

Ne pas diffuser, Document de travail

Congrès AFSP 2009

Section thématique 33 : L'action collective des élites économiques

Session 5

Laura Michel, université Montpellier 1 (laura.michel@univ-montp1.fr)

Les industriels du ciment acteurs du développement durable.

La science politique envisage le plus souvent le secteur industriel comme un « environnement » pour les acteurs politiques et administratifs, avec lequel ces derniers interagissent ponctuellement. En science économique, à l'inverse, le système politico-administratif est généralement envisagé comme une contrainte extérieure pour les acteurs industriels. De fait, il est tentant de penser, comme le font les économistes néo-classiques et le dénoncent régulièrement les instances patronales, que « l'inflation réglementaire » qui serait propre à la France, ne constituerait qu'une contrainte pour les entreprises françaises. Face au discours des acteurs économiques se plaignant des lourdeurs bureaucratiques ou des hommes politiques aux comportements versatiles, les fonctionnaires et les élus ne sont pas en reste, stigmatisant des comportements irresponsables ou *free-riders* de certains industriels. Pourtant, les réglementations sont en réalité aussi des ressources pour les industriels (Padioleau, 1982). Plus généralement, le marché a aussi besoin de hiérarchies, d'institutions qui facilitent les échanges en diminuant les coûts de transaction (Williamson, 1975). L'Etat permet aussi de garantir un environnement prévisible et de lutter contre les distorsions de concurrence que le marché seul ne peut réguler. D'un autre côté, on sait depuis les travaux de sociologie des organisations que les fonctionnaires ont l'art de « s'arranger » avec la règle dans leurs relations avec leur environnement (Dupuy, Thoenig 1983), les ingénieurs des Mines étant passés maîtres dans l'art « d'accommoder » localement les règles de façon à atteindre les objectifs réglementaires tout en ménageant les industriels (Padioleau, 1982). Au final, l'affrontement supposé entre ces deux mondes relève plus de la mise en scène que de la réalité, les segments de l'administration se comportant comme les représentants des intérêts sectoriels qu'ils sont censés contrôler (Crozier, Friedberg, 1977). Un ensemble de travaux américains critiquant l'approche pluraliste dominante, ont aussi mis en évidence l'existence de contacts réguliers entre les individus venant de groupes d'intérêts, des administrations et du gouvernement, qui sera à l'origine du concept de *sub-gouvernement* (Freeman, 1955), Theodore Lowi parlant quant à lui de « triangles de fer » pour caractériser les relations entre les fermiers et l'administration américaine (Lowi, 1964), tandis que Heclou et Wildavsky

comparent le ministère des finances anglais à une « communauté de village » dans *The private Government of Public Money*, (Heclo, Wildavsky, 1974). Dans tous les cas, ces travaux montrent que les relations entre segments de l'administration et acteurs économiques s'institutionnalisent dans des « réseaux » d'action publique, dont certains sont particulièrement stables et fermés (Marsh, Rhodes, 1995), autour de relations de type néo-corporatistes (Hassenteufel, 1995). Ainsi, l'action publique va désormais être envisagée comme une action collective, un ensemble de processus concrets dans lesquels sont engagés, directement ou indirectement, les élus ou l'administration publique, y compris au plan local, mais également des organisations professionnelles et syndicales, des associations de protection de la nature, c'est-à-dire toutes sortes de groupes sociaux plus ou moins institutionnalisés. En résumé, les politiques publiques sont des « système d'interaction entre acteurs étatiques et intérêts sociaux organisés » (Hassenteufel, 1994, p4). Dans cette optique, l'autonomie de l'Etat est limitée, sans qu'il ne soit réduit pour autant à n'être qu'une courroie de transmission neutre des intérêts sociaux. Etat et groupes détenant un monopole de la représentation se structurent mutuellement. Nous considérons ainsi les acteurs économiques comme des acteurs à part entière des régulations qui les concernent, effectuant un travail politique permanent pour peser sur l'action publique, dans ses dimensions tant cognitive que normative et instrumentale. Mais ce travail est lui-même influencé par les réseaux institutionnalisés liant les représentants industriels à l'Etat.

Plutôt que d'opposer acteurs économiques et politiques, il convient ainsi au contraire de s'intéresser aux interactions qui les lient. Dans cette communication, nous nous intéresserons à l'action des industriels dans le domaine de l'environnement et aujourd'hui du développement durable, en prenant le cas de l'industrie cimentière. Une mise en perspective historique à partir de ce secteur permet de mieux comprendre la façon dont se structurent les débats autour du développement durable et les dimensions normatives et instrumentales qu'il revêt aujourd'hui¹. En effet, l'industrie cimentière est une industrie de transformation de base, contemporaine de la première révolution industrielle, essentielle dans la construction, le développement ou la reconstruction d'un pays. Elle a à ce titre très tôt fait l'objet d'une attention particulière de l'Etat, à travers ses réglementations puis l'action du Commissariat général du Plan qui l'identifie comme secteur stratégique dans la reconstruction de la France d'après-guerre. Le secteur cimentier figure en effet parmi les six secteurs prioritaires du premier Plan (1946-1952) dit « Plan de modernisation et d'équipement » avec l'électricité, le charbon, l'acier, les transports et le machinisme agricole, sur lesquels vont être concentrées toutes les énergies et tous les investissements publics (Kuisel, 1984). C'est par ailleurs une industrie de transformation lourde ayant un fort impact sur l'environnement. La phase d'extraction du calcaire, matière première nécessaire à la fabrication du ciment, se déroule dans des carrières de vaste étendue dans lesquelles la matière est aujourd'hui abattue par explosif. Après concassage et broyage, elle est mélangée à d'autres substances avant d'être

¹ Cette communication s'appuie sur les matériaux d'enquête de ma thèse (Michel, 2003) : entretiens réalisés avec des dirigeants de l'industrie cimentière et du Syndicat français de l'industrie cimentière, ingénieurs des Mines, fonctionnaires du ministère de l'Environnement, ONG environnementales), observation participante au sein de la Direction générale du groupe Ciments Calcia/Italcementi Group et sur une dizaine de sites industriels. Elle s'alimente aussi d'un programme de recherche en cours financé par l'ANR : le Gouvernement européen des industries, coord. : Andy Smith, SPIRIT.

introduite dans un four de grande taille, pour devenir le clinker à l'issue de réactions chimiques complexes, qui finement broyé et associé à d'autres produits devient le ciment. Il s'agit donc d'installations extractives et industrielles de vaste ampleur générant depuis toujours des nuisances pour le voisinage, classiques au regard d'autres industries lourdes, telles que les émissions de poussières et le bruit. Au-delà de ces pollutions « spatialisées » l'industrie cimentière est également à l'origine de pollutions dites « globales » ou nomades, « non territorialisées » (Trom, 1997) qui sont aujourd'hui au cœur de la problématique du réchauffement climatique. Elle est en particulier un des plus importants émetteurs de gaz carbonique (CO₂), principal gaz à effet de serre². Ainsi, en France l'industrie en général est responsable de 21% des émissions de CO₂, parmi lesquels 11,7% sont imputables aux cimentiers. Cette situation est liée au process cimentier particulièrement énergivore (température des fours de 1450°C, soit près de 2000°C à la flamme). Ainsi, on estime que l'industrie cimentière est responsable de 5% des émissions de CO₂ dans le monde. Les cimentiers font de ce fait partie des grands secteurs industriels (verre, acier, papier, production thermique...) directement ciblés par les politiques de lutte contre le réchauffement climatique menées plus largement au nom du développement durable.

Comment s'organise l'action collective des industriels face à cet enjeu ? Le développement durable est souvent présenté comme une menace pour la croissance économique des pays du Nord et leurs industriels. Pour Denis Duclos la campagne « planète en danger » lancée par Time Magazine en 1989 marque un moment décisif dans le changement d'attitude des industriels à l'égard de l'environnement, qui jusque-là affichaient peu d'engagement environnemental tandis que les organisations professionnelles maintenaient une attitude conservatrice. Après 1989, « une majorité de grands industriels (...) se lancent dans le concert environnementaliste, en utilisant éventuellement l'éco-argument comme arme de la concurrence plus ou moins sauvage » et « les organisations professionnelles prennent des positions plus avancées » (Duclos, 1991). Pour autant, la thèse du réchauffement climatique et de son origine anthropique est largement combattue dans les milieux économiques. Elle est même présentée aux Etats-Unis comme une stratégie destinée à affaiblir l'industrie et la croissance nationale. A l'inverse, le développement durable est de plus en plus dénoncé comme la nouvelle stratégie des pays du Nord pour imposer un frein à la croissance des pays du Sud et limiter leur accès à des ressources devenues trop rares (Brunel, 2007).

Si les formes actuelles que prend le développement durable semblent effectivement s'inscrire dans une forme de gouvernance favorable aux intérêts économiques des pays du Nord, la thèse du complot semble difficile à vérifier. L'ambition de cette communication est plus modeste : nous voudrions montrer comment les industriels ont su se saisir de problématiques dont ils ne sont pas initialement à l'origine et vis-à-vis desquelles ils ont pu montrer quelque défiance, pour leur donner un contenu conforme à l'idée qu'ils se font de leurs intérêts, et ceci d'autant mieux qu'ils pouvaient inscrire leur action dans des relations stabilisées avec l'administration. Cimentiers et ingénieurs des Mines ont en effet historiquement construit une communauté de politique autour des questions industrielles, qu'ils ont pu activer pour intégrer

² Les quatre pages des statistiques industrielles du Ministère de l'Économie des Finances et de l'Industrie, n° 208, juillet 2005

à leur avantage la contrainte environnementale puis du développement durable. Cette action collective se traduit en particulier par une requalification des enjeux « environnementaux » puis « durables » en termes économiques, permettant aux acteurs industriels de ramener ces problématiques « exogènes » à des problématiques économiques et de faire du développement durable avant tout un développement économique.

Une communauté de politique publique stabilisée autour de l'environnement industriel.

La question environnementale est apparue relativement récemment sur la scène publique. En effet, comme le remarque Pascal Acot, « (...) *jusqu'à la fin des années soixante, l'écologie n'est pas connue du grand public (...)* ». Même si la mouvance naturaliste trouve ses origines dans les sociétés savantes du XIX^{ème}, celle-ci se veut « apolitique » et ne porte pas un projet politique. C'est véritablement la fin des années soixante, et pour Pascal Acot plus précisément 1968 qui marque une irruption des mouvements écologiques sur la scène publique (Acot, 1977). Au-delà de la protection de la nature, c'est alors une dénonciation plus générale du modèle de société industrielle qui émerge, la logique anti-technocratique et anti-Etatique s'imposant comme un des axes majeurs de la pensée écologiste, notamment à l'occasion du combat antinucléaire auquel Alain Touraine applique sa méthode de l'intervention sociologique (Touraine, 1980). Une approche trop formelle des choses laisse alors penser que l'intervention de l'Etat en matière d'environnement commence, dans la suite de ce nouveau mouvement social, avec la création en 1971 du ministère de l'Environnement en France. En réalité une observation plus fine montre certains problèmes qualifiés « d'environnementaux » à partir de cette date étaient déjà pris en charge mais sous d'autres qualifications et par d'autres administrations, toutes liées à des intérêts sectoriels. En tout, six ministères partageaient des responsabilités administratives dans ce domaine : l'industrie, l'agriculture, la santé publique, l'intérieur, l'équipement et les affaires culturelles (patrimoine naturel), l'intervention la plus ancienne étant celle du ministère de l'Industrie, dont les relations avec les industriels se sont organisées dès la Révolution industrielle : « (...) *les ingénieurs des Mines ont une longue expérience non seulement en matière de sécurité industrielle, mais aussi en tant que médiateurs des domaines sociaux connexes au monde de l'industrie* » (Lascoumes, 1994, p 146). Cette structuration ancienne de l'action publique va largement influencer sur la gestion des pollutions industrielles dans le cadre de la législation sur les installations classées pour la protection de l'environnement, créant ainsi « un chemin de dépendance » qui pèse encore aujourd'hui sur la politique de l'environnement et plus récemment du développement durable.

