Pollution atmosphérique
ISSN : 2268-3798
Publisher : Association pour la Prévention de la Pollution Atmosphérique

227 | 2015
Varia

Le climat qui cache la forêt, comment la question climatique occulte les problèmes d'environnement, par Guillaume Sainteny

Isabelle Roussel

https://www.peren-revues.fr/pollutionatmospherique/5360

DOI : 10.4267/pollution-atmospherique.5360

Electronic reference
Isabelle Roussel, « *Le climat qui cache la forêt, comment la question climatique occulte les problèmes d'environnement*, par Guillaume Sainteny », *Pollution atmosphérique* [Online], 227 | 2015, Online since 04 décembre 2015, connection on 09 mars 2026. URL : https://www.peren-revues.fr/pollutionatmospherique/5360

Copyright
CC-BY

Le climat qui cache la forêt, comment la question climatique occulte les problèmes d'environnement, par Guillaume Sainteny

Isabelle Roussel

OUTLINE

La thématique Nord/Sud
La thématique de la qualité de l'air
Les obstacles auxquels se heurtent les politiques environnementales françaises
Les difficultés rencontrées ont eu pour conséquence d'orienter les politiques climatiques trop exclusivement vers l'énergie et de minimiser les politiques d'adaptation
La polysémie des questions environnementales
Conclusion

TEXT

1

Guillaume Sainteny, fort de son expérience dans l'administration du ministère de l'Écologie, livre ses réflexions à travers un ouvrage très bien documenté et très intéressant eu égard aux thèses développées. L'auteur dénonce la focalisation qu'il juge excessive sur le changement climatique, auquel les médias et les administrations centrales accordent une place privilégiée. Il s'agit, selon l'auteur, « *d'une vampirisation de l'environnement par le thème du changement climatique* », alors que « *la connaissance, la préservation et la gestion durable et rationnelle de la biodiversité apparaissent comme un enjeu d'importance analogue à celui du changement climatique* ». Cette

thèse est très étayée et ce livre n'est en rien un réquisitoire incantatoire, tous les arguments avancés reposent sur des exemples précis. Le plan de l'ouvrage, suivi pour accréditer cette thèse, est parfois chaotique. Il semblerait que les réflexions introduites au cours des premiers chapitres aient une portée planétaire puis, qu'à partir du chapitre 5, la démonstration se focalise sur la France. Or les politiques climatiques françaises, comme pour toutes les politiques environnementales, sont largement pilotées par l'Europe et par les traités internationaux ; la séparation entre les différentes échelles est assez vaine.

L'auteur s'interroge sur la hiérarchie adoptée au sein des politiques environnementales. « *Si le changement climatique n'est pas véritablement le problème d'environnement principal dominant tous les autres, on peut se demander pourquoi il est considéré comme tel* ». Telle est la question posée par l'auteur, qui avance de nombreuses raisons, longuement développées (p. 59 à 93), en invoquant le rôle des médias, la diplomatie vis-à-vis des pays en développement, des raisons commerciales et la mauvaise conscience. La prépondérance du climat sur les autres composantes de l'environnement est identifiée à partir de différentes thématiques, traitées de manière discontinue tout au long de l'ouvrage.

La thématique Nord/Sud

2 Les ONG ont sans doute contribué à reproblématiser le sujet climatique en tant que question Nord/Sud. L'Aide Publique au Développement (APD) consacre 3,7 milliards de dollars, soit 35 % du total de son budget, pour le climat, tandis que les dépenses pour la biodiversité représentent seulement 4 %. Néanmoins, ce sujet de l'aide aux pays en développement est une question délicate qui interroge le problème brûlant du fonds vert et du rôle de l'AFD (Agence Française de Développement) qui finance des projets avec un co-bénéfice climat.

