



n° hors-série

PRINTEMPS - 2013

**Les 40 ans du ministère de l'Environnement**  
« Aux sources de la création du ministère de l'Environnement :  
des années 1950 à 1971 »

# Pour COMITÉ D'HISTOIRE **mémoire**

REVUE DU MINISTÈRE DE L'ÉCOLOGIE, DU DÉVELOPPEMENT DURABLE ET DE L'ÉNERGIE



n° hors-série

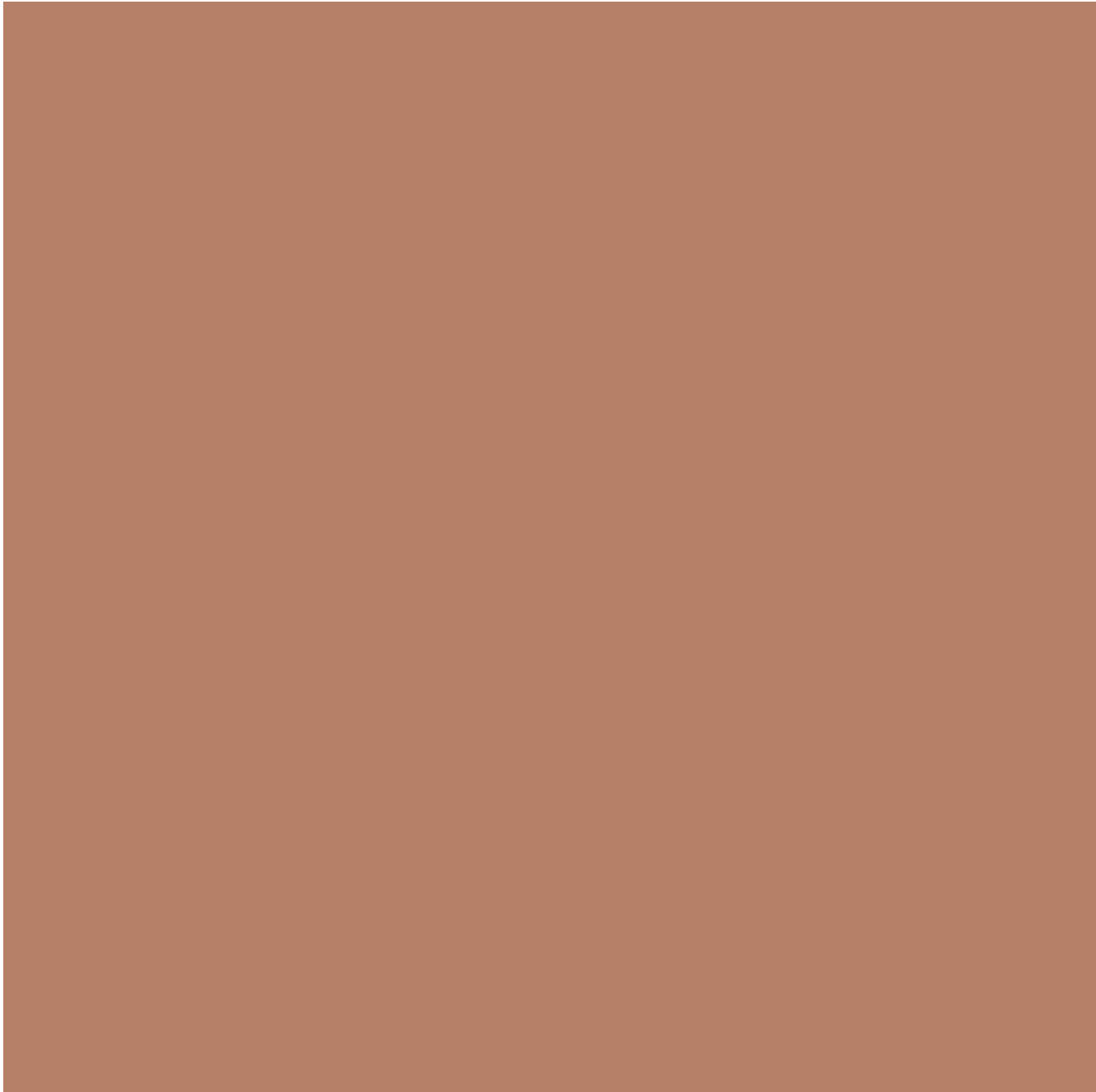
PRINTEMPS - 2013

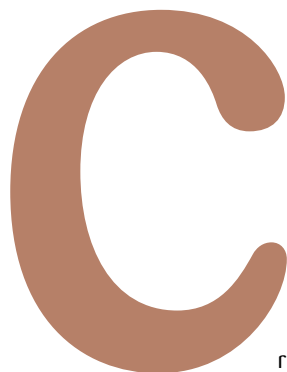
Actes de la journée

**Les 40 ans du ministère de l'Environnement**

« Aux sources de la création du ministère de l'Environnement :  
des années 1950 à 1971 »

Pour  
COMITÉ  
D'HISTOIRE  
**mémoire**





e numéro hors série de la revue du comité d'Histoire «*Pour mémoire*» présente les actes de la journée d'études du 16 novembre 2011 intitulée «*Aux sources de la création du ministère de l'Environnement : des années 1950 aux années 1971*». Cette journée, qui rassemble près de 150 participants, est organisée par le comité d'Histoire ministériel, en partenariat avec l'Association pour l'Histoire de la Protection de la Nature et de l'Environnement (AHPNE), sous la direction scientifique de Florian Charvolin, chargé de recherches HDR au CNRS, MODYS, à l'université Jean-Monnet de Saint-Étienne. L'ouverture de la journée est effectuée par Christian Leyrit, vice-président du Conseil général de l'Environnement et du Développement durable, et par Henri Jaffeux, président de l'AHPNE.

La première session, présidée par Lucien Chabason, conseiller auprès de la direction de l'Institut du développement durable et des relations internationales (IDDRI), président du Plan Bleu pour la Méditerranée, est consacrée aux **promoteurs** de l'idée d'une structure ministérielle dédiée à des politiques publiques de l'environnement.

Jean-Patrick Le Duc, chargé des relations internationales au Muséum national d'Histoire naturelle, présente le rôle des scientifiques depuis la création des Jardins du Roi jusqu'aux années 1960, en évoquant quelques grandes figures et institutions. Olivier Dard, professeur des universités en Histoire contemporaine et directeur du Centre de recherche universitaire lorrain d'histoire (CRULH), décrit la préhistoire du ministère de l'Environnement à partir du prisme du mouvement des idées, notamment dans la pensée de Bertrand de Jouvenel.



La seconde session, relative **aux initiatives et aux programmes**, est présidée par Jean-Pierre Raffin, ancien vice-président de la Fédération Française des Sociétés de Protection de la Nature (FFSPN), vice-président de l’AHPNE.

Stéphane Frioux, docteur en histoire, membre du Laboratoire de recherche historique en Rhône-Alpes, commente des exemples de législations et réglementations surtout en matière d’installations classées dès 1810, d’eau et de pollution de l’air. Selon Daniel Boulet, chercheur au Centre d’histoire des techniques de l’environnement au Conservatoire national des arts et métiers (CNAM), les enjeux de l’environnement ont aussi émergé au travers de la politique industrielle et des préoccupations des industriels eux-mêmes à l’égard des nuisances. Raphaël Larrère, ingénieur agronome, ancien directeur de recherches à l’Institut national de la recherche agronomique (INRA) et président du conseil scientifique du parc national du Mercantour, retrace la naissance de l’idée de création des parcs nationaux et la genèse de la loi de 1960. Jean-Pierre Ribaut, ancien chef de la division environnement au Conseil de l’Europe, rappelle l’importance de l’influence internationale sur l’émergence et le développement de politiques environnementales.

La troisième session, présidée par Philippe Saint-Marc, ancien président de la Mission interministérielle d’aménagement de la Côte Aquitaine, traite du rôle des **acteurs**.

Bruno Maresca, directeur du département Évaluation des politiques publiques au Centre de recherche pour l’étude et l’observation des conditions de vie (CRÉDOC), évoque l’histoire du mouvement associatif sur les questions de nature et d’environnement. Bernard Barraqué, directeur de recherches du CNRS et au Centre international de recherche sur l’environnement et le développement durable (CIRED-AgroParisTech), rappelle des exemples historiques liés à la gestion de l’eau en France et dans la Ruhr ainsi qu’à l’histoire du régionalisme et des projets de réforme régionale. Selon Christian Garnier, vice-président de France Nature Environnement, il y avait dans les années 1960 un bouillonnement intellectuel dans la presse et le monde scientifique qui contribuait à faire progresser la notion d’environnement. Yannick Mahrane, chercheur au Centre Alexandre Koyré d’Histoire des Sciences et des Techniques, rappelle la diversité des influences extérieures, du préservationnisme pendant la colonisation et après les indépendances, au conservationnisme et à la sécurisation de l’accès aux ressources naturelles par les États-Unis.

Avant la table ronde finale, Michel Woimant, ancien conseiller à la Présidence de la République, témoigne de la façon dont le président Georges Pompidou

prit l'initiative politique de créer en France un ministère de l'Environnement, dans le cadre de la conception qu'il avait de l'évolution nécessaire de l'administration française et qu'il partageait avec des hommes comme Edgar Pisani et Olivier Guichard.

Alors que les trois sessions historiques et le témoignage de Michel Woimant portaient sur l'histoire des années 1950 jusqu'en 1971, le thème de la table ronde, présidée par Roger Cans, ancien journaliste au *Monde*, est consacré à **la forme et à l'évolution de la gouvernance dans le domaine de l'environnement depuis la création du ministère.**


Robert Poujade, le Premier ministre à avoir été chargé de l'Environnement dans le gouvernement français dès 1971, faisant aux participants l'honneur de sa présence, témoigne de sa passion pour la protection de la nature et des problèmes qu'il a dû résoudre pour mettre en place cette nouvelle autorité ministérielle.

Thierry Chambolle, directeur de l'Eau, de la Prévention des Pollutions et des Risques entre 1978 et 1988, présente l'exemple d'une équipe motivée qu'il dirigeait, avec des cultures et des méthodes d'intervention très différentes selon les domaines (environnement industriel, eau, déchets), avec l'apparition d'agences spécialisées et l'émergence des problèmes environnementaux.

Bettina Laville, avocate, rappelle, outre ses activités associatives et ses responsabilités ministérielles, ses expériences au cabinet de Brice Lalonde, à Matignon et à l'Élysée à partir de 1988. Elle évoque notamment la dimension internationale des questions environnementales, la réforme ministérielle du début des années 1990 et les faiblesses du ministère de l'Environnement en raison de l'absence d'un corps propre de fonctionnaires ainsi que de compétences solides en matière de fiscalité, de finance et d'économie.

Jacques Theys, qui a effectué quarante ans de sa carrière administrative dans le champ de l'environnement, exprime sa vision critique des évolutions tendanciennes depuis 1971 à partir de quatre constantes principales dans l'évolution de l'action publique ministérielle et de trois époques très différentes en matière de gouvernance environnementale et de vie du ministère (les années de fondation, les ruptures de la fin des années 1980, la réforme de 2007).

