

Yannick Rumpala, “Qualification de problèmes comme “risques environnementaux” : l’exemple des déchets et des transports routiers”,
in Claude Gilbert dir., *Risques collectifs et situations de crise. Apports de la recherche en sciences humaines et sociales*, Paris, L’Harmattan, Collection Risques collectifs et situations de crise, 2003, pp. 79-92.

Chapitre III

Qualification de problèmes comme “risques environnementaux” : l’exemple des déchets et des transports routiers

Yannick RUMPALA

Les décennies qui viennent de clôturer le siècle passé auront permis d’assister à une apparente reconnaissance des enjeux environnementaux dans les sphères institutionnelles. Apparente reconnaissance parce qu’un examen attentif de cette évolution ouvre rapidement des questions sur les modalités à travers lesquelles ces enjeux environnementaux ont été abordés. Ces derniers ont en effet agrégé des points de vue largement hétérogènes ; ils sont passés par des espaces de discussion dont la stabilité était loin d’être assurée.

La promotion de ces enjeux environnementaux ne s’est donc faite que conjointement à un travail collectif de construction. Au sein de l’agrégat de discours ainsi formé, ces enjeux tendent alors à rentrer dans des qualifications plus ou moins précises, qui sont de nature à influencer fortement l’attention dont ils bénéficient et le sort qui leur est réservé dans les sphères institutionnelles. Le registre du risque fait partie de ces qualifications dont le développement est repérable. Que recouvre cette modalité d’appréhension et qu’est-ce qui peut amener des acteurs politiques et administratifs à envisager des enjeux environnementaux sous un tel angle ? Par quelles dynamiques institutionnelles les risques ainsi appréhendés sont-ils poussés dans le champ de la prise en charge publique ?

Ces questions méritent d’être soulevées parce qu’il y a des sujets pour lesquels les appréhensions en termes de risques paraissent plus solidement installées que d’autres. C’est le cas notamment pour les risques dits naturels ou technologiques. Mais, dans un processus qui peut paraître expansif, certaines problématiques développées dans le domaine environnemental semblent aussi marquées par une attraction sensible vers le registre du risque. Les déchets et les transports routiers nous donneront deux domaines pour repérer dans quelle mesure et par quelles voies des déplacements ont pu s’effectuer vers ce registre¹.

¹ Ce texte reprendra ainsi des analyses développées dans un rapport de fin de recherche pour le Programme Risques Collectifs et Situations de Crise du CNRS (Rumpala, 1999).

Chapitre III

L'hypothèse sous-jacente dans l'argumentation de cette contribution est que le risque ne serait pas une catégorie anodine dans les schémas d'interprétation politico-administratifs. La désignation de risques environnementaux signalerait plutôt une manière particulière d'aborder les problèmes. Précisément, l'emploi de la notion de risque serait davantage à considérer comme le résultat d'un travail supplémentaire de catégorisation, plus ou moins formalisé, de la part des acteurs présents dans l'espace de discussion.

Parmi les outils disponibles pour vérifier cela, ce sont des outils empruntés à l'analyse des politiques publiques et à la sociologie des sciences qui seront ici privilégiés et en quelque sorte mis à l'épreuve. Les travaux de John W. Kingdon éclairent utilement les processus qui participent à l'évolution d'un agenda². Les processus analysés apparaissent dans cette perspective principalement orientés par trois facteurs : l'identification des problèmes, les événements qui forment le contexte politique, et la mobilisation des participants les plus visibles³. Les approches sociologiques de Michel Callon et Bruno Latour constitueront le deuxième type d'outil utilisé ici. Ces approches sont au départ davantage conçues pour la compréhension du monde scientifique et technique, mais elles peuvent en outre apporter des compléments profitables. Le suivi de ce que ces auteurs analysent comme des activités de "traduction" peut en effet permettre de pénétrer les processus par lesquels un univers de sens est mis en forme et stabilisé (Callon, 1986 ; Latour, 1995). De ce point de vue, la problématisation est notamment une phase à examiner de manière attentive⁴.

Il s'agit en tout cas de bien saisir les logiques à l'œuvre. Pour cela, l'exposé reviendra d'abord sur les liens entre l'attention dont peuvent bénéficier des problèmes et la manière dont ils sont construits. C'est là en effet que semblent se trouver les conditions permettant des qualifications dans le registre du risque. A bien y regarder, ces qualifications n'ont cependant pas un aspect univoque, et ceci conduira à s'intéresser également aux déplacements auxquels elles sont en fait soumises. Enfin, dans la mesure où la désignation d'un risque laisse voir une possible déstabilisation de l'ordre institutionnel, l'analyse devra permettre de mieux dessiner les fronts vers lesquels la régulation publique se trouve ainsi portée.

² Notre attention porte d'ailleurs moins sur l'agenda gouvernemental que sur des agendas plus spécialisés. Cf. Kingdon (1995, p. 3).

³ Ibidem, notamment pp. 197-199.