3 G. Sainteny réfute la thèse d'Oxfam, déclarée en 2014, selon laquelle : « *les pays riches, pollueurs historiques et principaux créateurs de gaz à effet de serre, portent une double responsabilité* » : celle de réduire drastiquement leurs émissions « historiques » et celle

d'aider les pays pauvres pour qu'ils puissent s'adapter au climat et se développer sans utiliser des énergies fossiles. Il considère que l'objectif de diminution globale des GES a été transformé, sous la pression de certaines ONG, en un glissement de financements vers les pays du Sud, lesquels sont loin de former un bloc homogène, comme le montre la trajectoire de la Chine, responsable de l'échec des MDP (Mécanismes de Développement Propres) qu'elle a accaparés. Ces transferts devraient, selon l'auteur, être conditionnés à l'abandon du financement des énergies fossiles, puisque l'enjeu pour les PED consiste à éviter de se développer en utilisant des énergies fossiles pour s'équiper directement en énergies renouvelables. Ces transferts vers un fonds climat s'appuient sur la justice interétatique et minimisent la justice sociale et intergénérationnelle, aussi bien dans les PED que dans les pays plus riches, puisque ces financements, détournés vers les PED, ne sont pas attribués aux populations défavorisées. En outre, dans les pays du Sud, les premiers bénéficiaires des versements effectués ne sont pas nécessairement les plus démunis.

4 Cette critique d'une politique climatique globale qui négligerait les bénéfices locaux représente la partie la plus discutable du livre. En effet, contrairement à l'affirmation de l'auteur selon laquelle : « *alors que la réduction des émissions de GES entraîne une amélioration environnementale globale indéniable, elle n'est pas perceptible localement en termes d'avantages induits pour les habitants* », les politiques climatiques peuvent avoir des effets sanitaires positifs. De nombreuses études actuelles (rapports du *Lancet*[1] (2009, 2015) et de la Banque mondiale[2]) replacent la santé au cœur des politiques climatiques et montrent les bénéfices sanitaires immédiats obtenus par la maîtrise des GES, qui se traduit par une amélioration des conditions de vie actuelle avec un air plus pur et une alimentation plus saine. Ce bénéfice sanitaire est difficile à quantifier et à monétariser, même si cet argument est mis en avant pour donner un prix au carbone et internaliser les effets délétères induits par une économie carbonée.

5 D'autre part, les politiques climatiques, lorsqu'elles sont bien conçues, peuvent améliorer la résilience des populations et avoir des effets bénéfiques sur la gestion des ressources. Si la question climatique a pris autant d'ampleur, c'est parce que la dissymétrie observée entre les pays responsables des émissions et ceux les plus vulnérables aux

effets du changement climatique, a mobilisé les populations et a contribué à lier climat, développement et pauvreté. Cette intégration est conforme à l'essence même des questions environnementales qui interrogent l'interaction entre la biosphère et la société.

6 Cependant, toutes les politiques environnementales ne se situent pas au même niveau et n'agissent pas aux mêmes échelles. C'est pourquoi la référence fréquente que fait l'auteur à la pollution atmosphérique demanderait à être nuancée. Mais plutôt que de tenter de hiérarchiser ou d'opposer climat et qualité de l'air, ne s'agirait-il pas, au contraire, de les comparer pour pouvoir mieux les intégrer ?

La thématique de la qualité de l'air

7 À de nombreuses reprises, G. Sainteny compare l'investissement effectué pour le climat avec le déficit des politiques de gestion de la qualité de l'air.

8 Il est vrai qu'initialement, la pollution de l'air se gérait au niveau de la proximité, alors que le climat a toujours relevé d'une politique plus globale. Le climat se situe à l'échelle de la planète, et ses variations inquiètent car il est associé aux catastrophes qui laissent l'homme effrayé et démuni. D'où la connotation métaphysique du climat, d'autant plus marquée que la responsabilité humaine devant l'aléa climatique était considérée comme faible avant que le GIEC ne l'introduise comme « hautement probable ». La critique qui consiste à satisfaire des enjeux internationaux avant d'induire des bénéfices locaux paraît difficile à soutenir. Il y a bien longtemps que la pollution de l'air ne peut se limiter à un enjeu de proximité. Depuis la crise des pluies acides, autour de 1985, la contribution majeure de la pollution transfrontière à la pollution locale a été mise en évidence et brouille la lisibilité des efforts effectués localement. En effet, le principe même de l'environnement, qui établit des relations vitales avec l'individu, consiste à intervenir à différentes échelles.