**Partick Février**

Secrétaire délégué du comité d'Histoire 

Jardin botanique alpin du Lautaret ©Jean-Pierre Mareschal/METL-MEDDE



# sommaire

---

## Allocutions d'ouverture 9

- ❖ Christian Leyrit
- ❖ Henri Jaffeux

---

## Les promoteurs 15

- ❖ Lucien Chabason : Présidence
- ❖ Jean-Patrick Le Duc : Le rôle des chercheurs et scientifiques
- ❖ Olivier Dard : Penser l'environnement et son futur durant les années 60

Échanges avec la salle

---

## Initiatives et programmes 36

- ❖ Jean-Pierre Raffin : Présidence
- ❖ Stéphane Frioux : La création législative et réglementaire
- ❖ Daniel Boulet : Les enjeux de l'environnement au travers de la politique industrielle
- ❖ Raphaël Larrère : La marche vers les parcs nationaux
- ❖ Jean-Pierre Ribaut : L'influence internationale : le Conseil de l'Europe

Échanges avec la salle



## Les acteurs

70

- ❖ **Philippe Saint-Marc** : Présidence
- ❖ **Bruno Maresca** : Les associations et groupes de pression
- ❖ **Bernard Barraqué** : Les aménageurs
- ❖ **Christian Garnier** : Les acteurs du déclenchement : hommes d'influence, décideurs
- ❖ **Yannick Mahrane** : Les influences extérieures

## Témoignage

92

- ❖ **Michel Woimant**

Échanges avec la salle

## Table ronde

98

Forme et évolution de la gouvernance dans le domaine de l'environnement  
depuis cette période pré-ministérielle

- ❖ animée par : **Roger Cans**
- ❖ avec la participation de : **Robert Poujade, Thierry Chambolle, Bettina Laville,  
Patrick Legrand, Jacques Theys**

Échanges avec la salle

## L'AHPNE

113

- ❖ **Henri Jaffoux** : L'Association pour l'Histoire de la Protection de la Nature et de l'Environnement
- ❖ **Florian Charvolin** : Archives du militantisme, militantisme de l'archive dans le cas de l'environnement :  
l'exemple de l'AHPNE

## comité d'Histoire

122

**Christian Leyrit**

*vice-président du Conseil général de l'Environnement et du Développement durable*

Messieurs les Présidents,  
Messieurs les Directeurs,  
Mesdames et Messieurs,  
Chers amis,



©G. Crossay/METL-MEDDE

C'est un plaisir de vous revoir nombreux pour cette manifestation consacrée à la création du ministère de l'Environnement.

Lors d'une intervention à Chicago, le 28 février 1970, le président de la République, Georges Pompidou, prononçait un discours qui préfigurait la notion de développement durable aujourd'hui largement partagée en France comme au niveau international. Le Président s'exprimait ainsi à l'époque : *« La nature nous apparaît de moins en moins comme la puissance redoutable que l'homme du début de ce siècle s'acharne encore à maîtriser, mais comme un cadre précieux et fragile*

*qu'il importe de protéger pour que la terre demeure habitable à l'homme ».* Quelques mois plus tard, le 7 janvier 1971, il prenait la décision de nommer comme ministre délégué auprès du Premier ministre, chargé de la Protection de la nature et de l'Environnement, Robert Poujade, qui va nous faire l'honneur d'être parmi nous cet après-midi pour participer à nos échanges sur les sources de la création du ministère de l'Environnement et je tiens à le remercier de sa présence. Le Conseil général de l'Environnement et du Développement durable, à travers son comité d'Histoire que vous connaissez tous, et l'Association pour l'Histoire

de la Protection de la Nature et de l'Environnement, présidée par Monsieur Henri Jaffeux, ont pris l'initiative d'organiser une journée d'études destinée à rappeler les circonstances et le contexte qui ont conduit à cette décision politique. Il ne s'agit pas de traverser ces quarante années du ministère de l'Environnement mais plutôt de voir le contexte qui prévalait au moment de la création de ce ministère.

Depuis lors, bien entendu, nous avons constaté **une transformation profonde, presque radicale, de nos institutions ministérielles**, notamment dans la période la plus récente. Cela concerne les administrations centrales, les services déconcentrés placés auprès des préfets ou les 96 établissements publics intervenant dans un champ diversifié de compétences ministérielles marquées par l'impact d'un grand nombre de conventions internationales, de directives européennes, de lois et de réglementations nationales ainsi que de politiques contractuelles.

Des évolutions importantes ont également fortement affecté la gouvernance en matière d'environnement, de relation entre l'État, le public, le monde associatif, les milieux professionnels et les entreprises, les élus nationaux et locaux, les instances de l'Union européenne. C'est d'ailleurs ce qui sera évoqué cet après-midi lors de la table ronde finale. Mais je rappelle que **la démarche historique proposée aujourd'hui dans les trois premières sessions de cette journée ne vise pas à nous remémorer ce qui s'est passé depuis 40 ans**. Elle concerne au premier chef le mûrissement au cours des années

1950-1970 de la notion d'environnement et de la pertinence politique de créer un ministère dédié à cette politique au sein de l'appareil d'État et dirigé par un ministre ayant dès 1971 le pouvoir : *« d'intervenir dans toute matière ayant un effet sur l'environnement »*.

**Toutefois, avant cette création ministérielle, des initiatives normatives avaient déjà été prises en France pour protéger l'environnement**, parfois depuis longtemps, comme nous l'avons vu au cours d'une journée organisée en 2010 sur les 200 ans d'inspection des installations classées<sup>1</sup>, et par exemple en matière de chasse et de pêche. Pour la période qui nous intéresse aujourd'hui, seront évoquées, je l'imagine, la loi sur les parcs nationaux de 1960, la loi sur l'eau de 1964, la mise en place d'un contrôle des risques technologiques majeurs par les services des Mines à la suite de la catastrophe de Feyzin en 1966 et la création d'une direction générale de la protection de la nature au sein du ministère de l'Agriculture par le Conseil des ministres du 16 juin 1970.

Voilà ce que je voulais vous indiquer. Je laisse maintenant à Henri Jaffeux le soin de vous préciser le contenu de cette journée, le déroulement des trois sessions historiques et de la table ronde finale. Je remercie chaleureusement l'ensemble des personnes qui ont organisé cette journée, notamment le comité d'Histoire en liaison avec votre organisation, M. le Président. Je remercie aussi évidemment tous les intervenants et les nombreux participants qui participeront à nos débats tout au long de cette journée. Merci à vous. ★

<sup>1</sup> «1810-2010 : 200 ans d'inspection des installations classées» journée organisée à l'occasion du bicentenaire du décret de 1810 sur les établissements dangereux, insalubres et incommodes et de la création du Conseil général des Mines (devenu CGEIE- Conseil général de l'Economie, de l'Industrie, de l'Énergie et des Technologies)

Jean-Pierre Raffin    Henri Jaffeux    Alain Monferrand

## Henri Jaffeux

*président de l'Association  
pour l'Histoire de la Protection  
de la Nature et de l'Environnement (AHPNE)*

Messieurs les Présidents et Directeurs,  
Mes chers amis,  
Mes chers collègues,  
Mesdames et Messieurs,



Robert Pujade

Bettina Laville

C'est avec un grand plaisir qu'à mon tour, au nom de notre association, je vous souhaite la bienvenue et vous remercie de votre présence. Mes remerciements iront tout particulièrement, comme vient de le faire M. Leyrit, à l'intention de M. Pujade qui nous rejoindra dans la journée. M. Leyrit a déjà exposé les motivations communes au comité d'Histoire et à notre association qui nous ont conduit à organiser cette journée commémorative

de la création du ministère de l'Environnement. **Nous avons voulu nous intéresser à la période qui a précédé la naissance du ministère.** Je le précise pour qu'il n'y ait pas d'ambiguïté. Le champ que nous voulons couvrir, c'est sa « période prénatale ». Notre hypothèse est que, si un tel ministère a fait irruption – le mot n'est trop fort – sur la scène institutionnelle française en janvier 1971, ce n'était certainement pas le fruit du hasard mais l'aboutissement d'une gestation

de plusieurs années, si vous me permettez de poursuivre avec cette métaphore. **Or, cette période des années 1960 au cours de laquelle s'est conceptualisé l'environnement est, nous le regrettons, oubliée ou méconnue chez les acteurs environnementaux d'aujourd'hui.**

Le passé explique le présent, dit-on, qui lui-même donne des indications sur l'avenir lorsqu'on fait l'effort de réfléchir et d'agir en étant instruit de l'expérience, des erreurs et des réussites des générations précédentes.

Pour paraphraser notre collègue Florian Charvolin, dans *l'invention du domaine de l'environnement*, **faire l'histoire de cette genèse environnementale est une façon de retourner aux sources de notre actualité.** C'est bien ce que nous allons tenter de faire en identifiant les idées, les utopies réformatrices, les influences extérieures, les premiers textes législatifs, le développement d'un savoir-faire environnemental et les acteurs de cette métamorphose de la société des années 1950-1960 qui se poursuit encore aujourd'hui. Cet exercice de mise en perspective historique est dans le droit fil des objectifs que s'est fixée notre association pour contribuer à écrire les pages de l'histoire de la protection de la nature et de l'environnement : la mettre en débat, valoriser la mémoire collective. Cette histoire - nous le croyons véritablement fortement - est une partie de notre culture, c'est l'expérience de celles et ceux qui

l'ont faite. C'est aussi, j'insiste, un patrimoine à transmettre.

### **Notre journée va se dérouler en quatre séquences.**

La première, intitulée « **Les promoteurs** », sera présidée par Lucien Chabason que je remercie. Nous nous intéresserons à deux catégories de personnes très différentes mais qui ont contribué chacune à leur façon à penser l'environnement : les scientifiques naturalistes et les chercheurs, les prospectivistes. Les premiers ont alerté l'opinion et fourni une expertise. Les seconds ont intégré progressivement l'environnement dans leurs scénarios d'avenir.

La seconde séquence sera présidée par Jean-Pierre Raffin, vice-président de l'AHPNE. Nous identifierons **les premières initiatives et les premiers programmes législatifs** dans trois secteurs : l'air, l'eau et la nature. Nous verrons aussi **le rôle joué par le Conseil de l'Europe** et son influence sur les scènes nationales de l'époque.

Après le déjeuner, sous la présidence de Philippe Saint-Marc, nous parlerons **du rôle et de l'influence d'autres acteurs** : les associations de protection de la nature, les aménageurs, les hommes d'influence, décideurs et politiques, des institutions et des organisations extérieures comme les Nations Unies et l'Union internationale pour la conservation de la nature (UICN). Nous bénéficierons aussi du témoignage de Michel Woimant,

conseiller du président Georges Pompidou au moment où celui-ci décida la création du ministère.

Nous concluons la journée par **une réflexion sur les formes et l'évolution de la gouvernance de l'environnement depuis cette période pré-ministérielle jusqu'à nos jours.**

Des enseignements sont-ils à tirer de cette période pré-ministérielle de l'environnement ? Les difficultés de la gouvernance, aujourd'hui, sont-elles de même nature ? La gouvernance à cinq, instituée par le Grenelle de l'environnement, est-elle un point d'équilibre ? Telles sont parmi d'autres les questions auxquelles, sous la houlette de notre collègue Roger Cans, nos intervenants de la table ronde seront appelés à répondre.

Enfin, permettez-moi d'exprimer le vœu que cette journée suscite, auprès des historiens et des chercheurs, des travaux pour approfondir des aspects de cette période qui seront seulement évoqués voire ignorés aujourd'hui.★

## PROGRAMME DE LA JOURNÉE



# Lucien Chabason

*conseiller auprès de la direction de l'Institut du développement durable  
et des relations internationales (IDDRI),  
président du Plan Bleu pour la Méditerranée*

Je voudrais d'abord remercier le comité d'Histoire du ministère de l'Écologie, du Développement durable, des Transports et du Logement d'avoir organisé cette journée qui permet de retrouver d'anciens collègues, nombreux dans cette salle. Je pense que cette initiative est pertinente : **il est bon de retourner aux sources de la création de ce ministère de l'Environnement**, car il y a eu un avant, avec beaucoup de problèmes, ce qui a tendu à la création du ministère.

Mais il y avait aussi un début de réponse. J'en veux pour preuve **qu'en 1973**, on pouvait trouver déjà dans les librairies de droit un gros pavé de Jean Lamarque, professeur de droit à la faculté de droit de Bordeaux, qui s'appelait ***Droit de la protection de la nature et de l'environnement***. Nous avons déjà 500 pages disponibles en 1973, ce qui veut dire que la question n'était quand même pas passée inaperçue.

Mais c'est un fait que, **face à la pression ravageuse qui s'exerçait sur le territoire** sur ce que nous n'appelions pas encore l'environnement, en particulier dans les années 1960 de forte croissance, **les réponses étaient balbutiantes et dispersées**. Comme jeune fonctionnaire sur le terrain, face aux grandes questions qui se posaient de la destruction des paysages ou de la pollution des eaux, je voyais de quels moyens disposait l'État, à supposer qu'il s'en occupât. **Les architectes des bâtiments de France**, à qui nous pouvons rendre hommage, s'occupaient de beaucoup de choses bien au-delà de leur mandat basique des abords des monuments historiques ou de l'entretien des monuments. En-dehors **des pêcheurs**, personne d'autre ne s'occupait de la protection des eaux et des rivières car, pour traiter un des plus énormes problèmes des



années 1960, l'administration était extrêmement dispersée, aussi bien localement qu'au niveau central.