La lecture de l'environnement au prisme du corporatisme industriel

Avant même les premiers textes ancêtres de la législation sur les installations classées pour la protection de l'environnement de 1976, c'est la législation minière qui fonde les bases de l'intervention de l'Etat dans le contrôle du développement industriel en créant le corps des Mines dès le XVIII^{ème} siècle (Kessler, 1994). La relation entre industriels et Corps des

Mines se construit ainsi très tôt et n'aura de cesse de se renforcer avec la politique industrielle marquée par une forte intervention de l'Etat dans la construction et la régulation de l'industrie nationale (Suleiman et Courty, 1997 ; Cohen 1988), trouvant sa traduction dans des relations de type corporatiste entre les ingénieurs des Mines du ministère de l'Industrie et leurs homologues des grands secteurs industriels, les premiers devenant ainsi les représentants des acteurs économiques qu'ils sont censés contrôler (Desjeux, Friedberg, 1972 ; Crozier, Friedberg, 1977). Il faut par ailleurs noter que, de par ses caractéristiques traditionnelles, l'industrie cimentière fait une large place aux ingénieurs des Mines, entrés dans le grand corps à leur sortie de l'Ecole Polytechnique ou ayant directement intégré après les classes préparatoires les différentes écoles des Mines, de Paris ou de province. Le représentant emblématique du secteur, le médiatique PDG du groupe Lafarge, Bertrand Collomb³, est ainsi un X-Mines, passé par les cabinets ministériels⁴ avant de « pantoufler » dans l'industrie, comme une grande partie des membres de ce corps, tout en gardant un contact étroit avec le travail gouvernemental.

C'est ainsi que les liens entre industriels et ingénieurs des Mines au service de l'Etat sont largement ancrés dans l'histoire industrielle nationale et servent de matrice à la production des normes industrielles, y compris lorsque celles-ci vont commencer à concerner l'environnement. D'ailleurs, les nuisances dues aux infrastructures industrielles ont toujours suscité des conflits de voisinage et ont été traités par un ensemble de textes concernant l'industrie en général dès cette époque (Lascoumes, 1994). Un regard rétrospectif sur cette législation montre cependant que ces risques ne sont pas alors appréhendés en tant que problèmes « environnementaux », mais de sécurité puis de santé publique⁵. Ce n'est qu'au moment de la création du ministère de l'Environnement que les pollutions atmosphériques deviennent un problème identifié comme relevant de l'environnement. On peut alors s'interroger sur cette transformation : comment un problème déjà pris en charge par les pouvoirs publics depuis un certain nombre d'années est-il redéfini comme un problème « environnemental » ? Dans quelle mesure l'est-il vraiment ?

Si on analyse plus précisément ce processus de redéfinition des pollutions industrielles en termes « d'environnement », on constate qu'à partir du moment où les dangers liés à l'industrie accèdent à l'agenda politique à la faveur d'un accident technologique, c'est aux ingénieurs des mines du ministère de l'Industrie qu'ils vont être rattachés, sous la pression de la communauté qu'ils constituent avec les industriels. En même temps que le problème des émissions polluantes est ainsi capté par la communauté industrielle, c'est à une progressive institutionnalisation du rôle des cimentiers dans la négociation nationale des normes environnementales les concernant que l'on assiste. Il y a ainsi une captation de la question de l'environnement par le corporatisme industriel dominant (Brénac, 1988), qui s'impose comme prisme de lecture incontournable de la problématique environnementale.

³ Au moment de notre enquête.

⁴ Conseiller technique au cabinet d'Alain Peyrefitte (ministre chargé des réformes administratives, 1973-74 ; ministre des affaires culturelles et de l'environnement) puis au cabinet de René Haby (ministre de l'Education), 1974-75.

⁵ décret-loi du 15 octobre 1810, loi du 19 décembre 1917 sur les installations industrielles « loi Morizet » (20/04/1932), loi relative à la pollution atmosphérique et aux odeurs du 2 août 1961.

Ainsi, dès à la fin des années cinquante lors de la négociation préalable à la loi relative à la pollution atmosphérique et aux odeurs du 2 août 1961, les industriels et constructeurs automobiles et leurs administrations de tutelle se mobilisent pour la première fois de concert pour minimiser le rôle du ministère de la santé (Vlassopoulou, 2000). De fait, la loi de 1961 tout en reconnaissant le ministère de la Santé comme coordinateur de cette politique, attribue la gestion de la pollution industrielle au ministère de l'Industrie et la gestion de la pollution automobile au ministère des Transports, entérinant le recul d'une définition en termes de santé. Pourtant cette éclipse se fait au bénéfice d'une définition en terme « industriel » ou de « transports » plus que d'environnement. Plus encore, en 1966 l'incendie de la raffinerie de Feyzin au sud de Lyon donne une visibilité particulière aux dangers industriels, conduisant le ministre de l'Industrie à confier au service des Mines l'inspection des établissements soumis à autorisation (futurs installations classées pour la protection de l'environnement en 1976) jusque-là assurée par les inspecteurs du travail qui l'exerçaient avec relativement peu de moyens de contrôle réels. Ainsi, à partir du moment où le problème des risques industriels est ainsi propulsé sur l'agenda politique à la faveur d'une crise grave, c'est la communauté industrielle représentée par le ministère de l'Industrie qui s'approprie la gestion du problème. Pour reprendre le propos d'un inspecteur des installations classées ayant fait toute sa carrière dans les « services des Mines », « chaque fois qu'un nouveau problème sérieux est apparu, on nous l'a ajouté au reste »⁶. Ainsi dans les années 60, le ministère de l'Industrie a pris le contrôle des risques industriels, pour la gestion desquels il s'approprie le monopole de l'expertise légitime revendiquée par le prestigieux corps des Mines. Puis, face à une première tentative de coordination inter-ministérielle en 1969, le ministère de l'Industrie (comme d'autres) s'empresse d'afficher sa compétence en matière de gestion environnementale en introduisant le terme « environnement » dans le titre de sa nouvelle *Direction de la technologie, de l'environnement industriel et des Mines*.

La création d'un nouveau ministère de la Protection de la nature et de l'Environnement en 1971 semble mettre un terme à cette captation de l'environnement par le ministère de l'Industrie. Dans son ouvrage *Le ministère de l'impossible* Robert Poujade, premier ministre de l'environnement en 71, se plaît à raconter comment il a dû aller « *quémander* » et batailler pour arracher ici et là des morceaux de services ou de directions pour donner chair à son ministère : « *D'après négociations commencèrent puisqu'il me fallait dépouiller les collègues* » (Poujade, 1975, p 31). Parmi eux, le ministère de l'Industrie « *se résigna difficilement à nous abandonner les établissements classés, c'est-à-dire la surveillance des pollueurs qu'il surveillait en fait médiocrement* » (Ibid., p 32).

Cette évocation ne rend que partiellement compte de la réalité quelque peu différente. Certes, en 1973 le ministère de l'Environnement « récupère » la nouvelle Direction de la prévention des pollutions et des nuisances du ministère de l'Industrie ainsi que son service de l'environnement industriel (SEI). Le SEI ayant reçu pour mission le contrôle des installations classées, c'est de fait la première fois que de réels moyens organisationnels sont prévus pour mettre en œuvre la législation sur l'environnement industriel. Mais en même temps,

⁶ Entretien Inspecteur des installations classées , 2002.

l'inspection des installations classées n'est pas confiée à un nouveau Grand Corps de l'environnement, un temps envisagé (Kessler, 1999) mais aux ingénieurs des Mines, dont la carrière reste gérée par leur Corps d'origine. En conséquent, pour Marie-Christine Kessler, le transfert de la Direction des pollutions témoigne moins d'un abandon du ministère de l'Industrie que d'une stratégie d'expansion du « Corps des Mines » partant ainsi à la conquête de nouveaux territoires en « colonisant » le ministère de l'Environnement lieu identifié d'enjeux stratégiques pour le futur (Kessler, 1986 ; Lascombes, 1994).

Malgré la création du ministère de l'environnement, c'est donc toujours par le prisme du corporatisme industriel que sont définies les pollutions industrielles. Cette vision économique va se pérenniser grâce à un nouvel instrument, qui réactualise en permanence le réseau formé par les industriels et leurs interlocuteurs des Mines désormais en charge des pollutions au ministère de l'Environnement. Il s'agit des accords négociés, dont la circulaire sur les cimenteries de 1971 inaugure la montée en puissance.

Les accords volontaires comme instrument de négociation.

Quelques mois à peine après la création du ministère de l'Environnement, l'industrie cimentière est la première des industries lourdes à être dotée d'un règlement particulier sur la pollution de l'air par une circulaire en date du 25 août 1971, qui constitue le texte fondateur du nouveau ministère en matière d'environnement industriel. Ce texte a tout semble-t-il d'un acte réglementaire imposé à la profession cimentière par le jeune ministère, dans l'année même de sa création. D'ailleurs Robert Poujade pourra se prévaloir rapidement des résultats de sa fermeté, l'application de la circulaire ayant effectivement permis d'afficher des résultats spectaculaires en terme de réduction des émissions de poussières (divisées par un facteur 100)

« J'ai pu réglementer de façon stricte et, je le crois, efficace les nuisances des (...) cimenteries. Aujourd'hui une cimenterie, une usine d'incinération, épurent leurs fumées ou leurs poussières avec un rendement de 98 à près de 100%. », (Poujade, 1975).

Pourtant, le nouveau ministère n'est pas en position de force lorsqu'il est créé. Il dispose de peu de moyens humains comparé aux « grands » ministères qu'il est censé guider sur la voie de l'environnement. Ainsi, il reste pour l'expertise dans leur dépendance, son budget est faible, de même que sa légitimité. Cette situation le place dès sa création en position de faiblesse par rapport non seulement aux ministères concurrents, mais également aux grands groupes industriels qu'il lui revient désormais de contrôler. Comment expliquer alors le succès de la circulaire de 1971 ?

Jean-Gustave Padioleau a démontré que la circulaire de 1971, loin d'avoir été imposée aux cimentiers par les services du tout jeune ministère de l'Environnement était le résultat de négociations entreprises dès 1968 entre les cimentiers et les ingénieurs des Mines, alors en poste au ministère de l'Industrie (Padioleau, 1982, p121). Il ne s'agit pas de simples consultations, puisque la circulaire se présente sous la forme d'un « accord final » entre les deux parties qui respecte les compromis élaborés au cours des débats préalables. La circulaire

sur les cimenteries est donc en réalité un « contrat » négocié entre les industriels et les pouvoirs publics. Contrairement aux apparences, elle constitue un instrument de compromis permettant aux cimentiers de faire valoir leurs intérêts et aux ingénieurs des Mines de prouver leur capacité à faire respecter des normes environnementales exigeantes par les industriels, tout en laissant au ministre de l'Environnement le bénéfice symbolique de la réduction des émissions polluantes.

L'accord obtenu témoigne ainsi de la capacité des industriels à faire prendre en compte leurs intérêts par le nouveau ministère. En effet, si l'industrie cimentière est loin d'émettre les pollutions les plus toxiques, on lui doit en revanche les pollutions locales les plus visibles, à savoir les poussières, de plus en plus mal tolérées par les populations riveraines. Dès la fin des années 60 les industriels ont en fait commencé à se préoccuper du problème, car dans un contexte global de sensibilité croissante des citoyens à l'environnement et à la qualité de leur cadre de vie, la construction de nouvelles unités de production a rencontré l'hostilité de populations riveraines. Leur préoccupation est ainsi antérieure à la circulaire puisque dès 1966, les nouvelles usines sont équipées de dispositifs anti-poussière (électro-filtres) et de calfeutrage pour lutter contre le bruit. Les poussières cimentières – qui sont seules visées par la circulaire – correspondent donc non pas au problème objectivement le plus préoccupant du point de vue de l'environnement global, mais à un aspect très particulier – les poussières - traité à partir d'un seul secteur - cimentier - car répondant à une préoccupation des industriels dudit secteur et donc susceptible de faire l'objet d'un compromis. Ainsi, bien que le secteur cimentier ne soit pas le plus pollueur, c'est son dossier que le ministère traite en premier.

Les poussières sont donc avant tout un problème économique pour les cimentiers dont les services recherche et développement travaillent depuis longtemps sur des procédés plus propres générant en outre des gains de productivité (moins de produits perdus). Ainsi, les technologies capables de produire les résultats attendus – une baisse spectaculaire des émissions de poussières – existent en 1971 et sont accessibles. Preuve en est, elles équipent déjà largement les cimenteries outre-Rhin (Fauchaux et al., 1998) et la toute nouvelle cimenterie de Lafarge à Port-la-Nouvelle, la « cimenterie la plus moderne d'Europe ».