⁴ Telle qu'elle est envisagée ici, la problématisation renvoie au travail collectif par lequel s'effectue la formulation de problèmes et qui peut être séparé, si l'on suit Michel Callon, en deux composantes : l'entre-définition des acteurs, d'une part, et la définition de points de passage obligés et de système d'alliances d'autre part (Callon, 1986, pp. 180-185). Sur la notion de problématisation, dans une perspective différente, et l'intérêt que cette notion peut représenter pour aborder l'émergence des problèmes sociaux, voir également Fritsch et Ravon (1993, en particulier pp. 340-341) et Fritsch (1993, en particulier pp. 353-356).

I. L'intrication de la construction des problèmes, de leur qualification comme risques et de leur positionnement sur l'agenda

Pour les besoins de l'analyse, il est possible de séparer la dynamique qui amène un problème sur un agenda et la forme sous laquelle ce problème prend place sur cet agenda⁵. En pratique, les processus qui déterminent l'accès d'un problème sur l'agenda apparaissent fortement liés aux processus qui participent à la mise en forme de ce problème. Il s'agit plus de processus entremêlés que de séquences juxtaposées. Les modalités de mise en forme et de qualification des problèmes peuvent ainsi expliquer pour une part importante leur positionnement différencié et leur place respective sur l'agenda, et notamment la prééminence de certains problèmes sur d'autres.

Le risque comme forme particulière de problématisation

Le risque est un registre qui a gagné en extension parmi les schémas d'appréhension des problèmes environnementaux. Certes, ce registre a encore des contours souvent flous et un contenu largement malléable. Mais il a pu trouver des ancrages dans les problématiques appréhendées par les communautés de spécialistes intéressés. Ces ancrages signalent un travail particulier dans l'espace de discussion.

Dans le domaine de l'environnement, des faits peuvent être agrégés et qualifiés comme problèmes, et notamment comme problèmes justiciables d'une intervention publique, sans pour autant être appréhendés sous l'angle du risque. Autrement dit, de même que tous les problèmes sociaux ne deviennent pas nécessairement des problèmes publics⁶, tous les phénomènes environnementaux jugés problématiques ne sont pas traités comme des risques. Lorsque des acteurs politiques ou administratifs désignent des risques, ils recourent à une catégorie particulière qui tend à placer la discussion dans un univers de sens distinctif⁷. L'utilisation de cette catégorie, avec les schémas d'appréhension sous-jacents, constitue ainsi une forme supplémentaire de problématisation, laquelle vient se superposer au travail de mise en forme que les acteurs ont pu faire dans leur définition des problèmes.

Pour cela, la qualification de problèmes dans le registre du risque suppose que ceux-ci passent par un certain nombre d'opérations socio-cognitives. C'est notamment un travail d'association, de liaison, qui permet

⁵ Pour des éléments de clarification sur ces notions de "problème", "d'agenda", et les processus qu'elles permettent d'analyser, voir Garraud (1990).

⁶ Cf. Gusfield (1981). La réflexion de Joseph R. Gusfield permet au surplus de rappeler que la définition d'un problème est aussi un enjeu de luttes dans l'espace de discussion et de négociation politico-administratif, et que ceci influe sur la manière dont le problème est positionné dans le champ d'intervention étatique. Voir également Cefai (1996).

⁷ Sur la structuration des perceptions d'un problème selon la catégorie dans laquelle il est placé, voir Kingdon (1996, pp. 111-113).

de relier certains thèmes à des problématiques en termes de risques⁸. Ce sont en effet les associations établies qui favorisent la structuration de champs d'intervention sous cette appellation. Selon qu'elles sont plus ou moins fortes, la catégorie du risque prend une position plus ou moins structurante dans l'espace de discussion⁹. L'étiquette "risques majeurs", en qualifiant et regroupant communément des risques dits "naturels" et "technologiques", révèle ainsi les liens qui ont pu se constituer et se solidifier. Ces risques repérés sont constitutifs de territoires administratifs ; ils sont construits sur des associations plus fortes qui témoignent du travail de formalisation déjà effectué. Par conséquent, dans la sphère politico-administrative, "risques naturels" et "risques technologiques" renvoient à des espaces de discussion dotés d'une structure plus marquée.

A l'inverse, les utilisations plus lâches de la notion de risque révèlent des associations plus faibles. Par exemple, c'est encore généralement le cas au début des années 1990 pour les questions liées aux déchets. Toutefois, la montée de sujets de préoccupations plus précis a pu conforter des liens avec des problématiques en termes de risques. C'est vers ce registre que se sont déplacés les soupçons concernant les dioxines produites par les incinérateurs de déchets. L'utilisation formalisée de la notion de risque apparaît ainsi dépendante du champ de forces dans lequel s'insère la définition du problème. En fait, qu'elles soient fortes ou faibles, ces associations sont le produit de luttes définitionnelles¹⁰. Mais cette force ou cette faiblesse montrent que ces luttes pour la qualification des situations ne se focalisent pas sur les mêmes points. Dans les cas d'associations plus faibles, il tend à subsister une compétition entre rationalités hétérogènes pour préciser si la situation doit être qualifiée sous l'angle du risque.