Cette pression gigantesque s'était d'ailleurs exprimée dans une brochure publiée en 1970 par le ministère de l'Agriculture, *La Nature n'en peut plus*, avec un dessin de Jean Eiffel. Quand on la lisait, on était impressionné par la situation et accablé par le manque de réponses. On avait d'un côté les associations et le milieu scientifique, qui ont souvent des liens très forts, et, de l'autre côté, des réponses de la société et des pouvoirs publics qui n'étaient pas du tout construites sur la base d'instruments opératoires malgré ce que l'on trouvait dans le livre de M. Lamarque.

Par exemple, avec Henri Jaffeux, nous avons assisté ensemble au début des années 1970, dans le Massif central, au commencement de la destruction des volcans d'Auvergne pour la recherche de la pouzzolane. Nous avions une société pour la protection de la nature basée à l'université de Clermont-Ferrand qui faisait des dossiers. Pour y répondre, il n'y avait pas vraiment de procédure pour se saisir de ces questions. C'est ensuite que des améliorations ont pu venir. **On était alors dans une situation qui générait énormément de tensions.** Probablement l'initiative dont a parlé Christian Leyrit a un rapport avec le malaise qui régnait au sujet de ces problèmes non traités et non réglés sur le territoire.

Il faut donc raconter cette histoire de l'avant, **cette préhistoire du ministère de l'Environnement.** Très justement, on doit alors parler du rôle des chercheurs et des scientifiques que Jean-Patrick Le Duc va présenter. Olivier Dard, professeur d'université en Histoire contemporaine, traitera la manière dont le sujet de l'environnement a été construit dans les années 1960. Comme vous le savez, le mot n'était pas utilisé. On dit que Serge Antoine a été son inventeur, du moins c'est ce qu'on écrit dans les livres. J'imagine que cela doit correspondre à la réalité et que le mouvement est venu des États-Unis. Si je cite le nom de Serge Antoine, bien évidemment il faut rendre hommage à tous ceux qui ont disparu. Cela dit, il reste encore bien des vivants qui sont là. Je voudrais rappeler aussi que des hauts fonctionnaires, qu'on ne rattache pas nécessairement au monde de l'environnement, ont joué un rôle important dans les années 1960 : quelques directeurs de l'Architecture comme Max Querrien ou Michel Denieul ont poussé **la question du paysage** au sein du ministère de la Culture. Derrière la question du paysage, il y avait beaucoup d'autres questions environnementales dont les architectes des bâtiments de France pouvaient se saisir sur le terrain. Ce n'est qu'ensuite que cet enjeu du paysage, au travers de laquelle

est largement montée la question environnementale, s'est fragmenté et décomposé. On a vu émerger les concepts des milieux naturels puis de la biodiversité. Le paysage a donc ouvert une des voies de la construction du système de l'environnement.

Je vais passer la parole à Jean-Patrick Le Duc, que tout le monde le connaît. Il est aujourd'hui directeur des affaires internationales au Muséum d'Histoire naturelle. Cette institution joue un rôle important dans l'action internationale de la France dans le domaine de la biodiversité dans le cadre de la Convention de la diversité biologique (CBD), avec la construction de la Plate-forme intergouvernementale sur la biodiversité et les services écosystèmes.(IPBES).★

Héron cendré ©Arnaud Bouissou/METL-MEDDE



# Le rôle des chercheurs et des scientifiques

**Jean-Patrick Le Duc**

*chargé des relations internationales au Muséum national d'Histoire naturelle*

Guy de La Brosse. Buste de Matte, déposé au Muséum. Source : Galerie des naturalistes de J. Pizzetta, Ed. Hennuyer, 1893



Nous allons présenter **des scientifiques** qui ont joué incontestablement un rôle important, voire fondamental, dans l'histoire de la création du ministère de l'Environnement. Cette création, finalement, n'a été qu'un acte politique qui a reconnu une préoccupation de la société.

Je vais dépasser un peu le titre de ma communication, en rappelant que, si les scientifiques ont joué un rôle fondamental, ils n'ont pas été les premiers à s'occuper de la protection de la nature. Il y eut aussi tout **un mouvement artistique et intellectuel**, avec Jean-Jacques Rousseau, Victor Hugo et l'École de Barbizon (qui a donné les séries forestières de Fontainebleau), qui apparut d'abord sur la scène, surtout au nom du paysage.

Mais, très rapidement, dès la fin du XIX<sup>e</sup> siècle, **les scientifiques vont commencer à se préoccuper de la protection de la nature, de son avenir et des menaces qui pèsent sur elle**. Au début du XX<sup>e</sup> siècle, **des forestiers**, essentiellement des forestiers tropicaux dans les colonies, commencèrent à en prendre conscience et à s'exprimer. Des catégories d'utilisateurs de la nature comme les membres **du Touring-Club de France et du Club Alpin Français**, s'investissaient dans les problèmes de protection de la nature et en parlaient dès les années 1920. Juste après la guerre, **des chasseurs**, principalement en Afrique, s'apercevaient des dégâts commis et commencèrent à s'en préoccuper. Plus récemment, les chasseurs de gibier d'eau se rendaient compte que, s'ils voulaient continuer à chasser le gibier d'eau, il fallait des zones humides. C'était tout le mouvement des années 1950 avec le comte de Balincourt et Maxime de Cognac qui s'impliquèrent dans le domaine.

Bien plus tôt, il y eut en 1635 **la création des Jardins du Roi** où il est intéressant de préciser qu'il s'agissait à cette époque d'une reconnaissance de ce qu'on appelle aujourd'hui le service des écosystèmes. En 1635, on savait que les plantes permettaient de faire des médicaments. On créa alors ces jardins pour le roi, avec, en 1729, la séparation entre le jardin et le médecin du roi. Le premier intendant du Jardin des Plantes est à l'origine **du Muséum d'Histoire naturelle** qui, dans la communauté scientifique, a joué un rôle plus prépondérant que le reste des scientifiques. La première intervention des scientifiques remonte à 1854 quand Isidore Geoffroy Saint-Hilaire, professeur au Muséum d'Histoire naturelle, créa la fondation impériale zoologique d'acclimatation. Il réussit notamment à convaincre Napoléon III de s'occuper d'actions qui allaient plus loin que simplement l'acclimatation. Cette société devint la Société nationale d'acclimatation de France. Elle a pris ensuite le nom de l'actuelle **Société nationale de protection de la nature**.



François-Hubert Drouais (1727-1775), portrait de Georges-Louis Leclerc, comte de Buffon ©Musée-site Buffon/Musée des Beaux-Arts, Montbard/Photo©CM-photocreatomade

Au début du XX<sup>e</sup> siècle, la communauté scientifique commençait à s'agiter. Edmond Perrier, entre 1910 et 1913, a inscrit dans **les grands objectifs du Muséum le fait qu'il devait s'occuper de la protection de la nature**. Quelques-unes de ses citations restent aujourd'hui d'actualité : *« Tout cela est aujourd'hui menacé, menacé par notre envahissante civilisation, menacé par notre amour du lucre et du luxe, menacé par cette sorte de sauvagerie qui sommeille sournoisement en nous »* (1910)

«Avons-nous le droit d'accaparer la Terre pour nous tous seuls et de détruire à notre profit au grand détriment des générations à venir tout ce qu'elle a introduit de plus beau et de plus puissant» (1913). Je ne connaissais pas la citation du président Pompidou citée en introduction. Mais je crois que, dans les écrits d'Edmond Perrier, on doit retrouver des phrases similaires. Ces idées ont mis du temps à percoler...

En 1912, a été créée la Ligue pour la protection des oiseaux à la suite de massacres importants sur la côte bretonne. Le premier président fut l'ornithologue Louis Magaud d'Aubusson, scientifique, qui a fondé la **première réserve naturelle** (Les Sept-Îles) en 1912. Une autre réserve a été mise en place en Camargue par la société naturelle de protection de la nature. À chaque fois, ce sont les scientifiques qui ont créé de tels espaces *ex nihilo*. La notion juridique de réserve naturelle n'existait pas. Il s'agissait simplement de concessions de ter-

rain qui étaient gérées et qui se perpétuent encore aujourd'hui, mais avec un support juridique.

En 1913, eut lieu la première conférence internationale sur la protection de la nature, qui est restée relativement confidentielle : les seuls représentants français étaient Edmond Perrier et un autre professeur du Muséum. Puis, entre 1921 et 1931, émergea **dans les colonies le statut administratif des parcs nationaux** sur proposition des scientifiques qui réussirent à convaincre le gouverneur général. Dès 1912, la Société d'histoire naturelle d'Afrique du Nord avait déjà fait des propositions de cet ordre. Puis les forestiers tropicaux agissaient pour la protection de la nature à Madagascar. On peut citer aussi deux botanistes du Muséum. C'était l'époque des «naturalistes voyageurs», comme Henri Abert ou Henri Perrier de la Bathie, qui obtenaient la création d'une série de réserves naturelles ou de parcs nationaux dans nos colonies éloignées.

Évolution des premières de couvertures de la revue *La Terre et la Vie*-*Revue d'Écologie*, depuis 1932 © SNPN - Société nationale de la protection de la nature



en 1932



en 1969



depuis 1980

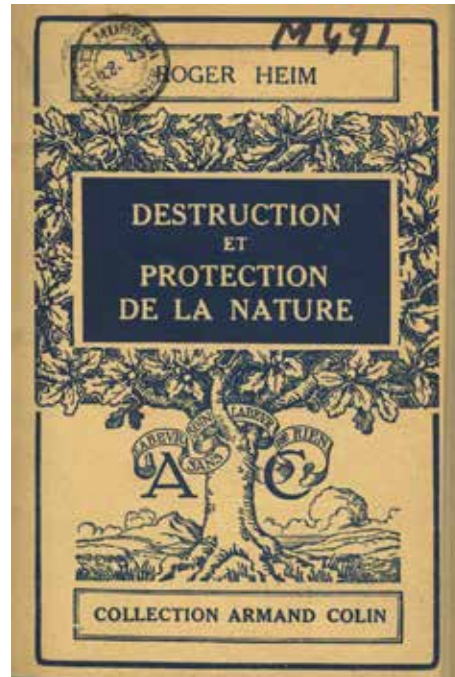
Le premier congrès mondial de la protection de la nature eut lieu en France, organisé par le Muséum d'Histoire naturelle avec la Société nationale de protection de la nature (1920). À cette occasion, furent votés des vœux sur des choses qui n'allaient pas bien. L'idée de la création d'une organisation internationale de protection de la nature vit le jour. On essaya de mettre cette dernière sous la protection de la Société des Nations mais cela ne marcha pas. Finalement, l'Office international pour la protection de la nature fut créé (1928). En 1925, le professeur Jean-Abel Gruvel établit pour le gouvernement **une liste des espèces à protéger et des réserves à créer dans les colonies**. Mais, sous la pression d'un grand nombre de colons et d'entreprises françaises qui y étaient implantées, ses efforts n'aboutirent pas. En 1931, le professeur Jean-Abel Gruvel eut un rôle moteur lors du deuxième congrès international de protection de

la nature, qui eut lieu à nouveau au Muséum d'Histoire naturelle. En 1920, le professeur Auguste Chevalier avait lancé un appel sur la disparition des forêts primitives tropicales qui ne fut malheureusement pas entendu. À Madagascar, un certain nombre de réserves furent créées. À l'époque, la disparition du dodo sur l'île de la Réunion choquait beaucoup. Madagascar profita ainsi de la mise en œuvre de réserves naturelles, tout comme l'ancienne Afrique-Occidentale française (Parc du W).

En 1932, **la première revue d'écologie de langue française** vit le jour, publiée par la Société nationale de protection de la nature : *La Terre et la Vie*. C'était la première revue francophone qui parlait d'écologie et qui comportait déjà des articles sur la protection de la nature.