Par ailleurs, l'application de normes environnementales plus exigeantes n'est pas susceptible d'affecter réellement la compétitivité internationale ni les marges financières des cimentiers. En effet, le coût de transport étant très élevé au regard du prix de vente du ciment (produit bon marché), il n'existe quasiment pas de commerce international du ciment dans les années 70. En conséquence, une augmentation du coût de production en raison d'investissements anti-pollution ne peut avoir pour conséquence, ni une détérioration de la situation française face à la concurrence internationale, ni une délocalisation des entreprises françaises à l'étranger. De plus, le marché cimentier étant relativement concentré en France, autour d'un oligopole, les industriels ne peuvent alors se prévaloir d'un préjudice de concurrence commerciale lié aux coûts des investissements « anti-pollution » car ils sont en mesure de les reporter sur le prix du ciment, sans perdre de parts de marché (Fauchaux et al. op cit).

Dans ce contexte, l'accord affiché à travers la circulaire de 1971 présente un avantage pour chacune des parties. Il permet bien sûr au jeune ministère de l'Environnement de démontrer qu'il est « capable d'agir vite en évitant deux écueils majeurs, celui de l'intervention normative autoritaire et unilatérale, et celui des opérations de façade. Entre la voie autoritaire et le simple affichage d'objectifs se dessinait la voie de l'action concertée » (Lascoumes, 1994). Mais il permet aussi à la profession cimentière d'obtenir des pouvoirs publics qu'ils accompagnent la modernisation de son outil de production, rendue nécessaire à la fin des années 60 alors que le parc des cimenteries françaises est vieillissant et que les nouvelles installations commencent à susciter des controverses environnementales. Les engagements volontaires présentent de ce point de vue de nombreux avantages, puisqu'en échange de la réalisation des objectifs co-définis, les cimentiers bénéficient de mesures financières d'accompagnement sous forme de subventions (aujourd'hui beaucoup plus rares en raison de l'action de la DG Concurrence de la Commission européenne). Enfin, le texte précise les mesures applicables pour les cimenteries, mais les industriels et l'Etat établissent par ailleurs conjointement un programme de mise en conformité des installations vétustes. Ainsi, la circulaire prévoit des conditions de réalisation des objectifs étalée dans le temps, avec des aménagements en fonction de la situation de chaque cimenterie, notamment sur les délais de réalisation. Elle laisse en outre une grande marge de manoeuvre à la mise en oeuvre locale : *« les fonctionnaires, sous la pression des circonstances, ou à dessein, tiennent compte de la singularité des contextes de mise en oeuvre sans pour autant faillir aux missions poursuivies »* (Padioleau, 1982).

Enfin, la circulaire de 1971 « impose » des normes pour lesquelles existent déjà des solutions, techniquement et économiquement supportables. Elle permet certes, comme le souligne Jean-Gustave Padioleau, à l'administration de lutter contre les incertitudes : en renonçant à imposer de façon unilatérale des normes, elle s'assure par la coopération préalable la collaboration future des industriels pour respecter les objectifs mutuellement définis. Mais on peut considérer que l'instauration de relations stables est également un facteur de réduction de l'incertitude pour les industriels. La coopération leur garantit la stabilité et la prévisibilité de la réglementation et leur a permis d'équiper leurs usines de dispositifs dont la technologie existait déjà, mais dont la généralisation s'est opérée grâce à la réglementation négociée.

De fait, la circulaire de 1971 sur les cimenteries inaugure une longue série de « programmes » et « d'accords », qui concerneront progressivement la majeure partie des branches industrielles. Après les programmes de branches, les programmes d'entreprises, on parle aujourd'hui d'engagements ou d'accords volontaires. La profession cimentière a très largement pris part à cette politique qui entérine une lecture industrielle de l'environnement.

Après les poussières (circulaire de 1971), c'est essentiellement le gaz carbonique (CO₂), qui a fait l'objet de contractualisations entre les cimentiers et le ministère de l'Environnement. Dans les années 70, le problème est en réalité moins celui des effets polluants du CO₂, que le niveau élevé de consommation énergétique que traduisent ces émissions. Dans le contexte des deux chocs pétroliers les engagements de réduction des émissions de CO₂ sont venus

répondre pour le ministère à la nécessité de diminuer la consommation énergétique en faisant la « chasse au gaspis ». Concernant l'industrie cimentière la majeure partie de ces émissions de CO₂ résulte directement du processus de combustion destiné à chauffer les immenses fours à une température moyenne de 1450°C. Dans ce sens lutter contre les émissions de CO₂ c'est aussi réduire la consommation d'énergie et les coûts qui en résultent. Dans la mesure où la facture énergétique représente entre 25 et 30% des coûts de fabrication du ciment la maîtrise de la consommation d'énergie répond d'abord à des objectifs internes de réduction des coûts de production, dans un contexte d'augmentation du prix du pétrole. C'est ainsi que dans le cadre d'un contrat sectoriel datant de 1976, les cimentiers se sont engagés à réduire leur consommation moyenne d'énergie thermique par tonne de ciment produite de près de 20% entre 1973 et 1990 bénéficiant en échange d'exonération de la taxe parafiscale sur le fuel lourd. Pour les cimentiers, une fois de plus les effets bénéfiques pour l'environnement sont d'abord les conséquences de gains économiques, ici en termes de diminution de la facture énergétique.

Ce nouvel accord permet au ministère de l'Environnement d'apporter une réponse à un enjeu nouveau. Mais à travers le processus de négociation lié à l'accord volontaire, le problème environnemental initial fait une nouvelle fois l'objet d'une traduction au sens de Callon (Callon, 1986) en problème économique. La lecture industrielle de l'environnement s'impose donc sous l'action d'une communauté de politique publique dont on peut montrer qu'elle fonctionne autour d'un échange de type néo-corporatiste.

Les industriels du ciment acteurs centraux de la gestion néo-corporatiste des pollutions.

Pour certains auteurs, le modèle néo-corporatiste ne pourrait s'appliquer à la France dans la mesure où il n'existe pas de régulation néo-corporatiste macro-sociale (Schmitter, Lembruch, 1979). En effet, pour ces auteurs, le degré de corporatisation se mesure à l'existence et à la puissance d'un modèle central de négociation sociale dans lequel deux conditions sont requises. D'une part, une organisation puissante et centralisée des macro-intérêts sociaux doit émerger autour d'un représentant unifié du Patronat et d'un représentant unifié des salariés, chacun étant reconnu par l'Etat. D'autre part, doit exister une scène de négociation globale permettant l'articulation entre ces macro-intérêts et l'Etat. De fait, si les syndicats de salariés ne sont pas unitaires en France, le CNPF (Conseil national du patronat français) devenu le MEDEF (Mouvement des entreprises de France) ne détient pas non plus de véritable monopole de représentation des acteurs économiques. Il ne fédère qu'une partie du « patronat », malgré tout très hétérogène et n'est pas toujours l'organe le représentant dans les négociations avec l'Etat. L'industrie française s'est traditionnellement organisée en syndicats professionnels par branche industrielle, le plus souvent très autonomes à son égard. Cela étant, Bruno Jobert et Pierre Muller ont montré que l'approche corporatiste peut parfaitement s'appliquer à la France, à condition de reconsidérer le niveau d'analyse et d'abandonner le niveau global pour le niveau sectoriel, voire sous-sectoriel (Jobert, Mullert, 1987). Selon Bruno Jobert, le corporatisme se distingue alors d'autres formes d'intermédiation des intérêts

par l'osmose entre la société et l'Etat : d'une part les groupes interviennent directement dans la formulation et la mise en œuvre des politiques, d'autre part, l'Etat intervient dans la structuration des organisations censées représenter les intérêts sociaux (Jobert, 1988). Finalement, la solution corporatiste consiste à associer les grandes organisations économiques au processus d'élaboration des politiques publiques, celles-ci s'engageant en retour à faire respecter la mise en œuvre de la politique par leurs mandants.

Si on considère le cas de l'industrie cimentière, celle-ci dispose d'une organisation propre, le Syndicat français de l'industrie cimentière (SFIC) entrant dans la catégorie du « syndicat primaire à définition géographique nationale » (Bunel, 1997). Le SFIC fédère en effet directement les grands groupes cimentiers présents sur le territoire national - sans organisations intermédiaires organisées sur une base sectorielle ou géographique - et adhère directement au CNPF (au MEDEF aujourd'hui). Il est reconnu par les pouvoirs publics comme étant le représentant officiel de la profession⁷, même si les intérêts communs de celle-ci avec les autres adhérents du CNPF/MEDEF peuvent aussi être défendus à ce niveau, ou qu'à l'inverse des intérêts spécifique à l'un de ses membres seront défendus au niveau de la firme. Il a pour vocation de défendre les intérêts communs à l'ensemble de la profession.

Dans les faits, le SFIC est effectivement sur bien des sujets en position de défendre une position commune et soutenue par 100% de ses membres, lui permettant face aux pouvoirs publics de revendiquer le monopole de la représentation du secteur. En effet, le marché cimentier français s'est fortement concentré durant les années soixante, et constitue un oligopole – certains diront un cartel composé uniquement de grands groupes internationaux, tels que Lafarge ou Ciments Français (aujourd'hui Italcementi). Les petites entreprises ayant été éliminées, les intérêts des membres du SFIC sont très homogènes, permettant une cohésion forte concernant la défense des intérêts communs. Ceci se vérifie par exemple dans le domaine des prix. Sans préjuger du rôle joué par le SFIC dans ce domaine spécifique, puisque par définition illégal, force est de constater que malgré la surveillance des organismes anti-trust, des formes d'ententes sur les prix sont organisées dans tous les pays, comme le soulignent plusieurs recherches (DUMEZ, JEUNEMAÎTRE, 2000), le sanctionne régulièrement la Commission européenne en infligeant aux cimentiers européens des amendes pour entente illégale sur les prix⁸ et le confirment nos entretiens auprès de sociétés clientes :

« Ils se partagent le territoire, c'est la mafia »,⁹

Au-delà, de l'entente des cimentiers sur les prix, qui n'est pas censée être obtenue par le biais du SFIC, les cimentiers délègue à ce dernier la défense de leurs intérêts auprès des pouvoirs

⁷ « Le Syndicat Français de l'Industrie Cimentière (SFIC) regroupe les fabricants de liants hydrauliques, c'est à dire de ciments, chaux hydrauliques et liants routiers. Il intervient dans les domaines généraux, économiques, sociaux et de défense de la profession, en harmonisant et en coordonnant les actions de cette dernière. L'organe dirigeant du SFIC (son "bureau", réuni mensuellement) décide des orientations à prendre et des actions à mettre en oeuvre par le Syndicat, Cimbéton ou l'ATILH », (extrait de la présentation du SFIC, site Internet : www.sfic.net).

⁸ La Commission de Bruxelles a infligé en novembre 1994 248 millions d'euros d'amende à 41 entreprises cimentières européennes dont Ciments Français et Lafarge en France.

⁹ Entretien téléphonique avec le représentant d'une société cliente, 2000.

publics dans tout un ensemble de négociations nationales, dont les négociations sociales mais également celles concernant les émissions polluantes. Pour mener à bien ses missions, le SFIC est ainsi organisé de manière centralisé, installé dans des locaux de représentation, symboliquement situé à la Défense. Il dispose de moyens organisationnels importants mis à sa disposition par ses membres. Il s'agit ainsi d'une organisation fortement institutionnalisée, avec à sa tête un président, qui est toujours le dirigeant de l'une des entreprises membres, alternativement Lafarge Ciment et Italcementi. La direction est assurée par un délégué général, généralement ancien Haut Fonctionnaire, ayant une expérience des cabinets ministériels, qui va porter les positions communes auprès des pouvoirs publics. L'équipe administrative du SFIC dispose également de personnel à temps plein et d'organismes dépendants comme l'ATHIL¹⁰, Cimbéton¹¹, des publications, etc.

Cette capacité à définir des positions communes soutenues par 100% des producteurs de ciment implantés sur le territoire national place le SFIC en situation de force dans les négociations, ce qui est moins le cas pour des secteurs industriels atomisés où les positions communes sont plus difficiles à trouver. Le monopole de représentation du SFIC est ainsi vérifié dans bien des situations, en particulier dans le domaine de l'environnement industriel, même si les multinationales mènent parfois des démarches autonomes sur des dossiers particuliers (Michel, 2003). Ceci permet en retour au SFIC de garantir aux pouvoirs publics que ses mandants respectent les accords négociés. C'est ce qui fait en particulier la force des accords volontaires : certes les industriels imposent la prise en compte de leurs contraintes dans la définition des normes d'émission, mais en échange le SFIC est en mesure de garantir le respect des accords par la profession, ce qui est beaucoup plus difficile dans des secteurs atomisés traversés par des intérêts hétérogènes, dans lesquels les porte-parole ont plus de difficulté à faire respecter les accords. Cette capacité à « représenter » effectivement le secteur industriel, lui permet en retour d'être reconnu comme l'interlocuteur légitime par les pouvoirs publics dans les négociations concernant la profession.