9 Selon l'auteur, les sondages indiqueraient un désintérêt des populations vis-à-vis des politiques climatiques, alors qu'elles seraient beaucoup plus préoccupées par la pollution de l'air. Cependant, les sondages analysés (p. 130-137) montrent que la pollution atmosphé-

rique et le changement climatique partagent pratiquement le même niveau d'inquiétude. D'ailleurs, les sondages effectués pour l'ADEME par D. Boy laissent planer un doute quant à la distinction claire que pourrait faire le public entre polluants et GES. Cette confusion, entretenue par les médias, n'est pas sans fondement, puisque, selon les termes mêmes de la définition de la pollution atmosphérique par la loi sur l'air de 1996, le CO_2 est considéré comme un polluant. En outre, elle montre combien le bon sens populaire intègre le bénéfice des mesures prises en faveur du climat avec l'amélioration de la qualité de l'air. Certes, cette intégration est loin d'être réalisée dans les faits : « *certaines des actions entreprises par la puissance publique pour diminuer les émissions de GES ne génèrent pas, en tant que telles, de diminution des émissions des polluants atmosphériques dangereux pour la santé* », mais elle devrait constituer un objectif. Ce n'est pas parce que les politiques climatiques interviennent dans un cadre international plus englobant qu'elles ne se heurtent pas aux mêmes difficultés que celles que rencontrent les politiques liées à la qualité de l'air. En critiquant les politiques climatiques, l'auteur, en fait, dénonce des contradictions qui sont valables pour toutes les politiques environnementales en France. Vouloir hiérarchiser les problèmes environnementaux paraît vain, surtout si ce classement est opéré à partir d'une monétarisation des effets. Le coût du changement climatique est, selon l'auteur, inférieur à celui de la pollution de l'air, mais il constate, quelques lignes plus loin, que l'approche par les financements n'est pas satisfaisante compte tenu de l'étendue de la fourchette de prix constatée (les financements évalués pour maintenir l'objectif du réchauffement contenu à une hausse de 2 °C sont évalués entre 700 et 9 300 milliards de dollars par an). Toutefois, ces chiffrages globaux ne permettent pas de privilégier les projets présentant des co-bénéfices qui devraient orienter davantage les politiques plutôt que d'opposer, comme semble le faire l'auteur, les politiques climatiques à celles de la qualité de l'air : « *La priorité environnementale pour la France consiste-t-elle à continuer à diminuer rapidement les émissions de CO_2 d'un pays possédant l'un des mix les moins carbonés au monde et le moins émetteur de l'UE par unité de PIB après la Suède ? Ou doit-elle concerner également, voire de façon prioritaire, les autres émissions nocives pour la santé telles que les NOx, le sélénium, le nickel, les HAP, les HCB, les PM, provenant en grande partie du fioul lourd, du fioul domestique et du gazole ?* ». Bien qu'ayant

des objets différents, les politiques en faveur de la qualité de l'air ou de la maîtrise du climat présentent de nombreuses similitudes et buttent devant les mêmes obstacles, que G. Sainteny, grâce à une connaissance précise de l'administration de l'environnement, dénonce avec pertinence. Il identifie les principaux obstacles auxquels se heurtent les politiques environnementales en France.

Les obstacles auxquels se heurtent les politiques environnementales françaises

10 **Le chapitre 6 souligne quelques contradictions** concernant les politiques tarifaires et fiscales, puisque l'énergie carbonée est de moins en moins taxée en France, tandis que l'électricité décarbonée l'est de plus en plus.

11 **L'auteur dénonce les politiques à court terme** et peu ambitieuses : « *La France semble avoir privilégié les mesures les moins difficiles à mettre en œuvre politiquement et socialement plutôt que les moins coûteuses ou les plus efficaces* ».