À la suite de deux conférences organisées en Suisse (1947) l'Union Internationale pour la Protection de la Nature (UIPN) fut créée (1948). Elle est devenue l'actuelle **Union Internationale**

Destruction et protection de la nature, Roger Heim, Paris, Armand Colin, 1953 ©Armand Colin



**pour la Conservation de la Nature et de ses Ressources**. Un Français jouait un rôle très important, Roger Heim, professeur au Muséum, qui devint vice-président de l'UIPN en 1948. L'UIPN comptait d'autres membres fondateurs français, où l'on trouvait essentiellement l'Académie des sciences, l'Académie d'agriculture, l'association des naturalistes de la vallée du Loing (qui existe toujours), le Club Alpin Français, la Fédération nationale des sciences naturelles, le Touring-Club, la Société de biogéographie, le Conseil National de la Protection de la Nature (CNPN), la Société préhistorique ainsi que le Muséum d'Histoire naturelle.

Roger Heim publia **le premier ouvrage sur la protection de la nature en langue française** (1952). Il abordait le problème de la destruction de la nature, en parlant notamment de la disparition de la diversité vivante, des

derniers espaces sauvages, de l'impact de la surpopulation, du danger des pollutions acides, etc. Quand on se plonge dans cet ouvrage, on peut dire que ce n'est pas très déprimant...

La création des cercles naturalistes géographiques du Finistère (1953) a été à l'origine de la Société pour l'étude et la protection de la nature de Bretagne (SEPNB), qui s'appelle aujourd'hui Bretagne Vivante. La revue *Penn ar Bed* (1953) est devenue très vite une référence en matière de protection de la nature. *Sciences et Nature* (1954), par la photographie et l'image, s'ouvrait à l'univers des photographes et avait été créée avec le concours du Muséum d'Histoire naturelle et de Georges Tendron.

En 1955, Roger Heim « récidiva » en publiant un nouvel ouvrage pour aborder la dimension planétaire suite à ses différents voyages. Il y dresse une sorte de bilan de la destruction des milieux naturels par l'homme sur l'ensemble de la planète (*Un naturaliste autour du monde*). Dans la foulée, le **Muséum d'His-**

toire naturelle organisa une grande exposition, qui remporta un énorme succès et resta en tête du hit-parade des nombres de visiteurs pendant des années : elle s'appelait « *L'homme contre la nature* ». Cette exposition portait sur de nombreux exemples de destruction et avait pour objectif de sensibiliser le public. Elle devint itinérante dans toute la France ainsi qu'en Europe. Toujours avec le concours de Roger Heim, qui jouait un rôle clé durant ces années, la **chaire d'écologie générale et de protection de la nature** fut créée au Muséum d'Histoire naturelle, dans un souci de faire de la protection de la nature « *un support de développement d'un nouveau domaine scientifique* » : le premier titulaire fut Georges Kuhnhotz-Lordat (1955).

Roger Heim fut élu président de l'Union Internationale de la Protection de la Nature (1956) et fit changer la dénomination UIPN en UICN (Union Internationale pour la Conservation de la Nature). Au-delà du jeu sur les mots, il s'est agi d'un tournant important, car jusqu'alors, l'attitude des naturalistes était de considérer que la nature devait être préservée vierge, « la nature pour la nature ». Ce changement de dénomination a traduit une évolution majeure de l'idée : il faut protéger la nature et l'homme dans la nature, l'un ne va pas sans l'autre. Il exprimait l'évolution de la mentalité de ceux qui œuvraient pour la protection de la nature. Il est étonnant d'entendre aujourd'hui certains qui disent qu'ils viennent d'évoluer, mais il faut dire que cela remonte quand même à 1956...

En 1959, Roger Heim était toujours directeur du Muséum d'Histoire naturelle. La chaire d'écologie générale et de protection de la nature fut divisée en deux : une chaire d'écologie générale, un **service de protection de la nature**. Ce sont les professeurs qui réussirent à faire voter la création de ce service à l'unanimité. Le premier titulaire fut Paul Rémy. C'est surtout son successeur, Claude Delamare-Deboutteville, qui a eu une influence importante. Parallèlement, la CNPN organisa une grande exposition pour le public dans le cadre de la Foire de Paris et lança *Le Courrier de la nature*, avec le jeu de Jean Eiffel qui servit de logo récurrent pendant un certain nombre d'années (1961). En 1962, fut créé le service de conservation de la nature au Muséum d'Histoire naturelle : Georges Tendron en fut le premier et le dernier directeur puisque ce service fut supprimé à son départ en retraite.

Le Conseil de l'Europe constitua un comité d'experts pour la sauvegarde des ressources naturelles dont un des initiateurs fut Georges Tendron, qui en resta membre pendant 22 ans (1962). Mais, petit à petit, comme ce comité prenait plus d'importance et réussissait à faire voter des résolutions, les gouvernements voulurent y mettre bon ordre en faisant en sorte qu'il devienne un comité de représentants des États où les scientifiques furent remplacés petit à petit par ces représentants.

L'année 1964 fut une date importante, avec une révolution dans la politique d'aménagement : la Délégation à l'aménagement du territoire et à l'action régionale (DATAR) récemment créée



Première page de couverture du premier numéro de *Le Courrier de la nature*, paru en 1961 - Source : Dessin de Jean Eiffel ©SNPN - Société nationale de la protection de la nature

demanda au service de conservation de la nature du Muséum d'Histoire naturelle de faire l'**inventaire des ressources biologiques** et d'étudier comment prendre en compte les données biologiques dans l'aménagement touristique de la Côte Aquitaine

dont était chargée la fameuse Mission interministérielle d'aménagement de la Côte Aquitaine (MIACA), avec Émile Biasini et Philippe Saint-Marc : cela donna lieu à un rapport (1967).

Deux ouvrages destinés au grand public connurent une diffusion relativement importante : *L'homme et la nature* de Michel-Hervé Julien, et *Avant que nature meure* de Jean Dorst (1965). Cet ouvrage de Jean Dorst a été publié dans une vingtaine de langues. Quand on le relit aujourd'hui, on peut dire qu'il n'a pratiquement pas vieilli. D'ailleurs, le Muséum va le rééditer l'année prochaine, avec finalement peu de mises à jour car la base de cet ouvrage reste très vraie. Le seul point non traité par Jean Dorst à l'époque concernait les organismes génétiquement modifiés (OGM).

Voilà pour vous donner une idée sur les scientifiques, la composition de la délégation française lors de la IX<sup>e</sup> assemblée générale de l'UICN, où on trouva entre autres le professeur François Bourlière de la faculté des sciences de Toulouse, Luc Hoffmann, le professeur Théodore Monod, Jean-Jacques Petter du Museum, etc. L'État français était déjà membre de l'UICN.

En 1967, les choses s'accéléchèrent. Un groupe de trois personnes composé par un Anglais, un Allemand et le Français Georges Tendron présenta **un projet d'année européenne de la conservation de la nature**. Ce projet fut retenu et renforcé par la conférence de l'UNESCO sur la biosphère à Paris en 1968, au moment où se créait la Fédération française des Sociétés de protection de la nature (FFSPN), qui est devenue **France Nature Environnement**, avec un conseil d'administration de 17 personnes, dont 15 professeurs d'universités, du Muséum ou de scientifiques. Lors de l'année européenne de la conservation de la nature, un timbre fut vendu à 9,3 millions d'exemplaires (1970). Cette année européenne de la conservation de la nature a été reprise par le Conseil de l'Europe. **On arrive à la période de la création de ministères de l'Environnement en Europe en 1970-1972**. Ce contexte a eu des conséquences extraordinaires sur l'ensemble des pays, en particulier en France avec la création du ministère de l'Environnement en 1971, comme dans bon nombre d'autres pays européens, mis à part certains pays nordiques qui avaient déjà créé leur ministère.

Pour terminer, je mentionne la création de **l'Institut d'écologie appliquée - Ingénierie de l'Environnement et de l'Aménagement (IE&A)** à Orléans, avec le professeur Pierre Aguesse qui a institué le premier doctorat dans le domaine de l'écologie appliquée.

Je conclurai mon propos en évoquant quelques grandes figures :

- ★ Isidore Geoffroy Saint-Hilaire ;
- ★ Edmond Perrier qui a vraiment imprimé le tournant vers la protection de la nature chez les scientifiques ;
- ★ Clément Bressou, vétérinaire professeur à l'école de Maisons-Alfort, qui a également joué un rôle non négligeable ;
- ★ Théodore Monod dont je rappelle la fameuse citation « *Le très peu que l'on peut faire, il faut le faire quand même sans illusion, il faut espérer* » ;
- ★ Michel Hervé Julien ; Claude Delamare-Deboutteville ; Roger Heim ;
- ★ Jean Dorst qui assurait la vice-présidence de la commission de sauvegarde des espèces à l'origine des Livres rouges,
- ★ François Bourlière, professeur de la Faculté de médecine et gérontologue de haut niveau, qui présida la Société nationale de protection de la nature pendant dix ans et qui investit beaucoup sur la Camargue et la revue *La Terre et la Vie*. Il présida le comité exécutif « L'homme et la biosphère » de l'UNESCO,
- ★ François Terrasson a œuvré au service de la conservation de la nature sur des problèmes d'approche et de perception de la nature et sur les aspects du bocage et de la défense des haies ;
- ★ Jacques Lecomte, qui a disparu récemment, travaillait à l'INRA et fut président du comité de protection de la nature pendant de nombreuses années ; François Hue Vivier, professeur de la faculté de Lille ;
- ★ Parmi les autres scientifiques qui ont contribué à la préoccupation environnementale en France avant 1970, je citerai aussi Jean-Pierre Raffin, François Lapoix, Christian Jouannin, Pierre Davant, Pierre Daguesse, Yvon Le Maho (qui a mis sa carrière en grand danger pour défendre la Terre Adélie contre l'installation de la piste d'avion), Albert Lucas (un des fondateurs de la SEPNE, père de l'aquaculture des coquillages en France), Germaine Ricou (spécialiste des



prairies, qui s'est investie énormément dans le modèle de Normandie), Philippe Lebreton (de la faculté des sciences de Lyon), François Ramade, Yves Le Gal (Laboratoire du Muséum de Concarneau, qui s'occupa beaucoup de la SEPNE, avec Gilles Bœuf).

### **Julien Chabason**

Il faut remercier Jean-Patrick Le Duc pour cet exposé très complet. Je me permettrai de mentionner aussi le rôle des scientifiques au **niveau local**, les sociétés d'histoire naturelle départementales, les musées d'histoire naturelle, les professeurs de sciences naturelles dans les lycées qui jouaient souvent un rôle majeur dans les commissions des sites. Je pense à une initiative prise en 1969, qui s'appelait « **L'inventaire des richesses naturelles de la France** », qui a permis la mobilisation des scientifiques dans tous les départements, inspiré l'inventaire des richesses artistiques de la France, lancé par le ministre de la Culture, Jacques Duhamel, et le ministre de l'Agriculture. Cet inventaire a permis de construire les bases des inventaires qui se sont développés par la suite. Donc, le niveau local a été très important. On comptait des « Fabre » partout, qui jouaient un rôle essentiel dans les départements, dans les procédures de l'époque ainsi que dans la sensibilisation, avec beaucoup de courage. Ils étaient la voix de la nature sur le territoire. Votre exposé a bien montré ce rôle absolument majeur.

### **Jean-Patrick Le Duc**

Sur le terrain, les musées d'histoire naturelle de province, à quelques exceptions près, ne s'étaient pas tellement activés. Ce sont plutôt les universités qui ont joué un rôle important. Quand on regarde l'ensemble des associations de protection de la nature dans les années 1970, leur siège social était très souvent dans une université...