On est donc bien en présence d'une négociation néo-corporatiste des normes environnementales : celle-ci se déroule entre les cimentiers représentés par le SFIC (son président ou son délégué général), les ingénieurs de la Direction de la prévention de la pollution et des risques (DPPR, au ministère en charge de l'environnement) et le cabinet du ministre chargé de l'environnement. Les associations environnementales par exemple en sont

¹⁰ Association Technique de l'Industrie des Liants Hydrauliques. Les activités de l'ATILH s'articulent autour de cinq missions principales : Recherche : animer et financer des recherches fondamentales et appliquées dans le domaine des liants hydrauliques ; Développement technique : assurer la liaison entre la profession cimentière et les utilisateurs publics ou privés dans le cadre de projets de développement techniques, tels que les projets nationaux ; Environnement-Energie : coordonner les actions de la Profession dans le domaine de l'environnement ; Normalisation-Qualité : participer à l'élaboration des normes et règlements qui concernent les liants hydrauliques. Assurer l'organisation des essais inter laboratoires pour le contrôle de la qualité ; Information-Documentation : assurer le suivi des publications scientifiques et techniques dans le domaine des liants hydrauliques.

¹¹ Cimbéton a pour mission de faire connaître les progrès techniques des ciments et des bétons dans tous les secteurs de la construction, bâtiment, travaux publics, génie civil. Cimbéton fait réaliser des études, des recherches appliquées et des essais pour motiver le développement de produits et de techniques, faire évoluer la réglementation, et soutenir les initiatives de promotion des nouvelles technologies. Il a également pour vocation de développer une communication active autour de solutions techniques.

exclues. Le porte-parole du forum professionnel (Jobert, 1994), le SFIC, assure un certain ordre social en garantissant le respect des réglementations par les industriels ; c'est à lui qu'appartient d'obtenir des différents groupes cimentiers et - de leurs différentes usines - qu'ils se soumettent aux objectifs co-définis. Par là, le SFIC permet au ministère d'afficher une efficacité sociale à moindres moyens (humains et financiers). En échange, le ministère reconnaît la légitimité du SFIC à participer au processus de décision : il lui concède une partie de son pouvoir en adoptant des réglementations qui tiennent compte des capacités financières et techniques que les industriels sont prêts à dégager. Il tolère des délais et des aménagements divers en fonction des situations particulières. Il participe éventuellement, via ses agences à la mise au point de solutions techniques. Il lui délègue également l'essentiel de la surveillance via l'auto-surveillance, même si le ministère peut en théorie vérifier ces chiffres. Ainsi, les accords volontaires sont une voie de formalisation du corporatisme sectoriel. Au-delà, la coopération avec les pouvoirs publics via les accords volontaires, consolide dans le temps la communauté que les industriels forment avec les ingénieurs des Mines. S'institutionnalisent ainsi des relations qui pourront être réactivées pour de nouveaux problèmes ou de nouvelles opportunités. A travers la contractualisation c'est la vie d'une communauté d'acteurs qui se réactualise dans le mouvement (Reynaud, 1989). C'est ainsi que lorsque survient le premier choc pétrolier existe déjà un réseau stabilisé d'acteurs habitués à travailler ensemble et dont le travail a donné des « résultats », administrant la preuve de son « efficacité » de l'avis de l'ensemble des parties. Ce succès va lui-même justifier l'adoption d'une méthode semblable pour obtenir des résultats dans la lutte contre ce que l'on appelle à l'époque le « gaspillage » de l'énergie. La négociation de nouveaux accords dans ce domaine illustre ainsi le phénomène de *dépendance au sentier*¹² (PIERSON, 1997) qui caractérise une partie importante de l'action publique. Le système établi, bien rodé, produit des rendements croissants. Chaque accord nouveau renforce la légitimité de la politique contractuelle en même temps qu'elle diminue pour les parties contractantes le niveau d'incertitude.

Se pose alors la question de savoir si avec la montée en puissance du développement durable qui introduit de nouvelles idées et de nouveaux niveaux de régulation, ce cadre de négociation n'est pas voué à disparaître.

Une communauté déstabilisée par le Développement durable ?

Le concept de développement durable est à l'origine issu d'une réflexion critique sur le développement et notamment sa focale économique. Pourtant, très vite c'est une vision restrictive de ce concept qui va s'imposer, centrée sur un respect de l'environnement compatible avec le développement économique et ses logiques. C'est ainsi que la problématique du réchauffement climatique va devenir prégnante, voire « obsessionnelle » (Brunel, 2007), permettant la mise en place d'outils de régulation économiques dans une logique de marchandisation des émissions polluantes en continuité avec le principe pollueur-payeur déjà en pratique dans les politiques environnementales des pays du Nord. Cette évolution se présente alors moins comme une rupture, que comme le prolongement des politiques existantes de gestion des pollutions.

Quelles conceptions du développement durable ?

Le concept de *sustainable development* traduit en français par « développement durable » est issu des cercles de débat internationaux. A la fin des années 70 le terme qui domine la réflexion est celui d'écodéveloppement (Sachs, 1980). Son origine se trouve dans la recherche d'alternatives au modèle unique de développement porté par l'occident, dont les résultats sont considérés comme négatifs autant dans le Tiers-Monde que dans les pays occidentaux. La position la plus radicale s'exprime dans l'idée d'une "Croissance 0" (Meadows et al., 1972), issu du Club de Rome. Les débats mettent l'accent sur la nécessité d'une meilleure répartition du travail et de ses fruits, au bénéfice des pays du Tiers-Monde, autour des concepts tels que les "besoins fondamentaux, » (Sachs 1971). L'écodéveloppement, ou politique de gestion écologique des terres et des ressources renouvelables introduit la dimension environnementale mais s'inscrit fondamentalement dans l'approche des besoins fondamentaux et du développement autocentré. L'idée de développement et la dimension sociale y sont ainsi centrales, ainsi que la nécessité de repenser les rapports Nord-Sud.

Quelles idées ?

C'est pourtant le concept de développement durable qui va finalement s'imposer. Le terme est apparu pour la première fois en 1980 dans une publication de l'Union internationale de la conservation de la nature (UICN), financée conjointement par le Programme des Nations Unies pour l'Environnement (PNUE) et le World Wild Fund for nature (WWF). Le rapport met très largement l'accent sur la nécessaire conservation des ressources naturelles, soulignant que les êtres humains doivent tenir compte du caractère limité de ces ressources et des « besoins des générations futures ». Apparaissent les trois piliers classiquement associés au développement durable aujourd'hui, à savoir les piliers économique, social et environnemental : « *For if the object development is to provide for social and economic welfare, the object of conservation is to ensure Earth's capacity to sustain development and to*

support al life » (UICN/ PNUE/WWF, 1980, I). « *C'est un type de développement qui prévoit des améliorations réelles de la qualité de la vie des hommes et en même temps conserve la vitalité et la diversité de la Terre. Le but est un développement qui soit durable. À ce jour, cette notion paraît utopique, et pourtant elle est réalisable. De plus en plus nombreux sont ceux qui sont convaincus que c'est notre seule option rationnelle.* » (UICN/PNUE/WWF, 1980).

En 1982 dans le cadre de « Stockholm+10 », l'ONU commande un rapport sur l'écodéveloppement et crée à cette fin une commission en 1984, présidée par Gro Harlem Bruntland. C'est son rapport qui sera à l'origine de la diffusion planétaire du concept de *sustainable development*, au détriment du concept « d'écodéveloppement » (Brunel, 2007). Le rapport Bruntland (Bruntland, 1997) reprend les trois piliers évoqués par l'UICN (économique, social et environnemental) et énonce que l'objectif du développement durable est « de répondre aux besoins du présent, sans compromettre la capacité pour les générations futures de satisfaire les leurs ». Cette définition insiste donc sur le concept de « besoins », et plus particulièrement les besoins essentiels des plus démunis, à qui il convient d'accorder la plus grande priorité, et sur l'idée des limitations des ressources.

Enfin, c'est la conférence de Rio de 1992 sur l'environnement et le développement qui a fait rentrer la notion de développement durable dans le vocabulaire courant. Et l'Union européenne l'a elle-même adoptée à travers sa stratégie en faveur du développement durable (2001¹³, réactualisée en 2006¹⁴), synthétisant les deux définitions citées plus haut : « L'Union européenne établit une stratégie à long terme qui vise à concilier les politiques ayant pour objet un développement durable du point de vue environnemental, économique et social, afin d'améliorer de façon durable le bien-être et les conditions de vie des générations présentes et à venir ».

En théorie le développement durable n'est donc pas réductible à l'environnement. La prise en compte des populations (volet social) et d'un meilleur partage des richesses entre le Nord et le Sud, sont à l'origine du concept. Pourtant dans la pratique c'est la dimension environnementale qui va s'imposer.

Déjà le concept de développement durable atteste d'une inflexion par rapport à la notion d'écodéveloppement portée par Ignacy Sachs. Le premier, dans le rapport de l'UICN est très centré sur la nécessaire conservation des ressources naturelles, tandis que l'écodéveloppement pourtant à l'origine du rapport commandé à la Commission Bruntland, insiste davantage sur les enjeux de développement local dans les pays en développement (Aggeri, Godard, 2006). Ainsi, le développement durable tel que repris par la commission Bruntland prévoit bien les trois piliers et leur articulation. De même, la nécessité d'harmoniser les trois références centrales que sont la préservation de l'environnement, le progrès social et le développement économique est prévue par la Charte de l'environnement, adossée à la Constitution française

¹³ Développement durable en Europe pour un monde meilleur : stratégie de l'Union européenne en faveur du développement durable, Proposition de la Commission en vue du Conseil européen de Göteborg, Bruxelles, le 19.6.2001, COM(2001)264 final/2

¹⁴ Nouvelle stratégie de l'UE en faveur du développement durable, 2006.

depuis le 1er mars 2005¹⁵. Pourtant, c'est bien le volet environnemental qui va prendre le dessus dans la diffusion du concept.

En 1992 a lieu la Conférence des Nations Unies sur l'environnement et le développement (CNUED), à Rio de Janeiro, qui reprend à son compte le développement durable : « *Dans chaque pays, avant 2005, sera mise en place une politique de développement durable qui s'inscrira dans un processus global et qui garantira que les tendances actuelles à la dégradation des ressources environnementales seront effectivement renversées au niveau local et au niveau international* ». Est par ailleurs adopté l'Agenda 21 sous-titré « Stratégie mondiale pour le développement durable ». Dès cette date l'environnement est le pilier essentiel bien que le volet humaniste soit présent (Brunel, 2007). D'ailleurs, les trois seules questions sur lesquelles la conférence de Rio aboutit à des conventions internationales sont des questions liées à l'environnement : avec en tout premier lieu le changement climatique, puis la biodiversité et désertification (signé ultérieurement en 1994 mais émanant directement du sommet de la Terre de Rio). La forte orientation écologique, déjà centrale dans le rapport de l'UICN se confirme ici.

Plus précisément encore, c'est la problématique du réchauffement climatique qui va s'imposer et devenir l'axe essentiel des débats internationaux sur du développement durable. Ainsi, la convention cadre sur les changements climatiques adoptée le 9 mai 1992 à New York dans la suite de Rio, fixait comme objectif ultime la stabilisation de la concentration dans l'atmosphère de gaz à effet de serre. Même si le processus a été long, c'est le seul domaine où des objectifs chiffrés ont effectivement été affichés, avec le 11 décembre 1997 l'adoption du protocole dit de Kyoto, organisant la lutte contre les émissions de gaz à effet de serre après l'an 2000. Les pays industrialisés s'y engageaient à réduire leurs émissions de GES dans la période 2008 - 2012, d'un peu plus de 5% en moyenne, par rapport à 1990 (8% pour l'Union européenne). Le Protocole de Kyoto n'a été ratifié qu'en 2005, mais c'est le dispositif qui a mobilisé – et mobilise toujours – toutes les énergies, tandis que les questions sociales sont très peu présentes.