Du fait de la perception d'un changement d'échelle des problématiques environnementales, c'est également l'espace des débats qui a évolué. Les risques repérés sont entrés dans le registre de la globalité : ils concernent le climat de la planète, la couche d'ozone, les transports de polluants sur de longues distances. Si, sur ces sujets, les associations argumentatives gagnent en force, c'est notamment par l'ampleur apparente des enjeux. La catégorie des risques globaux trouve ainsi ses justifications dans la dimension presque monstrueuse des répercussions environnementales que peuvent avoir les activités humaines. Les effets pervers de la société industrielle ne sont plus seulement localisés : ils laissent planer la menace d'une altération profonde des conditions de vie pour l'ensemble de l'humanité. Les

⁸ Cette notion d'association et le cadre d'analyse qui lui correspond sont empruntés à Callon et Latour (1981). Voir également Latour (1995, pp. 488 et s.).

⁹ Le principe d'analyse qui consiste à distinguer associations plus fortes et associations plus faibles est précisé par Latour (1995, pp. 334-345).

¹⁰ Les analyses d'Ulrich Beck soulignent d'ailleurs le poids que peuvent prendre ces luttes définitionnelles dans les jeux sociaux enclenchés dans le sillage de la reconnaissance de risques (1992, pp. 28-29 et p. 46).

schémas d'appréhension des problèmes doivent en somme se modifier pour pouvoir intégrer cette extension du champ des conséquences à la planète entière. La mise en avant de risques planétaires prolonge alors les liens qui s'établissent entre des dynamiques socio-économiques et des effets pouvant toucher les équilibres fondamentaux du globe terrestre. En fin de compte, le contexte qui se met en place à la fin des années 1980 se trouve nourri par une association renforcée, qui relie une crise environnementale perçue dans sa dimension globale avec des conséquences potentielles pouvant aller jusqu'à la mise en danger de l'existence même de l'espèce humaine.

L'accroissement de l'effet de serre est un exemple symptomatique de ces problématiques qui sont entrées dans la catégorie du "risque global". En l'occurrence, un véritable espace de discussion et de négociation s'est formé autour des liens établis entre l'effet de serre additionnel d'origine humaine et des possibilités de changement climatique de la planète. Les rapprochements entre les signes mis en évidence par les scientifiques¹¹, les extrapolations des tendances perceptibles, les hypothèses sur les effets potentiels, ont concouru à mettre en forme et à donner à voir un "risque climatique". Cette perception des problématiques liées à l'effet de serre sous l'angle du risque tient notamment à l'incertitude et à la complexité qui marquent les discussions, et ce jusque dans le champ décisionnel. Les questions climatiques se trouvent ainsi placées dans un contexte où dominent les controverses, à la fois dans le domaine des analyses scientifiques, dans le repérage des activités socio-économiques à mettre en cause, et pour les options politiques à appliquer¹². Ces enjeux multiformes contribuent à maintenir ouvertes de multiples discussions : sur les caractéristiques du phénomène, sur sa portée, sur les formes de risque envisageables, sur la manière de réagir et les efforts à développer, sur les dispositifs à mettre en place... Au sein de ces discussions, la distribution des responsabilités est un front de controverse qui réveille de nombreux intérêts, notamment chez ceux qui n'ont pas envie de se retrouver parmi les principaux accusés. A cause de ses émissions atmosphériques, c'est la position dans laquelle tend à être mis le secteur des transports routiers en France.

II. Des risques qui accèdent à l'agenda mais sous une forme inversée

La partie précédente visait à souligner l'importance du travail d'association dans la problématisation et son rôle dans les qualifications produites. Elle laissait cependant en suspens la question du contenu de ces associations. Or, les cas des déchets et des transports routiers permettent de mettre en évidence des polarisations sur des points où celles-ci pou-

¹¹ Notamment les corrélations établies entre les variations de température et la concentration de CO₂ dans l'atmosphère, le dioxyde de carbone étant considéré comme le gaz principalement responsable de l'effet de serre.

¹² Pour un aperçu sur les dynamiques sous-jacentes à ces controverses, voir Godard (1993).

vaient sembler moins attendues. Pour être plus précis, dans ces cas, les problématiques discutées peuvent se rapporter à l'environnement sans que la dimension environnementale soit forcément la plus prégnante dans les schémas d'appréhension sur lesquels se reposent les protagonistes concernés. Autrement dit, les enjeux concernant l'environnement s'inscrivent alors dans des registres qui dépassent largement ce seul domaine.