12 De même, la critique qui consiste à dénoncer le poids de l'équité intragénérationnelle par rapport à l'équité intergénérationnelle revient à regretter l'absence de politique à long terme qui devrait s'imposer dans tous les domaines de l'environnement. La réorganisation des villes pour limiter les déplacements motorisés s'effectue sur plusieurs années, sans oublier la rénovation des bâtiments ou même le renouvellement du parc automobile qui s'étale sur plusieurs décennies. Le retard pris dans ces domaines se retrouvera par des déficiences françaises dans quelques années.

13 G. Sainteny regrette également la conviction, particulièrement forte en France, qui consiste à **favoriser les solutions techniques pour résoudre les problèmes**. Par exemple, l'attitude française vis-à-vis de l'élévation du niveau de la mer cherche à adopter des dispositifs permettant de protéger le littoral, contrairement à la Grande-Bretagne qui mène une politique de « retrait des terres ».

14 **La politique climatique n'a pas encore été véritablement intégrée aux autres politiques sectorielles** : transport, aménagement du territoire. « *Elle se résume à des tentatives ou à des mesures de réduction de* CO_2 *sans s'élargir à une redéfinition de la politique concernée en fonction du changement climatique, ce qui supposerait, pourtant, une véritable intégration… La politique climatique serait devenue une nouvelle politique sectorielle, adjacente à d'autres, au lieu de les infléchir et de les remodeler* ». C'est la critique la plus forte que formule l'auteur, qui constate combien les politiques environnementales sont traitées au sein de différents silos sans dégager des stratégies d'ensemble. La prééminence attribuée au climat a surtout pour inconvénient, dénoncé par l'auteur avec force, d'encourager une tendance à isoler les enjeux du climat en les traitant de manière autonome, sans voir ou mettre en évidence leurs relations avec les autres problèmes environnementaux jugés comme seconds, voire même secondaires. Or la question climatique présente essentiellement un caractère intégré, puisque les projets uniquement climatiques sont quasi inexistants ; ils ont tous, même dans le champ de la mitigation, une composante portant sur l'énergie, l'aménagement du territoire, l'habitat, le transport, etc. Plutôt que de repenser les différents secteurs en fonction de la nécessité climatique, les politiques climatiques se traduisent souvent par l'adoption d'une solution palliative qui ne remet pas en cause le fondement même de ces politiques. Ainsi, en ville, les aides pour l'isolation de l'habitat ne se soucient pas de leur cohérence avec l'allongement des distances à parcourir et des dépenses énergétiques induites. L'intégration de la politique climatique dans la politique des transports urbains supposerait d'aller au-delà des seuls progrès technologiques et de tenter d'accentuer le report modal ou de réduire la mobilité contrainte. Ces caractéristiques expliquent en partie le retard pris par les mesures d'adaptation qui constituent, en fait, des mesures d'intégration des considérations climatiques dans les politiques sectorielles.

15 **Une autre critique porte sur la prééminence, en France, de la planification sur les résultats.** Les négociations internationales semblent constituer des critères de jugement des politiques environnementales, et une fois qu'une question a été hissée au niveau de l'agenda des politiques nationales et qu'elle a donné lieu à plusieurs rapports ou exercices de planification, la question est résolue. C'est d'ailleurs

pour contourner ce défaut que l'UE, dans le domaine de la qualité de l'air, exige de la France une obligation de résultats.

16 Le choix des indicateurs est souvent critiquable. Par exemple, l'utilisation du critère des émissions de CO_2 relève, selon l'auteur, de l'ambition de satisfaire des engagements internationaux et conforter ainsi une image de « leader », en discordance avec la pertinence de ce choix par rapport à la réalité française qui bénéficie d'une énergie peu carbonée. La fluctuation des normes adoptées pour l'automobile entre l'environnement (NOx) et l'effet de serre (CO_2) est significative en la matière. Le choix des indicateurs n'est pas toujours effectué dans la clarté ; or ces hésitations pénalisent ainsi les industriels qui ont besoin de s'adapter sur un temps long. De même, si on prend en compte dans les évaluations uniquement le CO_2 évité, il est impossible de valoriser les bénéfices induits dans d'autres secteurs.