De manière similaire, si la Commission européenne semble avoir fait du développement durable une valeur partagée autour de thèmes comme le principe de précaution, la mobilité durable, les agendas 21, la prévention des risques ou la gestion responsable des ressources, en réalité, sa vision du développement durable - définie à Göteborg au Conseil européen de juin 2001 - apparaît relativement restrictive, très recentrée sur l'intégration de l'environnement (Theys, 2005). Elle consacre elle aussi la lutte contre le réchauffement climatique comme axe essentiel du développement durable, ce qui ressort explicitement de la stratégie proposée par la Commission en 2001 en vue du sommet mondial de 2002. Ce document intitulé « Développement durable en Europe pour un monde meilleur : stratégie de l'Union européenne en faveur du développement durable », fait une place essentielle à la lutte contre le réchauffement climatique lui-même largement appréhendé à travers la problématique de la réduction des émissions polluantes. Enfin, cette stratégie prend elle-même essentiellement appui sur le sixième Programme d'action communautaire pour l'environnement (2001-2010)

¹⁵ Charte de l'environnement, loi constitutionnelle n° 2005 - 205 du 1er mars 2005

fondement de la dimension environnementale de la stratégie de l'UE pour le développement durable, qui place lui aussi la lutte contre le réchauffement climatique au centre de l'action communautaire, avant le déclin de la biodiversité et les incidences de l'environnement sur la santé, ses deux autres grandes priorités¹⁶.

De fait, l'action communautaire prolonge très largement la politique de l'environnement apparue au début des années 70, centrée sur les émissions polluantes et les nuisances, premiers domaines d'intervention de la Communauté (Maljean, 2008). Dès le départ cette intervention s'est faite au nom du principe pollueur-payeur mais elle va trouver à partir de la conférence de Rio un prolongement naturel, l'Union européenne se posant alors comme moteur de la lutte contre le réchauffement climatique à l'échelle internationale¹⁷.

Derrière le concept de « développement durable » employé dans les documents cités, c'est finalement un niveau d'émissions polluantes compatible avec le développement industriel et les technologies disponibles qui est en jeu. Dans un monde où la pression sur les ressources devient de plus en plus forte alors que les pays émergents comme la Chine ou l'Inde connaissent des taux de croissance accélérés, les accords internationaux et la politique de l'Union européenne consacrent l'idée que le développement passe par un contrôle planétaire des droits à polluer, et donc de l'usage des ressources.

Ainsi, des débats sur l'écodéveloppement aux orientations de politiques publiques se plaçant sous l'étendard du développement durable, les enjeux en termes de développement ont cédé le pas aux enjeux économiques. Pour comprendre ces évolutions il faut s'intéresser aux acteurs qui portent la diffusion et la mise en œuvre de cette idée.

Quels acteurs derrière la diffusion du concept de développement durable ?

Pour comprendre l'évolution du contenu cognitif et normatif du développement durable il faut s'intéresser au travail politique des acteurs qui participent à son opérationnalisation¹⁸. C'est l'objet d'une recherche en cours mais on peut déjà souligner certains points.

Tout d'abord le terme de *sustainable development* est produit par des ONG avant tout environnementales et non issues du développement, l'UICN (Union internationale de conservation de la nature) et le WWF. « Le développement durable voit ainsi le jour sur les fonts baptismaux des ONG environnementales. Il en porte toujours le sceau » (Brunel 2007, p2). Par ailleurs ce sont deux ONG au profil bien particulier. L'UICN est une ONG naturaliste internationale « historique » créée en 1947 (la seconde après Comité Internationale pour la protection des oiseaux, 1922). Héritière du mouvement naturaliste et des sociétés savantes, c'est une ONG conservacionniste : son action est centrée sur l'étude scientifique et la

¹⁶ Il vise à « souligner que le changement climatique constitue le défi principal pour les dix prochaines années et au-delà, et contribuer à l'objectif à long terme que constitue la stabilisation des concentrations de gaz à effet de serre dans l'atmosphère à un niveau qui empêche toute perturbation anthropique dangereuse du système climatique ».

¹⁷ La France a créé un Commissariat général au développement durable, qui fonctionne sur le modèle du Commissariat général au Plan et dans l'esprit du Grenelle de l'Environnement, sur la base de la concertation avec les différentes parties prenantes et doit élaborer un Plan national du développement durable.

¹⁸ *Le gouvernement européen des industries*, Programme de recherche financé par l'ANR, coordonné par A. Smith, SPIRIT.

conservation des milieux naturels. Son approche est strictement scientifique et écologique et se situe en dehors des grands problèmes de société, contrairement au mouvement de l'écologie politique qui se développera dans les années 60-70, ou aux ONG oeuvrant dans le domaine du développement. Le WWF, qui a soutenu financièrement la production du rapport avec le PNUE, est une ONG environnementale très particulière. Sa création est elle-même liée à l'UICN, avec pour origine la volonté de lever des fonds au service de la conservation des espaces sauvages menacés (*Wilderness*) identifiés par l'UICN. Ainsi, le WWF, créée en 1961 signifie à l'origine *World Wildlife Fund*, le fonds mondial pour la vie sauvage (transformé aujourd'hui en *World Wild Fund for nature*). Comme l'UICN son action renvoie à la protection de la nature et n'est pas sans lien avec la *deep ecology*. Il est par ailleurs lié à un courant de réflexion qui émerge précocement dans la grande industrie au regard de la raréfaction des ressources et compte à ce titre parmi ses co-fondateurs Luc Hoffmann, héritier des laboratoires pharmaceutiques Hoffmann-Laroche, toujours membre du Conseil d'Administration (CA) du WWF France. Il ne fait d'ailleurs pas exception car une grande partie du CA du WWF France, à l'image de l'ONG mère est composée de dirigeants de grandes entreprises, son ancien Président étant l'ancien PDG du groupe Trois Suisses. Le WWF revendique par ailleurs une action basée sur le dialogue avec l'ensemble des parties prenantes, dont au premier rang les industriels :

« Dans les conseils d'administration du WWF il y a souvent des industriels ou des hommes d'affaires. Le fondateur du WWF, Hoffmann fait partie de la famille Hoffmann-Laroche. (...) il est très difficile de faire évoluer les réglementations. Il faut trouver la bonne cible. Le grand public : c'est un effort qui n'arrête jamais et cela nécessite des moyens très forts. Les industriels et les milieux d'affaires, leur objectif premier c'est le profit. Le point de vue du WWF c'est qu'on peut faire du profit sans dégrader l'environnement. C'est la démonstration qu'il va apporter aux industriels : leur montrer que leur intérêt pour faire du profit, c'est de respecter l'environnement. Cela va leur apporter un avantage concurrentiel, notamment dans l'anticipation des réglementations à venir. A partir de là, il y a deux possibilités : ou bien on joue les uns contre les autres, ou bien on joue ensemble en essayant de trouver les cadres d'un partenariat. C'est notre démarche. »

(Entretien un cadre WWF France).

Par ailleurs le WWF est aussi une ONG qui développe des liens avec les instances publiques. Elle compte ainsi, en plus de ses implantations nationales deux représentations, l'une à Bruxelles dont la mission explicite est d'influencer le travail de la Commission européenne, et l'autre à Washington avec une mission similaire tournée vers les institutions internationales. La composition des conseils d'administration est également révélatrice, puisqu'à côté des dirigeants économiques siège en France un Inspecteur général de l'Equipement anciennement en charge de la Direction Nature et Paysage du ministère de l'Environnement ou un Préfet Honoraire, ancien directeur de l'ENA.

De leur côté, les industriels se sont rapidement organisés au niveau international pour soutenir cette lecture économique du développement durable dans les négociations internationales, en

particulier concernant la problématique montante du réchauffement climatique. En France, les cimentiers sont présents dès le Sommet de Rio, le PDG du groupe Lafarge, Bertrand Collomb¹⁹, étant membre de la délégation française au sommet de Rio en 1992²⁰ en qualité de Président de la commission pour la préparation du XIe Plan Croissance et environnement. On note ainsi que si le Plan a perdu de son efficacité supposée comme instrument d'orientation de l'économie française à partir des années 70 (échec du sixième plan 1972-1975), en revanche il reste un outil efficace de socialisation et un lieu d'entretien des liens entre élites économiques et politico-administratives. En 2002, c'est de manière beaucoup plus massive que les acteurs économiques seront présents au sommet de Johannesburg. Au-delà de cette participation sur une base nationale aux grandes négociations internationales, les industriels du ciment ont directement organisé l'action de la profession au niveau international. Ainsi, le *World Business Council for Sustainable Development* (WBCSD) est l'organisation officielle qui représente les industriels auprès de l'ONU sur les questions de développement durable, notamment lors des conférences des nations unies sur le développement et l'environnement (Sommet de la Terre). Au sein du WBCSD, dix des plus grands groupes mondiaux du secteur²¹ ont lancé *The cement Sustainability Initiative* qui travaille avec le WRI (*World resource institute*) un *Think tank* américain proche des milieux industriels, présent lors des Sommets de la Terre à leurs côtés. De la même façon les cimentiers sont organisés pour faire valoir leurs intérêts auprès de la Commission européenne et du Parlement, via le Cembureau, organisation officielle représentative des intérêts des cimentiers au niveau européen, qui entretient des liens étroits avec les syndicats de branche nationaux et en particulier le SFIC pour la France.

Les cimentiers tout comme les autres industriels et souvent avec eux s'organisent donc à ces nouvelles échelles. Est-ce à dire que ces nouvelles formes d'action remplacent les régulations nationales devenues obsolètes ? Il semblerait plutôt que les deux formes s'articulent pour favoriser le choix au niveau international de mécanismes économiques de lutte contre le réchauffement climatique s'appuyant pour leur mise en œuvre sur les cadres nationaux éprouvés, en particulier via les accords volontaires.

De nouvelles formes d'action collective ?

Le principe économique « pollueur-payeur » n'est pas nouveau. C'est l'OCDE qui la première a défini ce principe dans une recommandation de 1972, suivie par la Communauté Européenne qui déclare appliquer ce principe dès son premier programme d'action pour l'environnement en 1973 (Maljean-Dubois, 2008) et le consacre avec l'Acte Unique. Les premières directives de lutte contre les émissions polluantes sont des outils d'application de ce

¹⁹ Au moment de notre enquête.

²⁰ *Croissance et environnement : les conditions de la qualité de vie*, Paris, La Documentation française, 1993.- 274 p (Rapport de la Commission du Commissariat général du Plan).

²¹ Cemex (Mexique), Cimpor (Portugal), Heidelberg Cement (Allemagne), Holcim (Suisse), Italcementi (Italie), Lafarge (France), RMC (Grande Bretagne), The Siam Cement Group (Thaïlande), Taiheiyo Cement (Japon), Votorantin Cimentos (Brésil).

principe²² et plus généralement, il est au fondement de la plupart des politiques environnementales, y compris en France. Avec la montée en puissance de la problématique du réchauffement climatique il tend à devenir le principe central du développement durable, en grande partie sous l'action des acteurs économiques dominants. Dans un contexte de raréfaction des ressources et de croissance de leurs utilisateurs potentiels (pays émergents) ce principe n'interdit pas les émissions mais vise à les faire prendre en charge par leur responsable. C'est un principe d'économie libérale qui a vocation à internaliser le coût des externalités négatives par le producteur. C'est donc un principe qui autorise l'activité économique (le « droit à polluer ») et laisse l'industriel libre de faire des investissements antipollution ou de payer le coût de la pollution. Ce principe de responsabilisation du pollueur n'interdit donc pas la pollution, mais la rend coûteuse, en particulier pour les acteurs économiques dont les outils de production sont les moins performants. Ce principe libéral de régulation des pollutions peut par ailleurs donner lieu à des instruments de mise en œuvre différents. La taxation est la voie la plus « autoritaire » souvent combattue par les industriels favorables à des mécanismes plus souples de régulation par le marché ou des engagements volontaires.