### **Lucien Chabason**

Nous allons maintenant aborder le mouvement des idées car je pense qu'il faut considérer cette question dans le sens le plus large possible, avec non seulement les sciences de la nature mais aussi les sciences de l'homme et de la société, y compris l'histoire de l'art. Toutes ces sciences ont joué un rôle dans l'émergence de la politique de l'environnement. ★



© Gérard Crossay / METL-MEDDE

# *Penser l'environnement et son futur durant les années 1960*

**Olivier Dard**

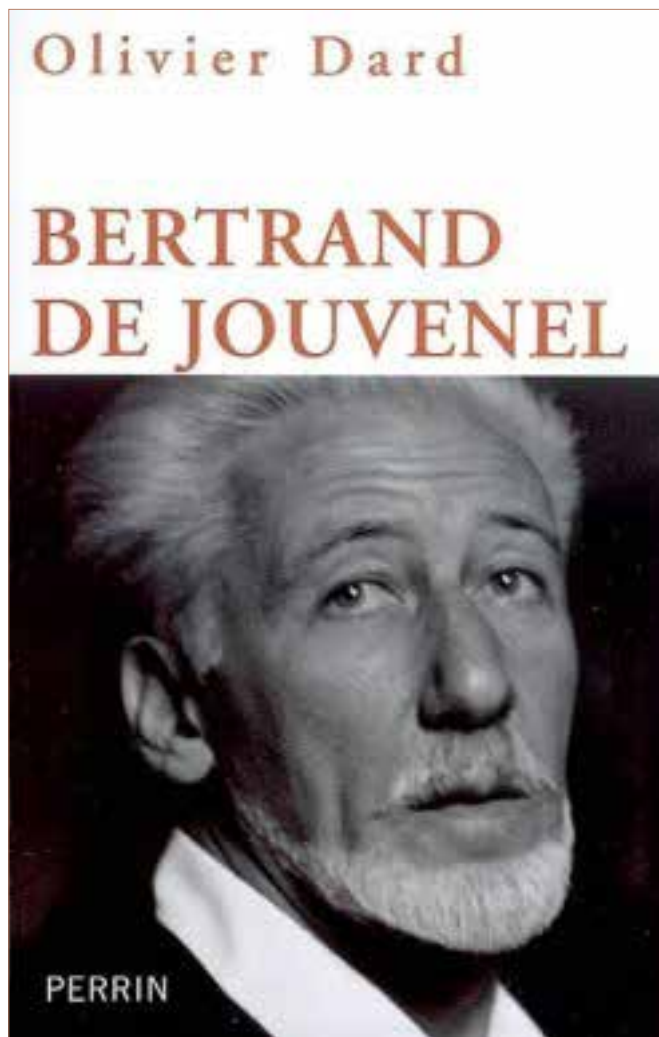
*professeur des universités en Histoire contemporaine,  
directeur du Centre de Recherche Universitaire  
Lorrain d'Histoire (CRULH)*

D'abord, je voudrais remercier M. Jaffeux de m'avoir invité à vous parler de ce sujet. Pour que les choses soient claires, je dois préciser que je ne suis nullement un spécialiste de l'histoire de l'environnement. Ce dont je vais vous parler, c'est bien d'environnement, je vous rassure, mais **à partir d'un prisme qui est celui du mouvement des idées**, formule qui me convient.

Depuis le début de ce colloque, je ne me sens pas trop « dépaycé » si je puis dire, en ayant d'abord entendu la citation de Georges Pompidou. J'y ai vu quand même un relent assez net de la prose « juvenélienne » qui s'était beaucoup répandue dans une série de milieux des années 1970. Je ne sais pas comment ce discours avait été rédigé mais beaucoup de choses m'ont rappelé des lectures déjà un peu anciennes. De plus, le nom de Serge Antoine est tout à fait intéressant car il va croiser ce dont je vais vous parler.

Je vais organiser mon propos en trois temps. D'abord, je vais essayer de vous montrer que les questions d'environnement

intéressaient peu ce qu'on pourrait appeler les milieux technocratiques soucieux de prospective ou de réflexion sur le futur. Mais, bien entendu, l'objet existe pour peu qu'on aille le chercher : il ne se livre pas d'emblée dans les années 1960. À



Bertrand de Jouvenel. Olivier Dard. Éditions Perrin, 2008 ©Éditions Perrin

travers Bertrand de Jouvenel, qui sera un peu le fil directeur de mon propos, voire les «Jouvenéliens», j'essaierai de vous montrer comment on peut retracer une espèce de généalogie

de cette thématique, qui sera davantage tournée vers l'étranger que vers la France. En vous entendant, j'ai l'impression qu'on est en présence de deux parallèles : de mon point de vue, ces milieux ne se rencontraient pas, du moins jusqu'aux années 1960, c'est certain.

**Cet objet est-il pertinent ?** Quand on examine ce qui pouvait constituer la prose de revues technocratiques et de cours d'économie dans les années 1960, on se rend compte que **la question environnementale n'y apparaissait pas**. Pourquoi ? Nous étions à une époque où la croissance économique était largement valorisée, où les inquiétudes étaient peu nombreuses, où la question du chômage n'était pas du tout abordée dans les cours d'économie. C'était l'heure de la modernisation, l'heure où on se disait que le progrès devait continuer à régler la plupart des difficultés. De ce point de vue, si on considère qu'il faut opérer un certain nombre de changements en matière économique, on parlait évidemment à l'époque de conversion industrielle et sûrement pas de reconversion.

Cela dit, si on regarde de plus près, les choses étaient différentes. Ce qui se pose évidemment, c'est **la question de l'emploi du terme «environnement»**. Même s'il ne figurait pas en tant que tel, l'environnement pouvait être une problématique induite. Quand on analyse par exemple **les sommaires de la revue Analyses et Prévisions**, où écrivaient l'essentiel des économistes technocrates prospectivistes de la période, nous sommes frappés de lire qu'il n'existait pas de rubrique «Environnement», alors qu'on la retrouve en 1971. En revanche, si un certain nombre d'intitulés d'articles ne contenaient pas le mot «environnement», les contenus étaient sous-jacents. Ainsi, pour l'année 1966, on trouve une série d'études sur les détritiques urbains, la question des ressources en eau, la question de la voiture électrique, etc. Évidemment, si vous faites une recherche rapide sur internet, vous ne retrouverez pas le mot «environnement». Mais, quand vous lisez les articles, on retrouve bien des termes relevant du champ de l'environnement.

**Progressivement, avant 1971, le terme «environnement» a été directement employé dans des articles de la revue.** J'ai relevé quelques exemples mais me contenterai de vous en



Serge Antoine. Source : Dans le cadre du cinquantenaire de la création des régions françaises. Article de Nice Matin « L'homme qui a inventé les régions »  
©Association Serge Antoine et photo C. Daumerie, 2004

donner deux. Un jeune économiste, Serge-Christophe Kolm, écrivait en 1969 un texte tout à fait instructif pour nous sur le thème « la croissance économique et la qualité de l'environnement ». Bertrand de Jouvenel a aussi utilisé ce terme « environnement ». Mais il n'était pas le seul : on retrouve dans toute cette prose intéressante des figures qui étaient jeunes à l'époque mais également des figures plus âgées à l'instar de Jouvenel. Cela m'invite à réfléchir sur la nécessité de remonter quand même à quelques décennies antérieures : la question est de savoir jusqu'où ? Je crois que les années 1930 ont été importantes. Pourquoi ? Elles formèrent une partie des acteurs que vous connaissez bien sur cette question, tels que Philippe Lamour, dont on ne peut négliger la prose sur la période, ou encore Jean-François Gravier... Il m'importe de souligner ici que cette question de l'environnement, induite dans les années 1960, était en même temps partie prenante du débat dans cette revue *Analyse et Prévision*.

**Ce qu'il est intéressant de comprendre, c'est sur quelles références on se fondait pour parler d'environnement dans la France des années 1960.**

**Une figure importante est celle de Bertrand de Jouvenel.** Je ne reviens pas sur l'ensemble de son itinéraire. Il me paraît important de noter que, au début des années 1960, il était particulièrement reconnu dans le milieu des facultés de droit, avec en particulier ses ouvrages sur le pouvoir et la souveraineté qui étaient à l'époque largement enseignés et commentés. Il était lui-même associé à la faculté de droit de Paris. Par ce biais, il était quelqu'un que les hauts fonctionnaires de l'époque connaissaient. Mais, Bertrand de Jouvenel était aussi - c'est le plus important pour nous aujourd'hui - une figure dans les années 1960, qui avait accédé au rang d'expert par sa participation à une série de commissions, en particulier à un groupe de prospective particulièrement intéressant, le « Groupe 1985 » où l'on rencontrait l'ensemble des grandes figures du temps comme Pierre Massé. Enfin, il était le représentant d'un réseau international, Futuribles, où l'on croisait Serge Antoine. Il s'occupait de la direction des études du réseau, et, par le biais de celui-ci, obtint les fonds nécessaires pour publier cette superbe revue, *Analyse et Prévision*.

Au-delà de l'itinéraire de Jouvenel lui-même, même si son poids était important, **il faut souligner plusieurs points relatifs à la question environnementale.**

Si on essaie de dater les choses, nous étions à mon sens en amont des années 1960 sur la relation entre l'écologie, l'économie et l'environnement. C'était plutôt à la fin des années 1950 que Jouvenel écrivait pour lui-même ce que d'autres vont reprendre à leur compte : **la nécessité de lier l'écologie et l'économie**, c'est-à-dire d'inclure des réflexions écologistes dans la conduite de l'économie. Lorsqu'il écrivait en France, Jouvenel était considéré comme quelqu'un de novateur. On en a fait même un des fondateurs de l'écologie. Mais, en réalité, il était sur cette question un passeur habile plutôt qu'un novateur. Il était en train d'amener dans le débat public - et là on sort du monde fermé des universitaires - toutes les réflexions de l'économiste Pigou. Évidemment, Arthur Cecil Pigou était connu dans le monde des facultés d'économie, je ne dis pas le contraire, mais Jouvenel reprenait ses idées et les utilisait pour se poser la question des externalités, ce qui lui permettait de réfléchir sur les inconvénients de la croissance.

Je rappelle un autre élément intéressant. Jouvenel, qui parlait couramment l'anglais et qui était constamment aux **États-Unis**, ramenait dans ses bagages une série de rapports qu'il commentait et faisait connaître à tous les gens qui gravitaient autour de lui à partir de la fin des années 1950 mais surtout dans les années 1960. Je pense en particulier à des rapports comme celui de Pellet sur la consommation par tête d'habitant aux États-Unis ou à ce qui concernait la question de la pollution automobile dans le monde anglo-saxon. Dans le discours jouvenélien autour de cette réflexion du réseau des Futuribles, il est intéressant de comprendre qu'il ne s'agissait pas de faire de la prospective au sens strict du terme. En réalité, au début des années 1960, Jouvenel et son entourage avaient face à eux quelqu'un qui occupait le terrain : Gaston Berger. Gaston Berger était venu à la prospective par le biais de l'entreprise, mais aussi par ses études de philosophie, alors que Jouvenel était un autodidacte.

Ce qui intéressait Jouvenel à travers les Futuribles, c'est ce qu'on a pu appeler par la suite **« la théorie des jeux »** : essayer de réfléchir sur des scénarios où on cherche moins, comme il l'a dit souvent, à prédire l'avenir qu'à envisager les différents scénarios possibles. Face aux années 1960 dominées par un optimisme technocratique, Jouvenel tenait un discours plus en retrait quand il était dans les commissions en tant qu'expert. Il critiquait assez vivement la comptabilité nationale en disant qu'elle ne permettait pas, selon lui, de prendre en compte toute une série d'aspects négatifs de la croissance. Il essayait d'expliquer qu'il fallait arriver à concilier un développement économique avec la nécessité de protéger effectivement un certain nombre de fondamentaux dont la nature. Cela étant, il y avait chez Jouvenel, comme chez les hommes de sa génération, **une véritable défiance**, remontant aux années 1930, à **l'égard du malthusianisme**. Il pouvait critiquer le gigantisme technologique tout en évitant de dénoncer sans réserve le progrès et l'expansion. La crise des années 1930, avec le malthusianisme français, était passée par là, souvenir particulièrement pénible pour lui ainsi que pour d'autres comme Philippe Lamour.