17 La notion d'empreinte de flux des gaz à effet de serre serait un indicateur plus intéressant que la seule prise en compte des émissions, puisqu'ainsi, la diminution de la consommation serait intégrée. Cet indicateur constituerait une base de négociation plus équitable dans le cadre du principe admis lors de la COP-21 « des responsabilités communes mais différenciées ». Cette approche de l'empreinte pourrait aussi être utilisée pour la pollution atmosphérique, en réintégrant dans les surplus d'importations françaises leur contenu en polluants atmosphériques, les émissions qui correspondent, en partie, à la délocalisation des industries françaises. C'est ainsi que les politiques en faveur du climat et de la qualité de l'air paraissent semblables, buttant contre les mêmes obstacles et non pas effacées l'une par rapport à l'autre.

Les difficultés rencontrées ont eu pour conséquence d'orienter les politiques climatiques trop exclusivement vers l'énergie et de minimiser les politiques d'adaptation

18 **Cette focalisation sur le climat a fait glisser l'attention du public vers l'énergie** qui a longtemps été délaissée par les élus et le grand public en raison du monopole exercé par les opérateurs historiques. Peut-être, en raison du retard à rattraper, les efforts effectués en faveur de la décarbonation de l'économie française sont-ils disproportionnés, dans un pays qui, grâce à la ressource du nucléaire, est déjà très sobre en carbone. Certes, l'énergie nucléaire coûte de plus en plus cher pour des raisons de sécurité tandis que le prix des énergies renouvelables est en baisse, mais est-il possible de justifier les investissements effectués dans les EnR par un objectif de baisse du carbone ? Il serait plus réaliste de justifier la promotion des EnR par la lutte contre la pollution de l'air ou par différentes considérations qui jouent en faveur de la diversification des sources d'énergie. En effet, la France, compte tenu de sa production d'électricité largement décarbonée, est vraisemblablement un des pays dont les émissions en GES sont les plus faibles (moins de 1 % des GES recensés dans le monde). La priorité accordée aux EnR génère un coût important et des effets d'aubaine, elle n'a pas permis la constitution de filières industrielles nationales. Loin de contribuer à la réduction de la précarité énergétique, elle a entraîné un renchérissement de la facture électrique, y compris pour les ménages modestes. Il serait plus intéressant de donner la priorité aux économies d'énergie ou de valoriser le confort thermique et la santé dans l'habitat.

19 **Une autre tendance que l'auteur dénonce avec vigueur est celle de la prééminence de la mitigation sur l'adaptation** qui, selon G. Sainteny, a pris du retard, alors que l'adaptation aurait été une aide pour mieux intégrer le climat dans de nombreux secteurs de la vie quoti-

dienne : « *la focalisation de la politique climatique française sur le secteur de l'énergie a également pu inciter à favoriser l'atténuation sur l'adaptation* »… En outre, l'adaptation s'apparente à une politique de prévention des risques qui oblige, dans la durée, à conjuguer la connaissance de l'aléa climatique avec le savoir des habitants et la vulnérabilité des populations. Le réchauffement climatique peut ainsi permettre d'encourager la culture du risque pour laquelle la France est déficitaire, en particulier dans les départements ultramarins.

20 Le glissement entre la maîtrise du réchauffement climatique et la politique de gestion des risques naturels montre, selon G. Sainteny, le flou sémantique dans lequel se situent les questions environnementales.

La polysémie des questions environnementales

21 Cette vampirisation de l'environnement par le changement climatique est sans doute accentuée par la polysémie du vocabulaire utilisé. La relation entre développement durable et environnement n'est pas stabilisée, et G. Sainteny ne fait pas allusion à la santé environnementale, qui ajoute encore de l'imprécision à l'imprécision. Si la conception de l'environnement est très large, pourquoi alors opposer patrimoine et environnement, santé et environnement ? L'auteur s'appuie sur la primauté accordée parfois à l'énergie au détriment du paysage, et il est surpris de constater que les préoccupations esthétiques et du cadre de vie ne sont pas considérées comme participant de l'écologie, ni de l'avenir de la planète. Or, historiquement, l'écologie inclut les notions d'habitat et d'hygiène (mais aussi de santé, pourrait-on ajouter au texte du livre !). Or le changement climatique a été assimilé au développement durable ; l'auteur en veut pour preuve le changement de nom du Crédit d'Impôt Développement Durable (CIDD), renommé, selon la loi de finance 2015, CITE, Crédit d'Impôt pour la Transition Énergétique.