C'est ainsi que pour la mise en application du principe de réduction des Gaz à effet de serre, lors de la conférence de Rio, la Commission européenne avait proposé l'institution d'une écotaxe, assise à la fois sur le carbone et l'énergie pour répondre aux engagements des pays industriels à réduire leurs émissions de GES. Cette option a été écartée au profit d'un marché de permis négociables comme outil international de coordination lors du protocole de Kyoto de 1997, apparemment sous la pression des Etats-Unis opposés à une taxe. En réalité, le front européen était fragilisé, les britanniques étant hostiles au principe de la taxation et la France peu favorable à une taxe qui ne touchait pas seulement le carbone mais également l'énergie, donc l'électronucléaire. En outre, la position européenne a largement été affaiblie par l'opposition des industriels européens opérant dans les secteurs les plus intensifs en énergie (ciment, verre, acier, ...). Ainsi, au moment des négociations, le gouvernement allemand commençait à négocier avec ses industriels la mise en place d'accords volontaires de réduction d'émissions, en échange de l'abandon de toute taxation de l'industrie (Hourcade, 2002) tandis qu'en France, le « mémorandum français sur l'approche fiscale de prévention de l'effet de serre » était signé le 21 mars 1996 excluant toute mesure fiscale nouvelle sur l'industrie lourde, les cimentiers signant en échange en octobre suivant un engagement volontaire de réduction de leurs émissions de CO2 avec le ministère de l'Environnement (Michel, 2003).

Ainsi, bien que « *pour la théorie économique standard de l'équilibre général, il soit équivalent de fixer un système de prix ou un système de quantités* » (Lipietz, 1998) les industriels n'ont eu de cesse de combattre l'écotaxe. C'est qu'en pratique, les deux mécanismes n'offrent pas les mêmes avantages aux industriels concernés en termes de

²² Notamment : directive du 28 juin 1984 relative à la lutte contre la pollution atmosphérique en provenance des installations industrielles, dans l'obligation d'utiliser les « Meilleures technologies disponibles n'entraînant pas de coûts excessifs » (BATNEEC), Directive 96-61-CE du 24 septembre 1996 dite IPPC (« prévention et réduction intégrée des pollutions ») ou de la Directive 94/12/CE du 23 mars 1994, relative aux mesures à prendre contre la pollution de l'air par les émissions des véhicules à moteur.

négociation. Dans le premier cas, la taxation implique une action unilatérale subie par les industriels tandis que le second suppose des mécanismes de mise en œuvre dans lesquels des modes de négociation institutionnalisés au niveau national peuvent retrouver leur place. C'est ainsi que l'essentiel de l'action collective des industriels porte non pas uniquement sur la définition des grandes orientations de politique publique, mais aussi sur le choix des outils. Ils n'auront ainsi cessé de faire valoir les mécanismes éprouvés d'engagements volontaires pour la réalisation des objectifs de Rio, puis du protocole de Kyoto. C'est particulièrement le cas pour l'industrie cimentière.

La défense des engagements volontaires comme instruments de mise en œuvre du marché du carbone.

Dans la suite du corporatisme industriel, la politique environnementale à destination de l'industrie cimentière a pris depuis 1971 la forme d'une contractualisation affichée d'objectifs visant l'amélioration des performances environnementales des cimentiers, compte tenu des technologies accessibles par eux. Au regard des avantages que chaque partie tire des engagements volontaires, leur maintien comme instrument de mise en œuvre de la lutte contre le réchauffement climatique est au centre de l'action collective des cimentiers, et plus largement des grandes industries. Loin d'être neutre, le choix d'un instrument peut se révéler un vecteur d'orientation globale d'une politique (Lascoumes, Le Galès, 2005). En l'occurrence, les engagements volontaires au contraire de l'outil fiscal, reposent sur le travail de la communauté de politique publique construite autour des cimentiers, laissant aux acteurs traditionnels de cette communauté la capacité de définir les modalités concrètes compatibles avec les intérêts des parties. C'est ainsi en partie par le contrôle des instruments de politique que les cimentiers entendent faire valoir leur conception du développement durable.

Ils peuvent s'appuyer dans cette entreprise sur l'affichage des résultats positifs des accords passés, pour justifier le maintien de la méthode. L'engagement volontaire de 1996 signé avec Corinne Lepage alors ministre de l'Environnement s'appuie ainsi très largement sur une dynamique déjà bien établie. D'une part, l'accord précédent sur la réduction des émissions de CO₂ a été un « succès » - consommation moyenne d'énergie thermique par tonne de ciment produite en diminution de près de 20% entre 1973 et 1990 - et peut être affiché comme tel, tant par le ministère de l'Environnement que par le SFIC :

« Ce contrat a été strictement respecté. Depuis 1980, l'industrie cimentière a poursuivi ses efforts : sa consommation en énergie thermique a été ramenée à 900 th /tonne de clinker en 1990 »,

(SFIC, 10/10/1996).

D'autre part, la solidité des liens entre cimentiers et ministère de l'environnement leur a permis de poursuivre leur travail commun sur un autre front : celui de l'incinération de déchets dans les fours cimentiers, renforçant la dépendance mutuelle entre le ministère et les industriels. En effet, la nécessité pour les cimentiers de réduire leur facture énergétique les a conduit à rechercher des « combustibles de substitution » au coke et au pétrole et à explorer dès le début des années 80 la voie de l'incinération de déchets présentant un potentiel calorifique d'incinération intéressant, tels que les peintures, huiles, solvants, pneus... Or la loi

du 13 juillet 1992 sur les déchets a initié une politique ambitieuse axée en particulier sur le développement de la prévention, de la valorisation et du recyclage, d'où la nécessité pour le ministère de l'Environnement de mettre en place des filières pour le recyclage et la valorisation. Si la valorisation énergétique est seconde dans l'esprit de la loi derrière le recyclage, l'absence de filières stabilisées dans ce domaine va quelque peu changer la donne. D'une part certains déchets industriels spéciaux ne sont pas susceptibles de connaître de valorisation autre qu'énergétique, plaçant les cimentiers en position de force pour ravir ce marché, face aux incinérateurs classiques moins performants (températures des fours inférieures). Par ailleurs face à la complexité et l'incertitude de la mise en place de filières totalement nouvelles, les filières industrielles traditionnelles, avec lesquelles le ministère a l'habitude de travailler dont l'industrie cimentière, offraient de nombreux atouts, ce que ne manque pas de souligner leur syndicat :

« Pour le moment on passe pour des gens sérieux et on ne maquille pas les chiffres ».

(Entretien avec le Délégué général du SFIC).

Là encore un accord en appelle un autre, puisque lorsque les pouvoirs publics ont été par la suite confrontés à la crise de la vache folle et que des restrictions dans la production de farines animales se sont traduites par l'accumulation de carcasses et de restes de bovins, la MIEFA (Mission interministérielle pour l'élimination des farines animales) a dû organiser leur élimination physique. Ce sont les cimentiers et leurs fours à très haute température qui ont été sollicités. Dès 1996, les pouvoirs publics ayant donné les garanties nécessaires aux yeux du SFIC cette dernière a décidé de procéder à des essais pour brûler les farines animales sans risque. Certes la sûreté des conditions techniques ainsi que l'avantage économique pour les cimentiers expliquent cet accord par une convergence d'intérêts. Mais il faut ajouter que, sur un sujet pourtant nouveau et délicat, la profession a adopté une position homogène qui l'a mise en situation de dialoguer d'une seule voix par l'intermédiaire du SFIC avec les pouvoirs publics. En outre l'insertion des cimentiers dans la politique d'élimination des déchets est antérieure à la crise de la vache folle. Chaque partie a donc eu l'occasion de tester la fiabilité de l'autre dans un cadre contractuel similaire, ce qui permet d'atténuer le degré d'incertitude à la fois pour les cimentiers, très hésitants dans un premier temps au vu des risques²³ pour leur image de marque, et pour les pouvoirs publics qui estiment avoir à faire à des industriels « sérieux »²⁴.

L'insertion des cimentiers dans l'incinération des déchets, renforce ainsi leur interdépendance avec le ministère de l'Environnement. En outre, l'incinération des déchets, présentée comme un service rendu par les cimentiers à la société leur permet d'obtenir de nombreux avantages dérogatoires. Ainsi, l'arrêté du ministère de l'Environnement du 3 mai 1993 relatif aux cimenteries qui remplace la circulaire du 25 août 1971 prend acte de la directive du 28 juin 1984 relative à la lutte contre la pollution atmosphérique en provenance des installations industrielles en fixant les valeurs limites pour les concentrations en poussières (passage de 150mg à 50mg/m³ en 8 ans), SO₂, NO_x et métaux, ainsi que les conditions de mesures et

²³ Des études confidentielles ont été commanditées par plusieurs des groupes cimentiers pour évaluer la réception par les populations riveraines des usines de l'hypothèse d'incinération des farines animales ?

²⁴ Op. cit.

d'auto-surveillance. « *Cet arrêté a, aux dires du syndicat, concrétisé la conclusion des négociations menées depuis 1991 avec le ministère de l'Environnement, à l'issue desquelles l'industrie cimentière s'est engagée à réduire ses émissions de toutes natures* » (Faucheu, 1998). Mais il s'agit bien d'une traduction nationale, portant la marque de la négociation entre industriels et pouvoirs publics. Les cimentiers français ont en effet obtenu que « *les émissions gazeuses des fours de cimenteries qui brûlent des déchets industriels et la gestion de ces déchets au sein de la cimenterie ne sont pas soumises aux dispositions du présent arrêté* »²⁵. En fait, les cimenteries incinérant des déchets dangereux ont obtenu un statut doublement dérogatoire, dans la mesure où ne s'y applique ni l'arrêté général sur les cimenteries, ni les principes de la directive européenne n° 94/67 CE du 31/12/94, dite « d'incinération des déchets dangereux » qui concerne les incinérateurs. En effet, les cimentiers par l'intermédiaire du Cembureau ont également œuvré au niveau européen pour redéfinir le contenu même des directives européennes pouvant les concerner. Ainsi, la directive « d'incinération des déchets dangereux » fixe le cadre réglementant l'incinération des DIS (Déchets industriels spéciaux) en incinérateurs spécialisés et en installation de coïncinération où ces DIS sont utilisés comme combustibles de substitution (cimenteries, hauts fourneaux, ...). Pour ces dernières – au premier rang desquelles les cimenteries – il a été reconnu que les émissions provenant du traitement de matière première interviennent parallèlement aux émissions provenant des combustibles²⁶. Sur cette base, des concentrations spécifiques de CO₂ peuvent être admises, compte tenu de la nature du processus de combustion. Des règles spéciales sont alors retenues pour ces situations. Cette décision a provoqué de nombreux rebondissements en 1994, liés à une forte opposition des professionnels de l'incinération. Ceux-ci contestent les règles spéciales dont bénéficie l'industrie cimentière, dans le cadre d'une guerre commerciale qui les oppose sur ce qui est devenu le « marché » des déchets. Mais le projet finalement adopté par le Conseil des ministres du 15 décembre 1994 présente un amendement de la directive allant dans le sens souhaité par les cimentiers : « *Lorsque les déchets dangereux sont coïncinérés (...) les dispositions de l'article 6 (...) s'appliquent uniquement à la fraction du volume des gaz de combustion qui résulte de l'incinération de ces déchets* » (JO des Communautés Européennes, 31/12/1994). En échange de cette souplesse de la réglementation à son égard, l'industrie cimentière a souscrit un nouvel engagement volontaire sur les émissions de poussières des fours de cimenterie incinérant des déchets industriels spéciaux (10/10/1996). Ainsi, Corinne Lepage déclare que malgré l'absence de valeurs plafonds, « *l'industrie cimentière française a décidé, à travers le texte signé aujourd'hui, de s'engager sur une valeur chiffrée. Les cimenteries françaises s'engagent, lorsqu'elles incinèrent des déchets industriels spéciaux, à respecter une valeur limite de 35mg/Nm³. Ce chiffre de 35 mg/Nm³ représente une avancée par rapport à la valeur de 50mg/Nm³ figurant dans la réglementation actuelle concernant les cimenteries, à savoir l'arrêté du 3/05/1993 (...)* », (C. Lepage, Conférence de presse du 10 octobre 1996 avec la profession cimentière)... mais pas par rapport à la réglementation sur les entreprises d'incinération.

²⁵ Arrêté du ministère de l'Environnement relatif aux cimenteries, mai 1993.

²⁶ Il faut en effet préciser que le CO₂ émis par les cimenteries provient de deux origines différentes. D'une part le fonctionnement du four cimentier est à l'origine d'un phénomène de combustion classique qui dégage du CO₂. D'autre part la cuisson de la matière première, le calcaire, est également générateur de CO₂ : il s'agit de la décarbonatation, phénomène inhérent à la fabrication du ciment . à l'origine de 60% du gaz carbonique rejeté par l'industrie cimentière.