De fait, les préoccupations environnementales ne peuvent être prises en compte dans l'espace de discussion politico-administratif sans rencontrer des logiques d'action préexistantes. C'est notamment l'ancrage de ces logiques qui est de nature à favoriser des déplacements vers des considérations débordant les motifs environnementaux affichés. Ainsi, la structuration des enjeux relatifs aux déchets et aux transports routiers ne s'est-elle pas simplement faite autour de la dimension environnementale, et ces enjeux se sont trouvés en fait largement imprégnés par d'autres objectifs. En l'occurrence, les problèmes repérés ont pu venir se placer sur l'agenda des décideurs politiques et administratifs, et être qualifiés dans le registre du risque, mais pour des raisons qui finissaient par remettre à l'arrière-plan leur contenu environnemental. C'est là une tendance que Philippe Roqueplo avait déjà essayé de saisir à travers la notion de "risque inversé" (Roqueplo, 1988)¹³.

Du problème environnemental au risque économique

Cette inversion dans l'appréhension des risques peut en effet être repérée dans les processus de problématisation pour les cas qui nous occupent. Elle s'effectue pour partie par des déplacements tendanciels vers le terrain économique. Précisément, ces déplacements constituent une forme de réaction à l'influence que peuvent avoir des initiatives prises pour des motifs environnementaux par certains Etats ou par la Communauté Européenne ; ils témoignent du souci que de telles initiatives peuvent susciter en ce qui concerne le respect du jeu concurrentiel entre industries nationales. Les enjeux soulevés par les déchets d'emballages ménagers et par la pollution automobile offrent à cet égard deux illustrations symptomatiques.

Effectivement, si la question des déchets d'emballages ménagers entre dans l'espace de discussion politico-administratif en France à la fin des années 1980, ce n'est pas simplement pour des raisons environnementales. Cette question se trouve aussi poussée par la perception d'un ensemble de désavantages commerciaux, en l'occurrence ceux que pourraient subir certaines industries françaises en conséquence de prescriptions plus exigeantes adoptées au Danemark ou en RFA. Les réorientations promues par les autorités allemandes en matière de déchets ménagers, et plus particulièrement d'emballages, apparaissaient en outre susceptibles d'exercer une influence

¹³ Exposée sous cette forme, cette notion de "risque inversé" pose problème dans la mesure où elle laisse supposer l'existence d'un contenu intrinsèquement environnemental du risque, ce contenu subissant par la suite un retournement. Nous reprenons cette notion en essayant de corriger un peu le trait.

notable sur les réflexions également engagées au niveau communautaire dans ce domaine. Dans la vision de la situation produite à travers le processus de problématisation, ce déplacement des enjeux contribue du côté français à une inversion du point de vue sur ce qui pouvait apparaître comme un facteur de risque : il ne s'agit plus seulement de résoudre un problème environnemental, mais aussi de réduire une menace pour certains intérêts économiques nationaux. Ainsi, le contenu environnemental des initiatives danoises, allemandes ou provenant des autorités européennes est-il moins perçu que les répercussions économiques pouvant résulter d'une modification du jeu concurrentiel intra-communautaire. Pour les responsables publics français, le risque consistait aussi à se voir imposer un modèle particulier par le biais de la voie européenne. Réagir supposait alors notamment de pouvoir pousser un autre projet dans cet espace de discussion supranational. Ce schéma d'appréhension a d'ailleurs en France pour effet d'amener une recomposition des intérêts, qui participe elle-même au resserrement de certaines alliances entre les sphères publique et privée dans les réseaux d'acteurs concernés par la gestion des déchets d'emballages.

Dans les années précédentes, la solution du pot catalytique pour réduire les émissions automobiles avait suscité en France des attitudes similaires. Le point de passage obligé que devenait cette technologie par l'intermédiaire des normes européennes pouvait également être vu comme une source de déséquilibre concurrentiel au désavantage des constructeurs français¹⁴. De fait, les émissions de gaz polluants par les véhicules automobiles sont appréhendées dans la sphère politico-administrative à travers un ensemble d'enjeux dont les contours débordent également largement les préoccupations environnementales. La prise en charge de ce type de pollution atmosphérique s'effectue dans un cadre qui n'est pas simplement national, mais qui s'est trouvé de plus en plus imbriqué dans le jeu supranational de la définition de normes au niveau des institutions européennes. Placés dans ce cadre de négociation, les responsables politiques et administratifs concernés montrent ainsi un intérêt particulièrement marqué pour les conséquences techniques et surtout économiques que le durcissement des normes anti-pollution peut avoir sur l'industrie automobile française. Cette manière de prendre en compte la pollution atmosphérique automobile témoigne notamment d'un déplacement tendanciel vers des enjeux axés sur le maintien des capacités compétitives des constructeurs nationaux. Là aussi, les menaces perçues par les acteurs publics et privés tendent à être davantage situées dans le domaine économique : elles prolongent des craintes sur la perturbation du jeu concurrentiel du fait des interventions réglementaires communautaires. De ce point de vue, l'élargissement par le haut de la scène d'élaboration des normes est un facteur d'incertitude pour les industriels

¹⁴ C'est notamment à partir de ce cas que Philippe Roqueplo avait élaboré la notion de risque inversé (cf. Chapitre "De l'Allemagne à la France : l'inversion du risque", 1988).

de l'automobile et leurs correspondants administratifs. Pour ces acteurs, il s'agit en effet d'être capables de se positionner dans un espace de négociation supranational devenu point de passage obligé et dans lequel il est impératif de prendre en compte les orientations stratégiques des "partenaires" étrangers, notamment pour pouvoir les anticiper.