22 Les méfaits collatéraux induits par la politique climatique française sur les autres domaines de l'environnement sont longuement détaillés (p. 139-162), tandis que les arbitrages ministériels, trop souvent prononcés en faveur du climat, sont dénoncés. Cependant, outre

l'incohérence de certaines politiques, il ne faut pas oublier qu'intrinsèquement l'environnement peut être porteur de contradictions et impose des choix politiques difficiles à prendre. Selon l'auteur, pour être pris au sérieux, le changement climatique est parfois sorti de la sphère environnementale pour devenir un sujet économique : « *La monétarisation de plus en plus fréquente du changement climatique a aussi pour conséquence et, peut-être parfois pour dessein, d'en faire un "objet environnemental" plus "sérieux" que d'autres plus difficilement chiffrables. Elle contribue à le transformer en enjeu économique, devenant potentiellement plus légitime que d'autres sujets environnementaux* ». Ces hésitations montrent combien l'environnement est mal compris, alors qu'il est, par essence même, assimilable au changement climatique qui affecte l'ensemble de la planète, tout en réinterrogeant la manière dont nos modes de vie, pour se protéger des aléas du climat, se sont beaucoup affranchis de la nature, créant ainsi, par leur caractère non durable, une autre vulnérabilité.

Conclusion

23 L'analyse lucide et courageuse de G. Sainteny met l'accent sur les questions de fond qui handicapent la gestion des questions environnementales en France. Les politiques climatiques révèlent l'ampleur des problèmes créés hier « *que l'on veut résoudre avec les méthodes d'hier, au lieu de soulever les questions de demain à l'aide de nouveaux outils* ». Cependant, le caractère polysémique des termes environnement, écologie, développement durable, conduit l'auteur à minimiser les questions d'échelle et à envisager sur un même plan tous les aspects de l'environnement qu'il est vain de comparer entre eux. Il s'agit en fait de différentes facettes de l'environnement global, qui doit être davantage intégré aux différents secteurs de la vie. Il est clair que le changement climatique demeure un enjeu planétaire dont les effets sont mondiaux mais différenciés en fonction de la vulnérabilité des populations. Il interroge ainsi la question de la justice, qu'elle soit interétatique, intergénérationnelle ou intragénérationnelle. C'est d'ailleurs cette question de l'injustice qui a mobilisé des populations et associations diverses pour réclamer une gestion commune du climat, du développement et de la pauvreté. La France, compte tenu de son bilan énergétique largement décarboné, occupe

une place à part dans ce contexte planétaire, dans lequel elle doit aussi envisager tous les bénéfices à venir d'une économie qui ne serait plus uniquement sobre en carbone mais aussi plus juste et plus saine. Cependant, le livre de G. Sainteny met en évidence les difficultés que peut rencontrer ce parcours et les nombreux obstacles à surmonter.

NOTES

1 Les rapports du *Lancet* (2009 et 2015),*Managing the health effects of climate change* (http://www.ucl.ac.uk/global-health/project-pages/lancet1/ucl-lancet-climate-change.pdf), *The LancetCommissions*, mai 2009 ; et *Health and climate change: policy responses to protect public health* (http://www.thelancet.com/pdfs/journals/lancet/PIIS0140-6736%2815%2960854-6.pdf), *The LancetCommissions*, juin 2015.

2 Climate-smart development. Adding up benefits of actions that help build prosperity, end poverty and combat climate change, Climateworks Foundation and World Bank Group, 2014.

AUTHOR

Isabelle Roussel