Dans ces conditions, qu'est-ce qui était proposé ? **Il s'agissait d'essayer d'adapter le développement et le progrès à un souci**

**de préservation d'équilibres dont la nature faisait partie.** À cet égard, je donnerai deux ou trois citations sur la pollution par exemple. Là, nous sommes en amont de la création du ministère de l'Environnement. Au lieu de voir la pollution comme cancer de la biosphère, il faut y reconnaître un coût, et, entre ces coûts, il faut chercher un point d'équilibre, j'allais dire le juste milieu. En fait, ce que Jouvenel est en train d'expliquer, c'est ce qu'on appellera par la suite le principe pollueur-payeur, sauf qu'il ne l'invente pas, il l'importe de Grande-Bretagne. Autre élément important, on est cette fois-ci au milieu des années soixante, en 1967 précisément, Bertrand de Jouvenel est sollicité par Aurelio Peccei, le patron d'Olivetti, qui va par la suite fonder le Club de Rome, et si Jouvenel est sollicité, celui qui joue un rôle de cheville ouvrière, c'est Serge Antoine, qui va diffuser une série de thématiques sur le sujet. Jouvenel, avec les siens, se méfie du danger malthusien. Je le cite : *« Il faut se défier à la fois du malthusianisme et de l'enfermement dans une vision quantitative. Il y a bien plus important, l'impact sur les choses vivantes et le stress humain. Notre société risque la démence avant l'empoisonnement physiologique »*. C'est intéressant parce que la réflexion sur l'environnement ne saurait se limiter justement à la question de la nature et de sa protection. L'environnement pour tous ces acteurs, c'est aussi le mode de vie moderne. C'est le bruit. C'est la pollution. C'est la question du stress, et au-delà de la vitesse des choses. Au fond, ils s'interrogent sur la question de la relation de l'homme au temps. Est-ce que dans la relation de l'homme au temps qui s'accélère, cet homme n'est pas en train de se détruire à travers un environnement qu'il ne contrôle plus ? À cet égard, il est intéressant de souligner que l'environnement tel qu'il est perçu et analysé, se conçoit dans une logique interdisciplinaire. Je veux dire par là que sont **« passibles »** d'un questionnement environnemental aussi bien des enjeux liés à l'urbanisme, mais aussi liés à l'aménagement du territoire (c'est tout à fait classique dans ce milieu, et d'ailleurs le rapport à la DATAR<sup>1</sup> est intéressant), mais aussi tout ce qui concerne la vie au quotidien, qui va du rôle de l'automobile dans la cité au problème du tourisme et des grands ensembles touristiques qui se sont constitués dans les années soixante (réflexion assez acide sur l'aménagement des littoraux *versus* parcs naturels).

<sup>1</sup> Délégation à l'aménagement du territoire et à l'action régionale

J'ajouterai plus largement une réflexion sur ce que peut être l'avenir de l'homme dans l'environnement que lui constitue la modernité.

Pour conclure sur ces questions, je dirai deux choses. La première, je pense que ces années soixante sur les questions qui nous occupent, sont très donatrices. Ensuite, pour ne pas vouloir être caustique mais peut-être pour provoquer la discussion, j'ai l'impression que quand on discute aujourd'hui de développement durable, on ne parle pas de quelque chose qui m'apparaît totalement nouveau. La croissance disciplinée des uns peut tout à fait s'accommoder avec le développement durable des années plus récentes. Simplement, là où cela devient intéressant, c'est l'impact différencié dans l'opinion et chez les décideurs. Aujourd'hui chacun doit rechercher dans ces écrits antérieurs où il y a incontestablement un certain nombre d'errances, pour comprendre que des thématiques prétendument nouvelles ne le sont pas tant que cela.

D'où tout l'intérêt effectivement de revenir à ce tournant des années soixante-dix à l'heure où on a l'impression d'entendre certains qu'on ne se serait jamais préoccupé d'environnement en France. ★

### Lucien Chabason

Nous avons un certain temps pour la discussion. On a donc vu deux grands courants à l'œuvre pour l'émergence du questionnement environnemental. Si vous avez des questions ou des commentaires, je vous laisse la parole.

**Thibault Tellier**, *maître de conférences en histoire contemporaine à l'université Lille III*

Je voudrais poser une question à Olivier Dard. Tu as rappelé très justement le pont qui s'était établi entre la formation de ces gens, dont Bertrand de Jouvenel, dans les années 1930 et leurs réflexions dans les années 1960. Jouvenel, comme d'autres, appartenait à un mouvement que l'on appelle communément les non-conformistes, qui présentaient une vision globale de la société assez originale, pour ne pas dire plus, qui a fait l'objet de nombreux débats parce qu'il y avait une lecture politique assez particulière. Je voudrais te **demander si, dans les années 1960, la réflexion de Bertrand de Jouvenel était vraiment circonscrite sur la question de l'environnement** - tu parlais d'automobile, de questions quand même assez techniques. Autrement dit, est-ce que Jouvenel comme d'autres, pensait aussi politiquement la question de l'environnement ? Ou bien détachaient-ils cette question d'une vision organique de la société française, notamment dans sa construction politique ?

### Olivier Dard

Je vais essayer de répondre brièvement parce que c'est une question assez

dense. Quand on regarde l'histoire de la pensée intellectuelle juvenelienne, **on voit qu'il fonctionnait par strates et par étapes**. C'est assez curieux, mais c'est ainsi. Les années 1943, 1957 et 1958 furent essentiellement consacrées aux questions de pouvoir et de souveraineté. C'est ensuite qu'il découvrit effectivement l'écologie, ce qu'il appelait l'écologie. Il a écrit considérablement là-dessus, en ne cherchant pas à proposer des solutions clés en main. Cela renvoie à son propre itinéraire dont je n'ai pas parlé, où le personnage fut une figure particulièrement engagée à la fin des années 1930 au Parti populaire français.

Plus tard, il ne voulait plus être considéré comme quelqu'un d'engagé, ce qui fait que la position de l'expert (il employait même le mot « technocrate ») lui convenait assez bien. Ce qui me surprend, c'est qu'il n'y avait pas d'articulation entre tous ces développements sur l'écologie et la pollution et une quelconque traduction institutionnelle, ce dont il aurait été parfaitement à même de faire. Quand on a écrit sur le pouvoir et la souveraineté, on aurait pu aller jusqu'à proposer la création d'un ministère de l'Environnement. Je pense que ce n'était pas une opération impensable pour lui. Je ne dis pas qu'il n'y ait pas pensé, encore que, pour avoir lu l'ensemble de ses carnets non publiés, il n'en parlait pas. C'est très curieux, il y a peut-être pensé sans en parler, mais on ne trouve pas cette articulation dans ses écrits. D'autres, en revanche, proches de lui jouèrent effectivement un rôle, notamment Serge Antoine.

### Pierre Comte

Même si vous expliquez que les choses viennent de loin, on a quand même eu l'impression que cela ne commençait à bouger qu'à la fin des années 1950. Le colloque situe l'analyse des sources de la création du ministère à 1950 : comment analysez-vous cela ? Était-ce uniquement dû à la présence des logiques très productivistes de l'après-guerre et de la reconstruction ? En même temps, y avait-il un rejet des thématiques de retour à la nature portées par le régime de Vichy ? Comment analysez-vous cette espèce de trou d'air dans les années 1950 ?

### Olivier Dard

Votre question comporte un certain nombre d'éléments de réponse. Du côté des experts de l'administration des finances, il y avait **la question de la productivité**. La nécessité de la croissance n'était pas discutée. Cette productivité, symbolisée par des gens comme Jean Fourastié, était constamment mise en avant. Il y avait très probablement aussi, je suis d'accord avec vous, un certain rejet né de l'héritage vichyssois.

Mais, à mon avis, il faudrait creuser davantage toutes les réflexions qui se nourrissaient, au début des années 1950 et même en amont, de tout ce qui concernait l'aménagement du territoire, le développement d'associations, les groupements qui étudiaient la décentralisation et la vie locale. D'ailleurs, on retrouve un certain nombre de figures dans ces groupes. Ici, ce n'était pas la question

environnementale qui était directement en cause **mais la nécessité de permettre la poursuite de la vie dans des territoires.** De ce point de vue, l'empreinte de Jean-François Gravier sur Paris et le désert français est intéressante. Au-delà de son cas, il y avait la nécessité de faire vivre l'ensemble du territoire et d'arriver en même temps à ce que quelqu'un comme Alfred Sauvy appelait « *une organisation du peuplement rationnel de la France* ». Cela veut dire qu'on était aussi dans une logique volontariste. Ce sont les années 1960 qui commencèrent à amener une certaine critique de la croissance, relativement limitée tout de même avant les années 1970.

### Jean-Patrick Le Duc

Vous abordez le sujet par l'aspect de la protection de l'environnement qui est le fondement de ce dont on discute. Mais il faut remarquer que le ministère créé en 1971 s'appelait ministère de la Protection de la nature et de l'Environnement. L'environnement couvre beaucoup de choses : la pollution, les problèmes de croissance, l'aménagement, etc. Derrière cela, il y avait forcément un affichage politique, ce qui prouve que l'on avait besoin d'afficher la protection de la nature. Or, dans ces années-là, ceux qui s'occupaient de protection de la nature n'étaient pas considérés comme gens à prendre au sérieux... Je me souviens, dans les années 1970, d'un juge de tribunal saisi d'une affaire du marché aux oiseaux, portant sur des sommes conséquentes, qui disait en plein milieu du tribunal « *maintenant, nous abordons un problème d'oiseaux*

« *cui, cui, cui !* ». Et la salle éclatait de rire... C'était souvent ainsi.

Il est intéressant que l'on ait affiché la protection de la nature dès 1971. Quand on regarde avec le temps qui a passé, les sujets sont maintenant pris au sérieux mais le mot « protection de la nature » a disparu des organigrammes du ministère. Au départ, on avait une direction de la protection de la nature, puis une direction de la nature et des paysages. Aujourd'hui, on a une direction de l'eau et de la biodiversité. **Le mot « nature » a complètement disparu, alors que la préoccupation « nature » a beaucoup augmenté.**

**Claude Martinand**, *ancien vice-président du Conseil général de l'Environnement et du Développement durable, ancien adjoint de Serge Antoine à la mission des études et de la recherche*

**Je m'interroge sur l'idée que le développement durable était déjà en germe à cette époque.** Vous avez parlé de pollution automobile mais pas du tout d'énergie. Vous n'avez quasiment pas abordé les problèmes de société, mis à part peut-être l'éthique des scientifiques sur la protection de la nature. Mais les problèmes de gouvernance, de construction par les parties prenantes de l'intérêt général, je ne les vois pas du tout. À l'époque, les hauts fonctionnaires se sentaient propriétaires de droit divin de l'intérêt général et parlaient en son nom sans se poser de question. D'ailleurs, aujourd'hui encore, la plupart des préfets et des ministres parlent comme si cela allait de soi. C'est justement la tâche aveugle du système. Je crois qu'il

y avait beaucoup de dimensions sociétales, de solidarité, d'équité territoriale ou sociale, qui n'étaient pas vraiment abordées à l'époque.

### Olivier Dard

Ce que vous dites est tout à fait intéressant. J'ajouterai un point dont j'aurais pu parler : l'importance de la montée en puissance depuis les années 1950 d'une idée de décentralisation réexprimée sur fond de discours fédéraliste renouvelé et européen bien sûr. Il faut qu'on se comprenne bien. Je ne suis pas en train de dire que, au cours des années 1960, la notion de développement durable était là. Mais je pense tout de même qu'il y avait alors un certain nombre d'éléments. Évidemment c'est un problème de mise en gerbe. Il est nécessaire d'articuler tout cela. Par rapport à ces questions de décentralisation et de fédéralisme, il est important de noter qu'il s'agissait d'autres milieux mais que des gens comme Jouvenel ou Gravier étaient dans les deux cercles, par leur travail, leur participation aux congrès des années 1950. Le problème est d'arriver à passer de ce mouvement d'idées à la traduction politique. De ce point de vue, la difficulté est patente, je vous l'accorde volontiers. D'ailleurs, il y a un danger en histoire des idées à faire trop de généalogie et à considérer que les choses changent peu – j'en suis conscient...

### Lucien Chabason

Je vois que nous sommes aussi dans l'actualité avec un certain nombre d'habitudes où l'on prend des décisions



et, une fois qu'elles ont été prises, on consulte...