Comme on peut donc le voir pour les questions relatives aux déchets d'emballages ou aux émissions polluantes des automobiles, l'échelon européen a pris un rôle de plus en plus structurant dans le développement des politiques publiques nationales concernant l'environnement. Dans ce domaine comme dans d'autres, les institutions communautaires deviennent le carrefour stratégique des diverses orientations souhaitées par les Etats-membres. Dans ce cadre, les options nationales ne peuvent guère être définies sans tenir compte des épreuves qu'elles pourraient avoir à subir dans cet espace de négociation supranational.

De ce fait, pour les responsables politiques et administratifs amenés à tenir compte de cette situation dans le traitement des dossiers environnementaux, l'incertitude n'est fréquemment pas la plus marquée là où l'observateur aurait pu s'y attendre. Précisément, elle est loin d'être seulement attachée à l'analyse des phénomènes d'environnement pris en considération par les protagonistes. La définition de normes dans un cadre qui dépasse l'échelon national apparaît en effet comme un facteur d'incertitude sensiblement plus prégnant pour des autorités publiques soucieuses de la santé des industries du pays. Dans un tel schéma d'appréhension, la perception d'un risque tend ainsi à se faire de manière inversée, avec un déplacement sur l'échelle des préoccupations : ce qui est en premier lieu considéré comme un risque, ce n'est pas vraiment la pression humaine sur l'environnement, mais plutôt les conséquences économiques de réglementations sur lesquelles les autorités nationales n'auraient pas de véritable maîtrise.

De fait, les acteurs publics français tendent à aborder l'élaboration du cadre législatif supranational comme un processus concurrentiel, voire comme un rapport de force, au cours duquel sont confrontées les visées propres des Etats et de leurs représentants. L'attention des responsables publics tend en somme à être déplacée puisque la menace la plus directe n'est plus simplement associée à la dégradation des conditions environnementales. Compte tenu de l'imbrication des marchés, la menace tend en revanche à être davantage rattachée au potentiel de propagation des dispositions prises dans certains pays pour des motifs environnementaux et, par suite, à la capacité du tissu industriel à s'adapter à une éventuelle perturbation du jeu concurrentiel.

Une inversion du risque par un déplacement vers le terrain social

L'étude des argumentations qui prennent forme dans l'espace de discussion politico-administratif confirme en outre la constitution d'un autre

type de risque inversé, structuré autour d'une dimension sociale. Qu'il s'agisse de gestion des déchets ou de transports routiers, les équipements projetés ou en construction ont en effet paru susciter une masse croissante de contestations dans les populations. Ces phénomènes, fréquemment regroupés sous l'étiquette Nimby (*Not In My Back Yard*), tendent également à être perçus comme un risque dans la sphère publique, notamment parce qu'ils remettent en question des choix censés bénéficier de la légitimité étatique.

Pour les promoteurs des projets, la montée de ces contestations, appuyées pour une large part sur des arguments environnementaux, met en évidence des problèmes. Des craintes sont exprimées par différents groupes sociaux sur les nuisances des projets. Mais ce ne sont pas uniquement ces nuisances indésirables qui retiennent l'attention des responsables concernés. C'est aussi la tendance des populations à la protestation qui suscite des préoccupations dans les communautés de spécialistes. Autrement dit, ce qui ressort, c'est une forme de processus d'inversion, à rapprocher du type de processus que Philippe Roqueplo avait décelé dans l'interprétation française de la question des pluies acides. Sauf que, dans cette deuxième forme d'inversion, la menace n'est pas économique, mais plutôt sociale : elle est pressentie dans la dynamique qui se dégage des mouvements d'opposition face aux projets d'infrastructures ou d'équipements.

Cette appréhension du risque qui tend à se faire de manière inversée, il est possible de la retrouver dans les opérations socio-cognitives qui participent au travail technocratique. Elle n'est d'ailleurs pas réservée à des segments de l'appareil d'Etat directement porteurs des projets d'aménagement. Elle est aussi présente dans le discours d'acteurs dont l'activité est plus centrée sur l'environnement. Cette forme d'inversion tend en outre à être renforcée par la mise en visibilité de l'étendue des réalisations susceptibles de rencontrer des oppositions, aussi bien des équipements localisés, comme les installations classées ou nucléaires, que des infrastructures linéaires comme les autoroutes ou les voies TGV.

