



HAL
open science

Le ministère de l'environnement

Florian F. Charvolin

► **To cite this version:**

Florian F. Charvolin. Le ministère de l'environnement. Dictionnaire de la pensée écologique, 2015, pp.639-642. hal-01937651

HAL Id: hal-01937651

<https://hal.science/hal-01937651>

Submitted on 28 Nov 2018

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

Ministère de l'environnement

Florian Charvolin

Depuis 10 ans, la connaissance historique de la question environnementale a profondément renouvelé la manière de voir l'origine et l'évolution des politiques en la matière (Massard Guilbaud 2010, Le Roux 2011). Remontant bien avant le 7 janvier 1971 et la création, en France, d'un premier Ministère de la protection de la nature et de l'environnement, elle permet de resituer ce département ministériel dans un contexte de ressources d'action variées (lois, décrets, agences, instruments, etc.) issues des transformations industrielles de l'Europe depuis trois siècles. Elle contribue à expliquer la confirmation unanime du Ministère dans son existence depuis 40 ans malgré les aléas des alternances gouvernementales.

La question n'est pas réduite à sa réalité organisationnelle [Lascoumes 1999], et à celle de la vie politique et administrative nationale (alternances politiques, grands corps, centralisme, sectorialité, etc.). Nous optons pour un niveau intermédiaire entre local et national et entre niveau discursif et matériel, pour décliner ce que la sociologie récente admet comme « institution » dans ses différentes acceptions [Tournay 2011], de la structure organisationnelle à la simple convention. L'institution se joue en pratique, dans des situations, où elle change, ou pas, l'action humaine de transformation du milieu dans ses dimensions matérielles et symboliques. L'existence du Ministère de l'environnement se joue sur le terrain de la mise en œuvre des politiques publiques [Lascoumes et Le Galès 2012] souvent translocales, voire transnationales.

Le domaine du ministère de l'environnement réunit plusieurs façons dont s'est posée et se pose encore l'attitude face au milieu. On l'abordera en premier lieu. Ensuite, on s'intéressera à trois dimensions de l'action ministérielle dans le domaine, influencée de plus en plus par l'Europe et les instances internationales : l'évaluation et les normes de l'environnement ainsi que les plans d'action.

1. L'environnement comme point aveugle des infrastructures, milieu non humain et système territorial intégré

L'histoire des trois derniers siècles distingue plusieurs ensembles de problèmes qui ont cadré les rapports des communautés humaines avec leur milieu. On peut les saisir dans l'empreinte laissée matériellement par le développement d'infrastructures de production, agricole, industrielle ou de transport ; ou bien on peut envisager l'homme comme exception dans la nature, perturbateur anthropique d'espaces dont le caractère naturel et sauvage doit être préservé. En outre cette approche par la mise en retrait de la nature, ou encore par l'isolement des infrastructures pour mieux contrôler l'effet de leurs installations sur le milieu, est complétée par une vision transversale. Cette dernière prend le milieu comme système intégré, qui vaut pour la coexistence d'activités humaines et non humaines qu'il impose sur le territoire. Les domaines ministériels actuels des pollutions, des risques, de la protection de la nature, des déchets, du climat, du paysage et du patrimoine, du bruit, de la sécurité alimentaire, prennent place dans ces trois grands référentiels d'action [Jobert et Muller 1987].

Le point aveugle des infrastructures

La croissance des Etats-nations s'est faite sur l'exploitation des ressources, et l'occupation du territoire par des usines, [Massard Guilbaud 2010], l'agriculture de plus en plus intensive et mécanisée [Bonneuil et Thomas 2009], ou encore les grands aménagements comme les routes, les voies ferrées ou les barrages, ont fortement transformé le milieu. L'intensification, la concentration et l'isolement dans des lieux, et dans des filières, des ressources naturelles pour leur transformation industrielle [Fressoz 2012] ont provoqué des effets externes. Le souci environnemental est apparu comme la nécessité d'internaliser ce que la logique de production n'envisageait pas comme devant rentrer dans ses préoccupations : pollutions en tous genres, contamination des sols et des milieux, bruit, etc. L'environnement comme institution publique hérite de cet enjeu de répertorier et réguler tous les points aveugles de l'empreinte laissée par les installations et les exploitations économiques sur le territoire, à travers des lois historiques (lois sur les établissements classés de 1810, 1917, 1976 ; lois sur l'air de 1932, 1961 et 1996 ; lois sur l'eau de 1964, de 1992 et de 2006, etc.). Le Ministère de l'environnement, dans ces diverses acceptions et géométries, a à traiter de ces questions en propre, ou en collaboration avec d'autres ministères.