De la même manière l'engagement volontaire conclu le 10 octobre 1996 prévoyait une réduction de 25% entre 1990 et 2000 de la totalité des émissions de CO₂ issues de la consommation de combustibles fossiles, ce qui correspond à une baisse de 10% des émissions par tonne de ciment fabriquée. Ces accords avaient été obtenus de Corinne Lepage, en échange d'un statu quo sur la question de l'extension de la TGAP aux industries grandes consommatrices d'énergie : « *La démarche des accords volontaires fait notamment suite à la position adoptée par notre pays dans le « mémorandum français sur l'approche fiscale de prévention de l'effet de serre » en date du 21 mars. Ce mémorandum indique en effet qu'aucune modification de taxation spécifique au titre de l'effet de serre ne sera instaurée à ce stade sur les combustibles spécifiquement industriels, compte tenu des risques de délocalisation qui pénaliseraient l'emploi (...). Le programme national de prévention du changement de climat, adopté par le gouvernement en février 1995, limite l'approche fiscale au secteur des transports, du résidentiel et tertiaire, des usages banals de l'industrie, à l'exclusion des procédés gros consommateurs d'énergie. Pour ces derniers, le programme reprend le principe des engagements volontaires de progrès, demandant aux entreprises de procéder à des investissements d'économie d'énergie fossile dont les temps de retour peuvent atteindre 4 à 6 ans* »²⁷.

Au terme de l'année 2000, le ministère de l'Environnement et le Syndicat français de l'industrie cimentière pouvaient afficher un objectif très largement dépassé puisque la réduction s'élevait à plus de 20% par tonne (contre 10% prévu), soit une diminution globale de 40% (contre 25% dans l'engagement). Mais là encore, ce chiffre très positif est le résultat de calculs favorables aux cimentiers puisque ne sont prises en compte que les émissions liées à la combustion d'énergie fossile : celles liées à l'incinération de déchets ne sont pas comptabilisées, alors que la part des « combustibles de substitution » dans la consommation d'énergie de l'industrie cimentière a connu une croissance très rapide sur la période (passant de 15 à 34% entre 1994 et 2002)²⁸.

La comptabilisation des émissions polluantes incriminées dans le réchauffement climatique connaît ainsi une certaine souplesse pour les cimentiers dans le cadre d'une mise en œuvre par des engagements volontaires. Par ailleurs, leur incursion actuelle dans la politique de gestion des déchets renforce leur position - les pouvoirs publics étant désormais dépendants de la coopération des industriels pour le fonctionnement de certaines filières déchets - en même temps que l'idée de « l'efficacité » de la méthode des engagements volontaires. Il devient alors très difficile de lui substituer d'autres mécanismes même si ses résultats en termes d'efficacité « écologique » sont contestables et contestés.

Ainsi, toute remise en cause des accords volontaires se heurte à de très fortes résistances de la part des industriels en général et des cimentiers en particulier. La tentative de Dominique Voynet d'instaurer l'écotaxe en France a ainsi donné lieu à une contre-attaque organisée des industries les plus consommatrices d'énergie qui ont eu gain de cause, contre la « pollutaxe ».

²⁷ Corinne Lepage, ministre de l'Environnement, Conférence de presse du 10/10/1996 avec la profession cimentière.

²⁸ Info Ciments, rapports d'activité 1988 à 2002

Le principe de l'écotaxe initialement porté par la Commission européenne a suscité des oppositions dans les négociations internationales (abandonné lors du protocole de Kyoto à la faveur du marché d'émissions) mais fut également l'objet de polémiques son sein de l'UE. Ainsi, en décembre 1994 au sommet d'Essen, le Royaume Uni a empêché l'adoption d'une directive instaurant la taxe sur le CO₂, les autres Etats membres de l'Union européenne faisant valoir quant à eux leur souhait d'introduire malgré tout un instrument fiscal pour atteindre l'objectif de réduction des émissions de CO₂ et de consommation énergétique. Finalement un compromis a pu être dégagé et la commission a adopté en mai 1995 une proposition de directive permettant entre 1996 et 2000, aux Etats désireux d'instaurer cette taxe la possibilité de le faire « s'ils respectent les paramètres communs pour en déterminer le montant ». C'est dans ce contexte que Dominique Voynet puis Yves Cochet ont défendu en France un projet d'écotaxe.

Dans une première étape (1999) le gouvernement de Lionel Jospin a créé la TGAP (taxe générale sur les activités polluantes) regroupant les cinq anciennes taxes versées à l'ADEME (Agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie). Le projet consistait à étendre cette taxe sur la période 2000-2003 aux consommations intermédiaires d'énergie. A terme donc l'ensemble de l'industrie devait payer l'écotaxe sur ses consommations d'énergie. Les industries les plus énergivores comme celle du ciment auraient été les plus touchées. Pourtant le plan de Dominique Voynet prévoyait un coût constant pour les industriels puisque l'augmentation des charges écologiques devait être compensée par une baisse des charges sociales. L'écotaxe présentait ainsi un « double dividende », selon la formule chère à ses promoteurs : dividende écologique (prévention) et dividende social (allègement de charges). Ainsi le plan était à prélèvement constant : ce qui devait être pris d'une main aux industries polluantes devait être reversé aux entreprises pour l'aide au passage aux 35 heures de l'autre. L'objectif de résultat ainsi que le coût économique étaient identiques, seul l'instrument étant différent. Dominique Voynet souhaitait ainsi rompre avec la désormais traditionnelle politique des engagements volontaires pour lui substituer une politique basée sur la taxation. Elle s'est heurtée à un grand nombre de résistances, aussi bien au sein du gouvernement et des administrations centrales, que parmi finalement tous les acteurs partie prenante de la communauté institutionnalisée autour de la négociation des accords volontaires. Les industriels français grands consommateurs d'énergie, directement concernés ont alors développé tout un argumentaire économique, très largement diffusé par le SFIC, montrant que cette mesure risquait de créer un impôt contre-productif pour leur activité (en alourdissant notablement les coûts de production) et entraîner des délocalisations. Cet argumentaire a servi de base à un important travail de lobbying tant du MEDEF que du SFIC pour justifier l'abandon de la taxe et la mise en place d'une nouvelle série d'engagements volontaires, pour l'application du protocole de Kyoto.

Dès la fin de la législature Jospin l'option de l'extension de la TGAP semblait s'éloigner.

« Toutes les grandes entreprises ont été convoquées en décembre 2001 pour discuter de la démarche des engagements volontaires, suite aux pressions sur le gouvernement et à notre combat contre la TGAP. On a eu beaucoup de mal avec Dominique Voynet, puis également avec son successeur [Yves Cochet]. Aujourd'hui, on est un peu sorti de la TGAP et on est sur un projet d'accord volontaire, avec un premier niveau qui est l'AERES, puis des engagements sur 1990-2010 »

(Entretien avec le Président du SFIC, 20/11/2002).

Le travail de lobbying a toutefois continué avec l'arrivée du gouvernement Raffarin (2002), avec comme cheville ouvrière l'association EPE (Entreprises pour l'Environnement, émanation du MEDEF). Son travail a abouti à la signature d'un accord cadre entre les industriels et les pouvoirs publics à la fin de l'année 2002, assorti de l'abandon du projet d'écotaxe et de la création de l'AERES (*Association des entreprises pour la réduction de l'effet de serre*), annoncée conjointement le 16 octobre 2002 par les représentants du MEDEF, de l'AFEP (*Association française des entreprises privées*) présidée par Bertrand Collomb alors PDG du groupe Lafarge et d'EPE. Emanation directe d'*Entreprises pour l'environnement*, l'AERES est dirigée par le même Délégué général qu'EPE²⁹ et présidée par un « cimentier », Yves-René Nanot, PDG de Ciments Français. Par ailleurs, les quatre groupes cimentiers présents en France sont membres fondateurs de l'association, qui « *a pour vocation d'être le support de la gestion des engagements volontaires de maîtrise des émissions de gaz à effet de serre, établis sur la base de l'engagement-cadre* »³⁰

Les grandes fédérations et entreprises du MEDEF du secteur à forte intensité énergétique se sont ainsi organisées de façon collective au sein de l'AERES pour proposer une nouvelle vague d'engagements volontaires aux pouvoirs publics, en amont de la Directive européenne du 13 octobre 2003 (2003/87/CE) à l'origine du marché de quotas d'émissions de CO₂. La proposition-cadre validée par le ministère de l'environnement a donné lieu à des engagements chiffrés de la part de l'ensemble des entreprises du secteur cimentier pour les périodes 2003-2004 et 2005-2007 (période marquée par l'entrée en fonction du marché européen des quotas de CO₂).

Obtenue de haute lutte, cette nouvelle vague d'engagements volontaires permet une nouvelle fois à l'industrie cimentière d'afficher de bons résultats sur la période 1990-2004, en baisse de 28% dans ses émissions de CO₂ en valeur absolue. Pourtant, cette baisse n'est plus que de 10% en valeur relative (car la production a baissé), et elle est largement due à la non comptabilisation des émissions de CO₂ liées à l'utilisation de combustibles de substitution qui constituent plus de 30 % des sources d'énergie désormais utilisées par les cimentiers. En outre sur la période 2003-2004, ces émissions nettes de CO₂ sont elles-mêmes en hausse en valeur absolue en raison d'une hausse de 6% de la production non prévue et de la raréfaction des combustibles de substitution qui a obligé les cimentiers à recourir aux sources d'énergie traditionnelles. Malgré tout sur la longue période, la profession peut afficher des résultats qui à première vue semblent positifs.

C'est donc bien toujours en fonction des capacités économiques et technologiques des industriels que le niveau, mais aussi la définition des émissions à respecter a été fixé et non l'inverse. Ce dernier combat contre l'écotaxe témoigne par ailleurs d'une organisation progressive des industriels contre le principe de cette taxe dès son apparition dans les années 80. Dans cette lutte de la fin des années quatre-vingt-dix et début deux mille les cimentiers

²⁹ Richard Armand, Directeur Environnement de Péciney au moment de la création.

³⁰ Extrait des statuts de l'association AERES.

sont apparus parmi les plus actifs, à la pointe de nouvelles organisations patronales nationales spécialisées dans le lobbying en matière de lutte contre le réchauffement climatique.

Un « verdissement » de l'action collective.

Pour maintenir une politique du développement durable compatible avec le développement de leur activité les cimentiers ont renforcé l'organisation de l'action collective au plan national mais œuvrent aussi au niveau européen tant sur le contenu des directives, que sur les modalités de leur mise en œuvre. Dans tous les cas, l'action collective vise à faire systématiquement prévaloir les accords volontaires sectoriels pour la mise en œuvre concrète de la lutte contre le réchauffement climatique.

La lutte contre la TGAP marque un point d'orgue dans la montée en puissance de l'action collective des cimentiers qui ont joué un rôle leader dans le combat sur les émissions de carbone, en tant que membres fondateurs de l'AERES et premier secteur à faire des propositions d'accords volontaires. L'organisation olipolistique du marché cimentier français ainsi que la prégnance de la problématique CO2 pour ce secteur expliquent cette réactivité et l'action de pointe du SFIC. En même temps, la bataille de l'écotaxe à la fin des années 90 révèle une volonté des cimentiers de s'organiser à un niveau plus large que la branche pour faire face à un enjeu devenant central. La création de l'AERES qui regroupe des syndicats et entreprises de secteurs fortement énergétiques (papiers, verre, sucre, chimie...) est symbolique de ce changement de niveau. Les cimentiers peuvent aussi s'appuyer sur certaines structures, notamment liées au MEDEF comme le groupe de travail « Changement climatique », créé dans la suite de la Conférence de Rio en 92 dans lequel les cimentiers sont fortement impliqués. De même au moment de l'enquête le Comité environnement du MEDEF était présidé par Yves-René Nanot, Président de Ciments Français. Toutefois, la véritable cheville ouvrière du travail des grands groupes – dont les cimentiers - dans le domaine de l'environnement se nomme EPE, *Entreprises pour l'environnement*, émanation elle aussi directe du MEDEF. Les membres de cette association sont les plus grands groupes français³¹, dont Ciments Calcia et Lafarge Ciments pour le secteur cimentier. L'association compte plusieurs groupes de travail dont le plus important pour les cimentiers est le groupe « Changement climatique » présidé par Chris Boyd, Directeur environnement et Affaires publiques du groupe Lafarge³². EPE développe à travers ce groupe une action constante auprès des pouvoirs publics, participant à titre d'exemple à un groupe de travail commun avec la Mission interministérielle de l'effet de serre (MIES). Elle est également présente dans les négociations européennes concernant la mise en œuvre du protocole de Kyoto. Enfin, à côté du MEDEF, l'industrie du ciment dispose d'une autre ressource importante à travers l'AFEP (*Association française des entreprises privées*)³³ présidée durant cette période par Bertrand Collomb, PDG du groupe Lafarge³⁴, également président de l'Institut de l'entreprise, autre

³¹ A titre d'exemple, on y trouve Aéroports de Paris, AGF, Atofina, la Cogema, EDF, Rhodia, la SNPE ou Vivendi Environnement.