Dans le travail institutionnel, la tendance à l'inversion prolonge en fait une révision qui a dû être faite sur la définition courante du comportement des populations. A travers les réactions d'opposition, les promoteurs des projets peuvent en effet percevoir des intérêts qui divergent des raisons ayant motivé les aménagements. Ils sont confrontés à un agrégat d'intérêts plus ou moins segmentés, plus ou moins locaux, qui invalident les justifications faisant référence à l'intérêt général. La rencontre avec des rationalités différentes est également de nature à venir troubler fortement les intentions initiales.

L'appréhension des situations d'opposition sous l'angle du risque tient en outre à la part d'incertitude associée par les responsables concernés aux réactions des populations. Vues du côté institutionnel, celles-ci paraissent en effet de plus en plus difficiles à prévoir. Sur les questions liées à l'envi-

ronnement, les craintes dans le public peuvent notamment monter très rapidement. Les promoteurs de projets peuvent ainsi redouter de voir se réduire brusquement leur marge de manœuvre. A cette menace s'ajoute un décalage apparent entre la temporalité des projets et celle de l'opinion, la première correspondant à des durées plus longues que les fluctuations de l'humeur du public, plutôt suspect de versatilité. Ainsi, pour des projets passant par un processus relativement long, les réactions peuvent être minimales, voire absentes, à certaines périodes, mais gagner en intensité à d'autres, notamment lorsque les phases de réalisation vont commencer à coïncider avec la montée des préoccupations environnementales à la fin des années 1980.

Les spécialistes attachés à certains équipements ou infrastructures ont d'ailleurs fréquemment tendance à regarder l'incursion de groupes sociaux protestataires comme des éléments de perturbation dans l'accomplissement technico-administratif des projets. Dans ce schéma d'appréhension, c'est le potentiel contestataire des populations qui devient un problème à traiter. La tendance des responsables concernés à inverser les préoccupations peut ainsi être confortée par le sentiment que les habitants, et notamment leurs associations de défense, font de plus en plus preuve d'une capacité d'organisation et qu'ils disposent donc de ressources pour entraver le déroulement des projets.

III. Un accès à l'agenda qui dépend de l'ampleur apparente des déficits réglementaires sous-jacents

Les symptômes de crise écologique remis en visibilité à la fin des années 1980 ont des prolongements institutionnels. Tout un ensemble de problèmes revient en effet au centre de l'espace public et tend à mettre à nouveau en question la capacité de régulation assumée par les institutions étatiques (Torgerson, 1990). La gamme des préoccupations environnementales gagne en robustesse ; celles-ci tendent à s'agréger. Les inquiétudes ravivées signalent de manière diffuse les limites physiques qui vont peser sur les trajectoires de développement si ces dernières ne sont pas infléchies. Le contenu des préoccupations s'est d'ailleurs sensiblement étendu. Aux mises en garde concernant l'épuisement des ressources naturelles, mises en garde plus prégnantes au début des années 1970, se sont ajoutées d'autres craintes, liées à des menaces globales comme la dégradation de la couche d'ozone ou l'effet de serre.

Dans ce contexte, la tonalité de crise qui réémerge dans les questions environnementales contribue à faciliter leur accès à l'agenda politico-administratif. En fait, ce qui peut être repéré et désigné sous le terme de "crise écologique" est susceptible d'amener d'autres menaces de crise au niveau de l'appareil d'Etat. Précisément, avec la mise en visibilité de risques

environnementaux, l'intervention des organes étatiques entre dans une phase où tendent à se creuser à la fois un déficit de rationalité et un déficit de légitimation¹⁵. Les enjeux liés aux déchets et aux transports routiers figurent effectivement parmi les enjeux à travers lesquels ces déficits de régulation font sentir leurs effets.

De manière symptomatique, la prise en charge publique des déchets a subi de plus en plus cette double menace. Celle-ci apparaît d'ailleurs plus vivement ressentie à partir de la fin des années 1980 dans les milieux politiques et administratifs intéressés par la question. D'une part, les faiblesses des modes d'organisation et de traitement de ces déchets ont été de plus en plus souvent mises en évidence. D'autre part, les réactions des populations sur le terrain et, plus largement, les réactions de "l'opinion publique" témoignent d'un soupçon de plus en plus fort à l'égard des dispositifs prévus pour assurer le traitement et l'élimination des déchets. Le phénomène est d'ailleurs amplifié par l'écho croissant que les médias tendent à donner aux problèmes liés aux résidus des activités humaines.

S'agissant du trafic routier, c'est notamment son développement qui met la régulation publique dans une situation de tension. Le transport routier garde en effet une connotation positive pour sa participation supposée au dynamisme économique du pays. Mais ses conséquences indésirables, parmi lesquelles toute une gamme de nuisances, sont de plus en plus souvent dénoncées. Ce sont ainsi des objectifs de régulation hétérogènes qui se trouvent confrontés dans l'espace de discussion politico-administratif et qui tendent à placer l'intervention publique dans des logiques potentiellement contradictoires. A ce déficit de rationalité latent vient en outre s'ajouter un déficit de légitimation dû aux diverses formes de contestations rencontrées par les projets d'infrastructures nouvelles, voire dans une moindre mesure par la quasi-hégémonie du mode automobile de déplacement.

