par un autocontrôle spontané. Bref, après quarante ans, la politique environnementale n'en est qu'à ses débuts

Pieter Leroy

Professeur à la *Radboud Universiteit Nijmegen*, attaché au département des sciences politiques et sociales de l'environnement.

Adresse : Grameystraat 4, NL-6525 DP Nijmegen.

Traduit du néerlandais par Michel Perquy.