Milieu non humain

Dans son premier intitulé en France, le ministère était appelé « de la protection de la nature et de l'environnement », réunissant ainsi à la question des pollutions celle de l'espace naturel. Il est ainsi constitué de deux grandes directions, l'une à partir de l'environnement industriel du corps des Mines, l'autre de la protection de la nature avec les Eaux et forêts. De ce point de vue l'environnement est décliné comme un espace vide, protégé des assauts de l'activité humaine [Selmi 2006]. Il s'agit non seulement de la conservation des espaces mais aussi des espèces, flore et faune, composantes et lieux « non humain ». Plusieurs philosophies inspirent les instruments d'action publique mis en place selon qu'on est plutôt protecteur strict ou bien qu'on tolère une certaine gestion humaine patrimoniale des territoires et des espèces. Mais dans tous les cas, il s'agit de circonvenir des espaces et d'isoler des espèces de la pression humaine. Les associations écologistes [Ollitrault 2008, Cans 2006] représentent un acteur historique de première importance pour l'institution du ministère de l'environnement, quasiment considérés comme les services extérieurs du ministère [Spanou 1991]. Les instruments d'action publique visés ici (loi sur la protection des sites et monuments naturels de 1906 puis celle de 1930, parcs nationaux instaurés en 1960, réserves naturelles de 1957 etc.) sont encore d'actualité avec les procédures Natura 2000 [Pinton et al. 2007] par exemple. Le ministère de l'environnement hérite de cette vague d'espaces à gérer territorialement.

Système territorial intégré

Mais en dehors de ces deux acceptions, le Ministère réfère à un troisième cadre qui tient à la nature particulière du territoire comme lieu de cohabitation de toutes ces infrastructures, ces espaces et ces espèces : dès le départ, la Délégation à l'Aménagement du Territoire et à l'Action Régionale apportait une telle approche dans la naissance du premier Ministère [Charvolin 2003]. Les lieux cumulant des habitats pour l'humain et le non humain, les champs et les usines, le souci de suivre les trajectoires de ces éléments sur le territoire font voir des transversalités qui représentent le troisième pilier du ministère : le cadre de vie, les sites naturels finissent par former une délégation à la qualité de la vie puis une direction de l'urbanisme et des paysages. C'est un peu cette dimension revisitée récemment [Bess 2011] que l'on retrouve dans certains outils de l'urbanisme depuis les années 1920 [Frioux 2013], et dans des initiatives récentes telles que le Schéma régional de cohérence écologique, ou le Schéma régional Climat air énergie. Elle inspire la réforme d'envergure, initiée il y a plusieurs années, de l'organisation ministérielle autour de la notion de développement durable [Lascoumes et al. 2014].

2. Le ministère comme lieu d'opérationnalisation multi-acteurs : évaluation, normes et plans.

La réunion de dispositifs historiques de traitement de l'environnement dans un Ministère signe la volonté de rationaliser leur coordination, et de tenir ensemble des mesures politiques et des métiers souvent en contradiction. La valeur de cette rationalisation se joue au niveau opérationnel local par l'acuité de la connaissance qu'elle mobilise, la qualité régulatrice de l'intervention et la portée de l'action, portant à conséquence sur l'état matériel et symbolique de l'environnement français. Cette vertu de l'action de l'Etat a bien été perçue par la littérature anglosaxonne [Scott 1999, Norton Wise 1997].

Le ministère s'inscrit dans cette histoire environnementale et va conduire à son accélération par les moyens en hommes et en budget qui lui sont alloués. Il systématise la précision de la connaissance par les dispositifs d'inventaire (inventaires naturalistes, inventaires des ZNIEFF...), ou par la cartographie de la végétation, des avalanches voire des risques, ou les outils et réseaux sociotechniques de mesure de la qualité de l'eau ou de l'air (Associations Agréées de Surveillance de la Qualité de l'Air, etc.). Mais il faut aussi citer la création d'observatoires, comme l'Observatoire photographique des paysages. L'objectif est de disposer d'outils standards, pour produire des évaluations cumulables, précises souvent quantitatives constituant autant de réductions sous forme de « données » de l'état de l'environnement (bases de données sur le patrimoine naturel, les sols potentiellement pollués, ou le rôle de l'IFEN, etc.). Cette évaluation du milieu est souvent associée à son économicisation dans une optique néo-libérale [Foyer et al. 2014]. Mais la transformation de l'environnement en affaire ministérielle traduit aussi le souci de réglementer les usages.