## Michel Frybourg

Je fais partie de cette maison depuis longtemps. Acteur modeste à la fin de cette époque de la fin des années 1960, j'ai gardé la mémoire d'influences concrètes qui relevaient des techniques de l'ingénieur, ne s'appelaient pas protection de la nature mais environnement et qui ont pris progressivement une importance plus globale.

Ainsi, le mouvement consumériste aux États-Unis, avec Ralph Nader et son fameux slogan « *Unsafe at any speed* », mettait en cause très directement l'industrie automobile américaine qui avait des défaillances assez spectaculaires en tenue de route. On a été amené à revoir en profondeur la réglementation technique des véhicules et, du fait de l'influence américaine, à regarder les questions de sécurité. Mais très vite, le problème des pollutions est intervenu, ne serait-ce qu'à cause des brouillards oxydants sur Los Angeles, véritable poison, chape de plomb qui couvrait cette région quand on atterrissait en avion. Ceci a été traité à un niveau international et a débouché sur des réglementations actuelles avec les pots catalytiques.

J'ai été amené à présider une commission pour voir ce qui pourrait être fait en Europe, ce qui a donné lieu à *un rapport Frybourg*, publié à la Documentation française et rédigé aussi par celui qui s'occupait de la réglementation au sein du ministère. Depuis, la chose a pris

plus d'ampleur car est arrivée la crise de l'énergie. Celle-ci se présentait à l'époque sous la forme du « *shortage* », de la pénurie. Ces questions d'économie d'énergie sont alors devenues centrales, mais nous n'en étions pas encore au gaz à effet de serre. Pour les gaz à effet de serre, il n'était pas question de protéger la nature, mais de sauver la planète.

Un autre phénomène extérieur fut le débarquement sur la Lune puis, après cette apogée, la décroissance des recherches spatiales. On commençait à se dire qu'il fallait s'intéresser à la vie quotidienne des hommes. Des recherches ont alors pris naissance, portant sur la santé, la protection de l'environnement, les dangers que présentaient la croissance, une démographie galopante et la conservation des équilibres naturels. Le progrès de la recherche devait faire quelque chose pour améliorer le quotidien. Des activités plus « terrestres », plus proches de la nature, ont commencé à prendre tout leur poids.

**Florian Charvolin**, chargé de recherche au CNRS, MODYS-université Jean Monnet de Saint-Étienne

Je voudrais revenir sur les lignes parallèles dont parlait Olivier Dard. Je pense qu'il y a des connexions possibles. Pour périodiser les années 1950-1960, d'autres dimensions sont importantes. C'est la circulation des métaphores, notamment entre les milieux écologistes et les milieux technocratiques. Un des textes de Jouvenel en 1957, dans le bulletin du SEDEIS (Société d'études et de documentation économiques,

industrielles et sociales), traitait des rapports entre l'écologie et l'économie où il partait des équations de Lotka-Volterra pour faire le rapport avec l'économie. Un usage des métaphores se développait. On le voyait aussi sur la productivité qui devint un thème du programme biologique international dans les années 1960. On pourrait faire des ponts entre le développement de la recherche écologique et des métaphores utilisées par les milieux technocratiques des années 1950-1960.

Vous avez parlé du service de conservation de la nature. C'était l'un des premiers services à faire des mesures en région de la qualité d'un site écologique, bien avant tous les parcs régionaux qui se sont montés depuis, en utilisant la connaissance des naturalistes et des écologues pour qualifier un territoire. Ce service a été la protohistoire d'un développement qui a donné les ZNIEFF (zones naturelles d'intérêt écologique, floristique et faunistique), les arrêtés de biotope...

**Laurent Gervereau**, directeur du Musée du Vivant, musée international sur l'écologie et développement durable à AgroParisTech

J'ai trouvé très intéressants les deux exposés. Nous venons de mettre en ligne une histoire généraliste des rapports de l'homme et de son environnement depuis la Préhistoire - quelque chose de plus large que le propos d'aujourd'hui - qui est entièrement faite à partir de nos collections. C'est en images, cela s'appelle « *Une histoire générale de*

*l'écologie en images*». C'est une exposition de cinquante posters entièrement gratuite, qui peut circuler. C'est une initiative citoyenne. Vous pourrez aller jeter un œil sur le site pour la regarder et ne manquerez pas bien sûr d'y trouver des manques, de la critiquer. C'est une initiative utile. J'ai été sensible au fait que vos exposés comportent une ouverture transdisciplinaire sur ces questions.

### Jean-Patrick Le Duc

Beaucoup de choses ont été faites, que l'on ne connaît pas forcément. Par rapport à votre intervention, il n'y a pas besoin d'aller à Los Angeles pour voir la pollution. J'ai vu moi-même **ces dômes de pollution sur Paris**. On savait qu'il fallait prendre des précautions à un moment donné et effectuer des recherches. Mon premier emploi au Muséum était au laboratoire de chimie appliquée aux corps organisés, avec comme mission de mettre au point les camionnettes qui allaient mesurer la pollution pour la préfecture de Police de Paris. On avait pour instruction de n'aller faire des mesures dans les rues que le dimanche... Il y avait des faits, mais on avait plutôt tendance à vouloir minimiser les résultats ou utiliser des effets d'annonce. Mais au moment où on mesurait des taux de pollution dangereux pour l'homme, je pense aussi à des travaux effectués sur l'impact sanitaire des polluants, on ne pouvait pas répondre à la question.

### Michel Frybourg

Vous avez tout à fait raison de dire que des choses avaient été faites en matière

de pollution, notamment à Paris. Dans la commission qui évoquait les problèmes de réglementation de l'automobile, le professeur Yves Chauvin, chimiste et grand spécialiste de la question, et André Thiébault, qui a dirigé le service spécial des autoroutes, avaient mesuré les pollutions dans les garages. Si j'ai cité Los Angeles, c'est parce que cela a déclenché le mouvement mondial permettant de modifier **la réglementation technique des automobiles**, en commençant bien entendu aux États-Unis avant de devenir une réglementation mondiale. Ce n'était pas uniquement le fait des scientifiques, c'était la mobilisation de l'opinion publique qui avait conduit au mouvement que je rappelais. On peut effectivement montrer que dans l'histoire que la plupart des sujets qui sont devenus des problèmes pour le grand public dans les années 1960 avaient déjà fait l'objet de travaux de scientifiques, de chercheurs, de professeurs d'université. Mais le phénomène de société qui avait permis de déclencher un mouvement réglementaire et législatif, c'est la fameuse *loi Maskey*<sup>1</sup> sur l'amélioration et de la pureté de l'air, venue d'un mouvement populaire. Par quel déclenchement ce mouvement populaire est-il arrivé ? C'est ce que j'ai voulu rappeler.

### Jean-Patrick Le Duc

Je voudrais aussi réagir sur **les inventaires** que j'ai à peine abordés puisque nous en étions aux prémices. Serge Antoine, qui était à la DATAR, jouait un rôle important pour faire prendre de l'ampleur à cette démarche. Avec la

création de ce ministère de la Protection de la nature et les études d'impact dont on commençait à discuter, il a fallu attendre 1976 pour que la mayonnaise prenne. Mais dès 1971, dans le cabinet de Robert Poujade, Pierre Chassande, ingénieur des Ponts, passionné de la question, avait avancé sur le sujet ainsi que la Fédération française des sociétés de protection de la nature. Mais on butait toujours sur le problème des inventaires et le besoin de disposer de données indispensables. La direction de la protection de la nature lança les premiers inventaires, avec l'Office national de la Chasse.

**Annie Charlez**, *Office national de la chasse et de la faune sauvage*

Je crois qu'une loi antérieure datant des années 1960 concernait **les plans de chasse** qui nécessitaient des inventaires de la faune sauvage. En ce qui concerne la protection de la nature, des conventions existaient déjà au début du XX<sup>e</sup> siècle sur **la protection des oiseaux** tels que les oiseaux utiles à l'agriculture (1905). Des chasseurs se préoccupaient de la protection de la nature ainsi que le ministère de l'Agriculture puisqu'il avait créé avant 1971 une direction de la protection de la nature.

### Jean-Patrick Le Duc

Si tu parles de la convention de 1902 sur la protection des oiseaux utiles, il faut rappeler une autre convention de

<sup>1</sup> Loi sur l'amélioration de la pureté de l'air

1950 sur la protection des oiseaux, dite «*Convention de Paris*», que la France n'a jamais ratifiée sous la pression des chasseurs...

### Annie Charlez

Je suis parfaitement d'accord. Je ne suis pas là pour défendre les chasseurs. Je dis simplement qu'à l'Office, on a commencé à faire des inventaires au début des années 1950 au titre de la faune sauvage.

### Lucien Chabason

Mesdames, Messieurs, je crois que nous sommes arrivés au bout de cette première session. Vous avez entendu des échanges sur les courants d'idées, même si on n'a pas eu le temps de parler des géographes ou d'autres spécialistes comme les anthropologues. On a beaucoup discuté de la périodisation des années 1950 et 1960, ce qui me paraît important.

Il y avait **un grand courant de pensée** dans la haute administration et dans la politique sous la IV<sup>e</sup> et la V<sup>e</sup> République, dénonçant le marasme de la France pendant les années d'avant-guerre et **appelant à une modernisation** : Raoul Dautry, Edgard Pisani, Paul Delouvrier, François Bloch-Lainé. Dans les années 1950, on a construit les bases techniques et administratives de la modernisation. Je pense aux sociétés d'aménagement régional (les Marais de l'Ouest, la SOMIVAL), à la pensée de la modernisation agricole dont les bases avaient été jetées par Michel Debatisse

qui a trouvé ensuite un relais dans la haute administration et la politique avec Edgard Pisani. Je pense à la création du ministère de l'Équipement. Tout cela est une philosophie qui se mit ensuite en route puissamment dans les années 1960.

Si les fondements s'ancraient dans les années 1950, **c'est la V<sup>e</sup> République qui les mit en œuvre, mais avec une brutalité extraordinaire**. Je pense au Plan neige en haute montagne, avec en 1971 le livre de dénonciation d'un journaliste, *La neige assassinée*. En 1972, l'Union régionale Vie et Nature (URVN) publia *La Côte d'Azur assassinée*. **La fin des années 1960** vit une réaction face à la rapidité et à la brutalité de cet aménagement, conçu comme une espèce de rattrapage. Il suffisait d'ouvrir les journaux pour voir les pleurnicheries sur le manque d'autoroutes en France, alors que les Allemands avaient commencé 30 ans auparavant, les Italiens 20 ans plus tôt. Pour faire faire ce rattrapage, une machine extraordinaire se mit en place dans les années 1960 à la faveur de la V<sup>e</sup> République et de sa puissance politique.

**La fin des années 1960**, ce fut aussi la réaction contre la façon dont on aménageait le territoire de la nation : les grands ensembles, les ZUP<sup>2</sup> dont les bases avaient été jetées en 1958, le remembrement, la transformation radicale du paysage rural de la France. Des associations comme les ruralistes français ont produit énormément de prises de conscience sur ces questions.

**Le ministère de l'Environnement est venu en 1971 pour discipliner d'une**

**certaine manière l'aménagement de la France**, avec les études d'impact. Bien sûr, tout ceci était accompagné par la pensée scientifique et les travaux d'intellectuels comme Jouvenel. D'une certaine manière, ce ministère de l'Environnement, que l'on trouvait un peu petit au départ, a repris en charge les initiatives naturalistes, le travail de Jouvenel et de Serge Antoine avec son Haut Comité de l'Environnement. Il a joué ce rôle de passeur de ces idées qui venaient plutôt d'outre-Atlantique et qui avaient du mal à se trouver une place en France.