Ces deux domaines, parmi d'autres, mettent ainsi en évidence deux fronts sur lesquels les prétentions institutionnelles tendent à se trouver déstabilisées. D'un côté, les enjeux environnementaux mis en forme dans le registre de la crise entament les principes qui servent de base à la régulation étatique, notamment ceux dont dépend le maintien de la dynamique économique. Ainsi, si un déficit de rationalité se fait sentir, c'est notamment parce que tend à être mise au jour une profonde difficulté à concilier des impératifs de régulation longtemps considérés comme contradictoires, en l'occurrence ceux relevant respectivement de l'économie et de l'environnement.

D'un autre côté, ces tendances à la crise pénètrent aussi dans l'espace public de discussion de telle sorte qu'elles viennent mettre en question les justifications qui soutiennent cette régulation étatique. Tendanciellement, lorsqu'elles rentrent dans le jeu politique, les préoccupations environnemen-

¹⁵ Ces notions renvoient au cadre théorique construit par Jürgen Habermas (1978) et concernent respectivement les outputs et les inputs du système administratif.

Chapitre III

tales affichées par les populations de manière plus ou moins explicite et plus ou moins vive ont pour effet d'affaiblir la composante légitimatoire qui sert de support aux interventions étatiques. Ce retrait de légitimation touchant les institutions publiques peut paraître d'autant plus difficile à compenser que celles-ci sont engagées dans le soutien d'un ordre économique, dont l'intensification peut s'avérer préjudiciable pour l'environnement, mais que leur capacité à agir sur cet ordre économique tend à diminuer¹⁶.

D'ailleurs, l'incitation à l'action tend à dépendre beaucoup du niveau de visibilité des symptômes de crise que laissent planer ces déficits de rationalité et de légitimation. De même, l'accession d'un risque à l'agenda apparaît liée à la déstabilisation que ce risque tend à occasionner dans le système institutionnel, c'est-à-dire à l'ampleur des déficits perceptibles. Le risque révèle en effet une défaillance dans la régulation publique, dans les réservoirs de rationalité et de légitimation sur lesquels elle peut s'appuyer. En ce sens, le risque constitue une forme de mise en doute de l'ordre institutionnel. S'agissant spécialement des institutions publiques, l'entrée tendancielle des problématiques environnementales dans les registres du risque et de la crise semble notamment pouvoir être reliée aux craintes, plus ou moins clairement exprimées, d'un débordement de leurs capacités de réponse.

Mais, même lorsque le niveau de visibilité des symptômes de crise pourrait laisser supposer une action en profondeur, les démarches de prise en charge des problèmes critiques ne remontent pas très loin dans l'exploration de la chaîne des causalités¹⁷. Dans le domaine des déchets par exemple, ces symptômes de crise tendent ainsi à être souvent présentés sous un angle technique, appelant donc des solutions techniques, et laissant notamment de côté les dimensions socio-économiques qui conduisent à l'augmentation de la masse des déchets à traiter. Si, dans ce domaine, la crise peut paraître résolue, ou en tout cas soluble, c'est probablement de manière provisoire, dans la mesure où ne sont pas abordées les difficultés inhérentes au traitement des résidus de consommations matérielles en quantités encore croissantes. De même, face aux préoccupations environnementales suscitées par les équipements et aménagements d'envergure, les démarches institutionnelles prennent une forme qui les apparente beaucoup à des stratégies d'endiguement des dissidences, et qui peut donc s'avérer insuffisante devant des aspirations participatives plus enracinées.

¹⁶ C'est un point qui a été également signalé par Ulrich Beck : « *In the welfare state project, politics had been able to develop and maintain a relative autonomy against the techno-economic system for purposes of a political intervention in market events. Now, on the contrary, the political system is being threatened with disempowerment while its democratic constitution remains alive. The political institutions become the administrators of a development they neither have planned for nor are able to structure, but must nevertheless somehow justify.* » ("Politics and Sub-Politics", 1992, pp. 186-187).

¹⁷ Dans une perspective voisine, voir Beck, "Removing the Causes or Fighting against the Symptoms" (1992, pp. 175-176).

Conclusion

Au-delà des domaines sur lesquels nous nous sommes attardés, le registre du risque révèle de nombreuses possibilités d'associations qui expliquent pour partie son extension. Mais il ne faut pas arrêter simplement le regard à cette tendance. Le risque est en effet une catégorie dont l'influence peut être profonde, notamment parce qu'elle porte avec elle des schémas d'appréhension qui peuvent engager dans un remaniement des compétences gouvernementales.