De ce point de vue, le Ministère se singularise comme le vecteur de production de normes pour les dates d'ouverture de la chasse, pour les seuils de toxicité des particules de l'air, pour ceux de la nocivité de la présence de PCB dans les aliments ou dans l'eau, etc. On ne compte plus les domaines où ces normes sont présentes, complexifiant toujours un peu plus le travail opérationnel des inspecteurs des installations classées, du travail, des architectes des bâtiments de France, etc. Devant cette montée de la complexité, l'Etat a créé des agences publiques, à l'intérieur ou à la périphérie du ministère pour quadriller le territoire (ADEME, INERIS, AFSSET et d'autres encore), dont l'attachement à la métrologie et la normalisation des usages concrets justifient leur autonomie qu'on a coutume d'appeler « technique ». Dans cette marche vers la rationalisation du milieu, il faut noter le rôle primordial de l'Union Européenne comme instance de normalisation qui complexifie le jeu du Ministère de l'environnement et en fait plus que jamais une affaire multi-acteurs.

Enfin cette complexité est réglée par des procédures qui dictent la feuille de route des actions chargées de réguler le milieu, ou plus sûrement de faire faire cette régulation. Le Ministère de l'environnement se distingue par la faiblesse de ses moyens liés au caractère considéré comme forcément résiduel et complémentaire de l'environnement par rapport à des activités industrielles, agricoles ou équiementières qui impriment leur marque technique sur le territoire. Le troisième pilier de l'opérationnalisation de l'environnement représente alors ce que Lascoumes et Le Galès [2005] appellent les « instruments » et ce que Barraqué et Theys visaient dans l'ouvrage qu'ils ont dirigé sur l'évaluation des politiques d'environnement [1998]. On ne compte plus les Plans de Prévention des Risques Technologiques, les Trames vertes et bleues, les Schémas de Cohérence Territoriale etc. qui, sans avoir de mission directement destinée à un changement immédiat du milieu, mettent en place de manière indirecte, les conditions, les réseaux et les formes que l'action devra prendre pour être conforme aux vœux du législateur ou du gouvernement. C'est ce niveau qui est particulièrement travaillé par les études sur l'organisation ministérielle de l'environnement, mais qu'on avance ici en fin, tant il dépend des outils cognitifs que l'Etat se donne et de conventions régulant l'activité socio-politique avant même que se pose la question organisationnelle.

Bibliographie

- Barraqué B. et Theys J. dir. (1998). Les politiques d'environnement. Evaluation de la première génération : 1971-1995. Paris, Editions Recherches.
- Bess M. (2011). La France vert clair. Seyssel, Champ Vallon.
- Bonneuil C. et Thomas F. (2009). Gènes, pouvoirs et profits, Paris, Quae.
- Cans R. (2006). Petite histoire du mouvement écolo, Genève, Delachaux et Niestlé.
- Charvolin F. (2003). L'invention de l'environnement en France. Paris, La Découverte.
- Foyer J. et al. (2014). Market and environment in the economy of promises : neo liberal institutionnalisation and « fictitious commodification of nature », document de travail.
- Fressoz, J-B. (2012) ? L'apocalypse joyeuse, Paris, Le Seuil.
- Frioux S. (2013). Les batailles de l'hygiène, Paris, PUF.
- Jobert B. Muller P. (1987). L'état en action, Paris, PUF.
- Lascoumes P. dir. (1999). Instituer l'environnement, Paris, L'Harmattan.

- Lascoumes P. et Le Galès P. (2005). Gouverner par les instruments, Paris, Presse de Sciences Po.
- Lascoumes P. et Le Galès P. (2012). Sociologie de l'action publique, Paris, Armand Colin.
- Lascoumes P. et al. (2014). Le développement durable, Une nouvelle affaire d'Etat, Paris, PUF.
- Le Roux T. (2011). Le laboratoire des pollutions industrielles, Paris, 1770-1830, Paris, Albin Michel.
- Massard-Guilbaud G. (2010). Histoire sociale de la pollution industrielle en France, 1789-1914. Paris, Editions de l'EHESS.
- Norton Wise M. dir. (1997). The Values of Precision, Princeton, Princeton Univ. Press.
- Ollitrault S. (2008). Militer pour la planète, Rennes, Presses Universitaires de Rennes.
- Pinto et al. (2007). La construction du réseau Natura 2000 en France, Paris, La Documentation française.
- Scott J. (1999). Seeing like a State, New Haven, Yale Univ. Press.
- Selmi A. (2006) Administrer la nature, Paris, Quae.
- Spanou (1991). Fonctionnaires et militants. L'administration et les nouveaux mouvements sociaux, Paris, L'Harmattan.
- Tournay V. (2011). Sociologie des institutions, Paris, PUF.