³² Auquel appartient Lafarge Ciments.

³³ Créée en 1982 à la suite de l'élection de F. Mitterrand, elle regroupe la quasi-totalité des entreprises du CAC 40 et de grandes entreprises françaises.

³⁴ Au moment de l'enquête. Actuellement : Bruno Lafont.

structure vouée au lobbying mais fonctionnant aussi comme cercle de réflexion et d'influence, sans doute le plus en vue à l'heure actuelle. L'AFEP a en particulier œuvré avec le MEDEF à la création de l'AERES.

Européanisation de l'action collective ?

Au plan national, les cimentiers se sont appuyés sur la longue pratique des accords volontaires pour se mobiliser et obtenir leur pérennisation, éloignant ainsi la menace de l'écotaxe. Cette action au niveau national s'est doublée dans la même période d'une mobilisation de la profession auprès de la Commission européenne et du Parlement via le Cembureau, qui a défendu à ce niveau une mise en œuvre des engagements européens sur la base des instruments éprouvés que sont les accords volontaires. En effet, dans de nombreux pays de l'Union européenne, les normes nationales ainsi que les directives européennes en matière de réduction des émissions polluantes sont traditionnellement mises en œuvre par des engagements volontaires négociés entre les industriels et les pouvoirs publics nationaux. Dans une communication produite en 1996, la Commission européenne acceptait elle-même que les accords passés avec l'industrie constituent un moyen de mise en œuvre des directives communautaires et tentait même d'en promouvoir l'utilisation : ils « peuvent encourager une attitude pro-active de l'industrie, des solutions efficaces et sur mesure et permettre une réalisation plus rapide des objectifs » (Maljean, 2008). Ainsi, lors des discussions préalables à la mise en place du marché des quotas, les industriels ont fait valoir l'efficacité des engagements volontaires pour les faire reconnaître comme voie de mise en œuvre possible au niveau national.

« The compatibility between emissions trading and LTAs was discussed at length. It was emphasised that the national strategies of some Member States were built around LTAs (long term agreements), and so any development of emissions trading would have to take account of these. Policies were vindicated by their “ends” rather than by their “means”. If LTAs did what was needed, why should other approaches be preferred? Furthermore, LTAs at sectoral level were based, it was claimed, on “solidarity” between competing enterprises within the same Member State. What this also means is that some companies “carry” others who might do less. Emissions trading offered a much more transparent and equitable distribution of effort within and between sectors »³⁵.

Parmi les parties concernées (*stakeholders*) entendues, toutes les grandes industries consommatrices d'énergie étaient représentées, mais également le WBCSD (*World Business Council for sustainable development*), Entreprises pour l'environnement (EPE, MEDEF) et ...le WWF. Ainsi, au moment fort de la bataille française sur l'instauration de l'écotaxe, alors que les industriels français proposaient des engagements volontaires au niveau national, leurs

³⁵ Chairman's summary record of stakeholder consultation meeting, Brussels, EUROPEAN COMMISSION, DIRECTORATE-GENERAL ENVIRONMENT, 17 septembre 2001

représentants au niveau européen travaillaient à ce que le principe soit plus largement reconnu au sein de l'UE pour la mise en œuvre du marché du carbone.

Conclusion

La captation dès la fin des années 60 de la question des pollutions industrielles par une communauté de politique publique à dominante industrielle a permis d'asseoir une vision économique de l'environnement, notamment grâce aux instruments de mise en œuvre que sont les accords volontaires. Loin d'introduire un changement radical, la montée en puissance du concept de développement durable s'est inscrite dans cette voie, les politiques s'en réclamant se recentrant largement sur la problématique du réchauffement climatique, voire sur la question plus classique de la gestion des émissions polluantes liées à la consommation d'énergie. Dans ces conditions l'action collective des cimentiers français s'est appuyée sur la dynamique et les résultats de la gestion contractuelle des pollutions pour défendre dans de nouveaux cercles des instruments économiques de gestion des pollutions et leur mise en œuvre par des accords volontaires, leur permettant de retrouver la souplesse des cadres éprouvés de la négociation nationale. Ainsi, les accords volontaires apparaissent aujourd'hui comme des instruments légitimes de régulation. Au-delà de ces engagements qui les lient aux pouvoirs publics, les industriels s'engagent également dans des formes d'engagement volontaire avec des ONG, comme l'illustre le partenariat Lafarge-WWF comportant un engagement de réduction des émissions de CO₂ du groupe à l'échelle internationale, ouvrant la voie à des formes de régulations de plus en plus privées.

Bibliographie

ACOT P., (1977), *L'écologie*, Paris, PUF.

AGGERI F., GODARD O., (2006), « Les entreprises et le développement durable », *Entreprises et histoire*, 4 - 45, pages 6 à 19.

BLAIS R., (2000), « Environnement et mondialisation : De la confusion a la convergence des discours », *Canadian Geographer*, Toronto, Vol.44, N° 3; pg. 286

BRENAC E., (1988), « Corporatismes et politique intersectorielle : la politique de l'environnement », dans COLAS D.(dir.), *L'Etat et les corporatismes*, Paris, PUF, pp. 127-146.

BRUNEL, (2007), *Le développement durable*, PUF, Que sais-je ?, 127 p.

BUNEL J., (1997), « représentation patronale et représentativité des organisations patronale », *Travail et emploi*, n°70, 1997/1.

CALLON M., (1986), « Elément pour une sociologie de la traduction. La domestication des coquilles Saint-Jacques et des marins pêcheurs dans la baie de Saint-Brieuc », *Année sociologique*, n°36, pp. 169-208.

COASE, R. (1987), « La nature de la firme », (1937), *Revue Française d'Economie*, vol. II/1, p. 133-163.

COHEN E., (1988), « Formation, modèle d'action et performance de l'élite industrielle : l'exemple des dirigeants issus du corps des Mines », *Sociologie du travail*, 4/88, pp 587-614.

DESJEUX D., FRIEDBERG E., (1972/73), « Fonction de l'Etat et rôle des grands corps, le cas du corps des Mines », *Annuaire international de la Fonction Publique*

DUCLOS D., (1991), *Les industriels, les risques et l'environnement*, Paris, L'Harmattan, 239 p.

DUMEZ H., JEUNEMAÎTRE A., (2000), *Understanding and regulating the market at a time of globalization. The case of the cement industry*, Basingstoke, MacMillan Press Ltd, 238 p.

DUPUY, F. et THOENIF, J.C., (1983), *Sociologie de l'administration française*, A. Colin.

FAUCHEUX S. et alii. , (1998), *Analyse des implications stratégiques des contraintes et des opportunités environnementales : une comparaison France Allemagne à partir du secteur cimentier*, Rapport pour l'ADEME et le Programme Environnement, Société, Entreprises, C3ED, Versailles - Saint-Quentin en Yvelines, 132 p.

FREEMAN L., (1955), *The Political Process*, New York, Random House.

HASSENTEUFEL P., (1994), *La profession médicale face à l'Etat, une comparaison France Allemagne, Institutionnalisation de la représentation et politique de santé*, Université Paris I, Thèse pour le doctorat de science politique, p4.

HASSENTEUFEL P., (1995), « Do policy networks matter ? Lifting descriptif et analyse de l'Etat en interaction », dans LE GALES P., THATCHER M., (1995), *Les réseaux de politique publique. Débat autour des Policy Networks*, Paris, L'Harmattan, pp. 91-108.

HECLO H., WILDAVSKY A., (1974), *The private Government of Public Money*, Londres, MacMillan

HOURCADE, J.C., 2002, - "Dans le labyrinthe de verre. La négociation sur l'effet de serre ", *Critique Internationale*, Fondation Nationale des Sciences Politiques, n° avril 2002, pp. 143-159

JOBERT B., MULLER P., (1987), *L'Etat en action. Politiques publiques et corporatismes*, Paris, PUF.

JOBERT B., (1988), « La version française du corporatisme : définition et implication pour la modernisation de l'Etat dans une économie en crise », dans COLAS D.(dir.), *L'Etat et les corporatismes*, Paris, PUF.

JOBERT B. (dir.), (1994), *Le tournant néo-libéral en Europe*, Paris, L'Harmattan, Logiques Politiques.

KESSLER M.C., (1994), *Les grands corps de l'Etat*, Paris, PUF, p 18.

KESSLER M.-C., (1986), *Les grands corps d'Etat*, Paris, Presses de la FNSP

KESSLER M.-C., « Pourquoi n'y a-t-il pas de corps de l'Environnement ? », dans LASCOUMES (dir.), *Instituer l'environnement, Vingt-cinq ans d'administration de l'environnement*, L'Harmattan, 1999.

KUISEL R., (1984), *Le capitalisme et l'Etat en France*, Paris, Gallimard.

LASCOUMES P., (1991), « Les contrats de branche et d'entreprise en matière de protection de l'environnement en France. Un exemple de droit négocié. », dans MORAND C. -A. (dir.), *L'Etat propulsif - Contribution à l'étude des instruments d'action de l'Etat*, Paris, Publisud.

MICHEL L., (2003), *Les industriels, l'environnement et la négociation de l'action publique, Le cas de l'activité cimentière.*, Thèse pour le doctorat de science politique, Montpellier1.

LE GALES P., LASCOUMES P. (dir.), *Gouverner par les instruments*, Paris, Presses Universitaires de Sciences-Po, 2005

LASCOUMES P., (1994), *L'éco-pouvoir, environnements et politiques*, Paris, La Découverte, 318 p.

- LOWI T., (1964), « How the Farmers get what they want », *Reporter*, 34-6.
- MEADOWS D. et al., (1972), *The Limits to Growth* », Universe Books, New York, 1972.
- PADIOLEAU J.-G., (1982), *L'Etat au concret*, Paris, PUF, 222 p.
- POUJADE R., (1975), *Le ministère de l'impossible*, Paris, Calman-Lévy, 278 p.
- PIERSON P., (1997), «Increasing, Returns, Path Dependence and the Study of Politics », EUI/RSC, Jean Monnet Chair paper, n°4.
- MARSH D., RHODES R.A.W., (1995), « Les réseaux d'action publique en Grande – Bretagne », dans LE GALES P., THATCHER M.,(dir.), *Les réseaux de politique publique, débat autour des Policy networks*, Paris, L'Harmattan, pp. 31-68.
- REYNAUD J.-D., (1989), *Les règles du jeu, L'action collective et la régulation sociale*, Paris, Armand Colin.
- SACHS I., (1980), *Stratégie de l'écodéveloppement*, Paris, Editions Economie et Humanisme/Les éditions ouvrières.
- SCHMITTER P.hilippe C., LEMBRUCH G.erhard, (1979), *Trends towards corporatist intermediation*, Sage, Beverley Hills.
- Smouts M-C., (2005), (dir.), *Le développement durable. Les termes du débat*, Paris, Armand Colin, collection « Compact civis ».
- SULEIMAN E., COURTY G., *L'âge d'or de l'Etat, une métamorphose annoncée*, Seuil 1997.
- Theys, 2005
- TOURAINÉ A., (1980), *La prophétie anti-nucléaire*, Seuil, 374p.
- TROM D., (1999), « De la réfutation de l'effet NIMBY considéré comme une pratique militante », *RFSP*, Paris, 49/1.
- UICN/PNUE/WWF, (1980), *Stratégie mondiale de la conservation : la conservation des ressources vivantes au service du développement durable*, Gland.
- VLASSOPOULOU C. A., (2000), « « Ideas matter too » : éléments d'une analyse post-positiviste de la lutte contre la pollution de l'air en France et en Grèce, *Revue internationale de politique comparée*, vol 7, n° 1.
- WILLIAMSON, O., (1975), *Markets and hierarchies : analysis and anti-trust implications*, Free Press, New York.