Toutefois, c'est aussi une catégorie qui recouvre encore des schémas d'appréhension diversifiés et flottants. C'est pour cela qu'il était utile de suivre l'influence que cette catégorie pouvait avoir dans les problématiques environnementales. Nous avons ainsi pu mettre en évidence le travail d'association sur lequel repose l'utilisation et l'expansion du registre du risque. Au surplus, comme on a pu le voir, les enjeux concernant l'environnement agrègent des considérations qui dépassent largement ce seul domaine. Et, au bout du compte, les problématiques confrontées dans l'espace de discussion politico-administratif ont des débouchés qui dépendent pour une large part de la gamme d'associations, voire des possibilités d'inversion, dans lesquelles elles sont prises.

D'ailleurs, les investigations effectuées amènent plutôt à voir le risque environnemental sous l'angle de la multiplicité. Pour être plus précis, les discours véhiculés dans les communautés de spécialistes intéressés donnent à la fois à voir un risque environnemental et des risques environnementaux. Le premier aurait un caractère englobant et concernerait davantage des phénomènes se déroulant à l'échelle planétaire, tandis que les seconds correspondraient à des déclinaisons sectorielles et à des catégories de nuisances et pollutions plus précises.

En tout cas, le risque lié à l'environnement n'est pas quelque chose qui s'impose de l'extérieur aux organes étatiques. Ceux-ci participent à sa construction, et plus précisément à l'inscription des problématiques dans ce registre. Et ils peuvent par conséquent contribuer à promouvoir une appréhension tronquée ou déplacée. En effet, aborder les enjeux environnementaux sous l'angle du risque, c'est aussi tendre à écarter d'autres modalités d'appréhension plus ou moins disponibles. Les cas des déchets et des transports routiers montrent en outre que ce n'est pas forcément un contenu environnemental qui pousse ce type de sujet sur l'agenda institutionnel. Ces mises en forme sont d'autant plus importantes qu'elles vont définir pour une large part les fronts vers lesquels sera appelée à intervenir la régulation publique.

Références bibliographiques

- Beck U. (1992), *Risk Society. Towards a New Modernity*, London, Sage Publications.
- Callon M. (1986), "Eléments pour une sociologie de la traduction. La domestication des coquilles Saint-Jacques et des marins pêcheurs dans la baie de Saint-Brieuc", *L'Année sociologique*, vol. 36, pp.169-208.
- Callon M., Latour B. (1981), "Unscrewing the Big Leviathan: How Actors Macro-structure Reality and How Sociologists Help Them to Do So", in Knorr-Cetina K.D., Cicourel A.V. Eds., *Advances in Social Theory and Methodology. Towards an Integration of Micro- and Macrosociologies*, Boston, Routledge & Kegan Paul, pp. 277-303.
- Cefai D. (1996), "La construction des problèmes publics. Définitions de situations dans des arènes publiques", *Réseaux*, n° 75, pp. 43-66..
- Fritsch Ph., Ravon B. (1993), "Du problème en tant qu'il est à résoudre au problème en tant qu'il est à débattre", in CRESAL, *Les raisons de l'action publique. Entre expertise et débat*, Paris, L'Harmattan.
- Fritsch P. (1993), "Conclusion. Opposition de complémentaires", in CRESAL, *Les raisons de l'action publique. Entre expertise et débat*, Paris, L'Harmattan.
- Garraud P. (1990), "Politiques nationales : élaboration de l'agenda", *L'année sociologique*, 40, 1, pp.17-41.
- Godard O. (1993), "Les risques climatiques entre raisons scientifiques, économiques et politiques. Jalons de la construction d'un problème d'action internationale en univers controversé", in CRESAL, *Les raisons de l'action publique. Entre expertise et débat*, Paris, L'Harmattan.
- Gusfield J.R. (1981), *The Culture of Public Problems. Drinking-Driving and the Symbolic Order*, Chicago, The University of Chicago Press.
- Habermas J. (1978), *Raison et légitimité. Problèmes de légitimation dans le capitalisme avancé*, Paris, Payot.
- Kingdon J.W. (1995), *Agendas, Alternatives and Public Policies*, New York, Harper Collins College Publishers, 2nd Edition.
- Latour B. (1995), *La science en action*, Paris, Gallimard, collection Folio/Essais.
- Roqueplo P. (1988), *Pluies acides : menaces pour l'Europe*, Paris, Economica.
- Rumpala Y. (1999), *Risque environnemental, crise écologique et changements de logiques étatiques. Une analyse comparative des modalités et enjeux des interventions de l'Etat français dans la prise en charge des risques et la gestion des crises touchant aux problèmes environnementaux : les cas des déchets et des transports routiers*, Rapport de fin de recherche pour le Programme Risques Collectifs et Situations de Crise du CNRS, Paris.
- Torgerson D. (1990), "Limits of the Administrative Mind: The Problem of Defining Environmental Problems", in Paehlke R., Torgerson D., *Managing Leviathan: Environmental Politics and the Administrative State*, London, Belhaven Press.