Il fallait voir les réactions initiales sur les études d'impact. Quand j'étais chargé de faire le décret, je me souviens de hauts fonctionnaires me disant : «*c'est une idée américaine que tu nous amènes !*» - ce qui n'était pas faux... Effectivement, cela posait question car ces études d'impact ouvraient la voie à autre chose que la planification qu'on avait portée jusque-là. Donc ce ministère de l'Environnement s'est inscrit non comme un coup d'arrêt mais comme l'idée de discipliner toute une façon de faire dont la brutalité était ressentie et dénoncée par les milieux scientifiques et par les associations. Pour moi, c'est le tournant des années 1970. ★

<sup>2</sup> Zone à urbaniser en priorité

De gauche à droite : Olivier Dard, Lucien Chabason, Jean-Patrick Leduc  
© Françoise Porchet/comité d'Histoire/MEDDE



**Jean-Pierre Raffin**

*ancien président de la Fédération Française des Sociétés de Protection de la Nature (FFSPN), vice-président de l'Association pour l'Histoire de la Protection de la Nature et de l'Environnement (AHPNE)*

*Nous allons poursuivre sur cette période mystérieuse qui a conduit à la création du ministère de l'Environnement. Pourquoi mystérieuse ? Quand je relis les «Cent mesures de l'environnement» qui avaient été publiées par le Premier ministre en juin 1970, aucun élément ne permettait de penser qu'à peu près sept mois plus tard naîtrait un ministère de l'Environnement. Au contraire, on y faisait allusion aux différents services de l'État, aux différentes administrations qui semblaient être parfaitement en mesure d'assurer la mise en place de ces «Cent mesures de l'environnement», de poursuivre la mise en œuvre de ce qui a été dit ce matin. Mais il n'était pas encore question de ministère. Alors, comment et quand se cristallisèrent toutes ces énergies citées dans la première séance et que l'on va voir au travers des interventions qui vont suivre ? Pour l'instant, cela reste mystérieux. Peut-être Michel Woimant nous dira-t-il quel a été le moment, l'étincelle qui permet que toutes ces énergies fusionnent et conduisent à la création du ministère de l'Environnement.*

# La création législative et réglementaire

**Stéphane Frioux,**

*docteur en histoire,*

*membre du Laboratoire de recherche historique Rhône-Alpes (LAHRA)*

Je commencerai par une citation extraite d'un document distribué aux 150 journalistes présents lors de la conférence de presse de Robert Poujade, le 3 février 1971 : «*Dès octobre 1969, le gouvernement a décidé d'élargir son action. C'est pourquoi il a fait préparer par quatorze ministères et sous l'impulsion du ministre chargé du Plan et de l'Aménagement du territoire, un premier programme de mesures qui embrasse les problèmes de l'environnement dans leur ensemble, lutte contre les pollutions, protection de la nature, amélioration des paysages urbains et ruraux*». Vous constatez donc que les pollutions étaient au premier plan de cet objet insolite et problématique qu'était alors l'environnement.

L'objet de ma brève communication sera de montrer en quoi l'invention du ministère fut précédée, sur le sujet des pollutions, par une longue période préparatoire où des expériences furent tentées sans que le terme même d'environnement n'eût été présent. Écartant, faute de temps, la question du bruit, pourtant incluse dans les pollutions dès la fin des années 1960, je prendrai les cas de l'eau et surtout de l'air. Je rappelle que, parmi les premières des «*Cent mesures pour l'environnement*» évoquées par Jean-Pierre Raffin, figuraient la création de zones spéciales de protection pour la pollution de l'air, à Lille et à Lyon, mais aussi des mesures relatives à la pollution industrielle.

Or, dans ce domaine, une longue tradition existait en France depuis le décret du 15 octobre 1810 sur les installations classées qui a fait l'objet d'études particulièrement attentives de la part de collègues historiens au cours de ces dernières années. Plutôt spécialisé dans l'étude de la fin du XIX<sup>e</sup> et dans

la première moitié du XX<sup>e</sup> siècle, mais désirant répondre à l'appel des organisateurs, j'ai choisi d'essayer d'aborder les années 1950 et 1960 en faisant cependant un petit saut avant 1945 pour voir ce qui caractérisait les deux périodes et ce qui les différençait. Cela permet de montrer qu'en matière de lutte contre la pollution, un processus s'était enclenché, que l'arrivée du ministère n'a fait qu'institutionnaliser davantage.

**Le rôle du local est très important dans la gestion des problèmes de pollution.** Il s'agit de prendre à rebours une image que vous avez souvent de la III<sup>e</sup> République, régime très jacobin, imposant ses directives d'en haut, que ce soit pour l'armée ou pour l'école. Or, au tournant du XIX<sup>e</sup> siècle et du XX<sup>e</sup> siècle, un moment particulier a vu le développement d'un consensus en faveur de l'hygiène publique, dans lequel se mêlaient des hommes politiques, des notables, des scientifiques autour de situations locales.

Je citerai deux exemples :

★ **le mouvement pour la préservation des espaces libres à Paris**, vers 1908, qui a été en partie à l'origine de la naissance de l'urbanisme en France et qui regroupait des hygiénistes, des architectes, des bourgeois et des hommes politiques pour la défense de réserves d'air pur pour les Parisiens.

★ **le mouvement pour la préservation de la pureté des cours d'eau**, qui rassemblait des hauts fonctionnaires du ministère de l'Agriculture, des hygiénistes comme le docteur Albert Calmette, des représentants des pêcheurs comme le Fishing club de France, organisation créée à la fin de 1908. Tous ces notables et spécialistes de l'hygiène et de la nature

se rassemblèrent dans une commission auprès de la direction de l'hydraulique et des améliorations agricoles du ministère de l'Agriculture, instituée par un décret en mars 1907 et qui préparait un projet de loi déposé en 1910, dont je vais lire le début de l'exposé des motifs : *«La pollution sans cesse croissante des eaux ne constitue pas seulement un danger pour la salubrité, elle menace encore de compromettre l'utilisation des ressources hydrauliques de notre territoire. Depuis quelques années, de toutes les régions, s'élèvent des plaintes justifiées contre cette situation désastreuse et il importe d'y porter promptement remède dans l'intérêt de la santé et de la richesse publique»*. Le texte ne se voulait pas coercitif. L'exposé des motifs affirme à plusieurs reprises la nécessité de ne pas entraver le développement de l'industrie. Je cite : *«Il est essentiel que les dépenses nécessitées par l'épuration ne nuisent pas au développement de l'industrie, qu'elles n'entraînent pas pour les communes des charges hors de proportion avec leurs ressources»*. Nous sommes ici dans un cadre familial que l'on a retrouvé durant les décennies dont je vais parler. Mais, malgré sa modération à l'égard des industriels, malgré plusieurs tentatives pour le faire passer en 1910, en 1922, en 1932, ce texte échoua à chaque fois. Pourtant, un cadre légal existait, celui de 1829, dont Daniel Boulet dira deux mots tout à l'heure.

**Pour la pollution de l'air**, le premier grand texte a été la loi Morizet, du nom de l'aïeul de l'actuelle ministre<sup>1</sup>, la loi du 20 avril 1932 qui représentait une époque où l'on parlait désormais de « pollution de l'atmosphère ». Cette époque a remplacé un long XIX<sup>e</sup> siècle où l'on parlait des fumées en vue de les localiser, de les classer selon qu'elles fumaient beaucoup, peu ou pas selon des critères qui faisaient souvent appel à une mesure visuelle de l'épaisseur et de l'opacité de la fumée.

**À partir des années 1930, il s'est agi de lutter contre la pollution de l'atmosphère** en ajoutant aux fumées les poussières et les gaz toxiques. Mais ce texte de 1932 se révéla peu applicable :

★ Il demandait aux administrations de donner l'exemple avec un délai nettement plus court que pour les industriels dans la mise aux normes de leur chaudière en conformité avec la loi, dans un contexte de crise économique.

★ Il était en décalage avec la réalité de ce qui fonctionnait sur

le terrain, c'est-à-dire des actions de persuasion menées par un certain nombre d'ingénieurs municipaux auprès des industriels. Nous en avons un bon exemple à Lyon, où l'ingénieur en chef de la ville se plaignait de ne plus pouvoir négocier la réduction des fumées avec les industriels, car la loi lui imposait d'attendre un arrêté préfectoral qui n'arriva qu'en 1934.

★ Il était décalé par rapport à une redéfinition du problème qui s'opérait chez les scientifiques et les spécialistes, principalement les ingénieurs, comme dans ce rapport de ce même ingénieur en chef de Lyon : *«Dans les grandes villes, on peut ajouter que les fumées produites par les milliers de foyers domestiques sont tout aussi dangereuses que celles des grandes cheminées des établissements industriels qui sont d'ailleurs plus répandues à la périphérie»*. Qui était coupable ? Les industriels ou les particuliers ? C'est une question qui allait traverser la période jusqu'aux années 1960 et qui ne pouvait pas être résolue par un texte portant simplement sur les fumées industrielles.

Dans les années 1950, on constata la mise en route d'un certain nombre de processus. Certes, **il ne semble pas que le début des Trente Glorieuses ait été marqué par une forte attention à la pollution**. On vient d'évoquer le début des années 1950 comme une période d'attention prioritaire à la modernisation et à la reconstruction du pays.

Cependant, **il se produisit un évènement dramatique, le smog de Londres** en décembre 1952. La courbe de mortalité épousa les formes de la courbe du dioxyde de soufre déjà mesuré en Angleterre. La catastrophe provoqua plus de 4000 surmortalités en une semaine. Elle avait été précédée d'autres phénomènes catastrophiques : de nombreux épisodes de brouillard fort dans la capitale britannique depuis les années 1880, un brouillard mortel dans la vallée de la Meuse en amont de Liège en décembre 1930.

Cet épisode de 1952 provoqua la réunion d'une commission d'enquête et l'adoption d'une grande loi en Grande-Bretagne en 1956. Dans ce contexte, en France, des mesures du dioxyde de soufre commencèrent à être menées par le Laboratoire

<sup>1</sup> Nathalie Kosciusko-Morizet a été ministre de l'Écologie, du Développement durable, des Transports et du Logement de novembre 2010 jusqu'en février 2012

d'hygiène de la Ville de Paris et les ministères s'intéressaient à ce problème à travers une commission interministérielle créée en 1954. Progressivement, hygiénistes, chimistes, toxicologues se réunirent pour discuter de la pollution atmosphérique, par exemple dans le cadre de la Société de pathologies comparées, avec un ouvrage publié en 1957 sur la pollution de l'air et ses méfaits.

Le but affiché par les participants était alors **d'assurer l'assainissement indispensable de l'air, des villes et des axes de circulation**. Le terme « assainissement » nous montre bien la permanence entre le mouvement hygiéniste qui travaillait sur l'eau au début du XX<sup>e</sup> siècle et ce qu'il faudrait faire pour l'air selon ces chimistes et médecins. **La lutte contre la pollution atmosphérique se structurait** à la fin des années 1950 et au tournant des années 1960 :

- ★ de nouvelles commissions ministérielles fonctionnaient, dont on a gardé des archives.
- ★ des associations prenaient en charge le problème comme l'association de la prévention de la pollution atmosphérique (APPA) fondée en 1958, rapidement reconnue d'utilité publique en 1962. L'APPA organisa des journées d'études internationales dès la fin 1959.
- ★ le comité d'action technique contre la pollution atmosphérique (CATPA) qui était animé par Louis Armand. Daniel Boulet va en parler après moi.

La thématique de la pollution de l'air faisait circuler des informations pratiques entre les États-Unis, le Royaume-Uni, l'Allemagne et l'Italie. Dans les articles des acteurs de l'époque, on retrouve une rhétorique du retard où l'on signalait le retard de la France sur la Grande-Bretagne et les États-Unis. **Parmi les actions concrètes menées à la toute fin des années 1950**, on peut signaler les éléments suivants :

★ Il y a eu le début de la mise en place de réseaux de mesure dans la capitale mais également dans certaines villes de province, avec des appareils que faisaient fonctionner les laboratoires municipaux d'hygiène ou les laboratoires des facultés de médecine. Des commissions départementales d'études étaient également instituées dans certains départements tels que la Loire ou les Basses-Pyrénées en raison de la présence du site de Lacq. Les mesures du dioxyde de soufre de la fumée étaient faites par des appareils mais aussi les premières mesures de l'oxyde de carbone dans 317 endroits à l'intérieur de Paris.

★ De nombreuses personnes œuvraient en faveur de l'étude de la pollution et de ses conséquences : Henri Moureu, directeur du laboratoire central de la préfecture de Police de Paris ; Paul Chauvin ; le docteur Coin, chef de service au laboratoire d'hygiène de la Ville de Paris ; Max Serruys, professeur au Conservatoire national des arts et métiers (CNAM) ; René Truhaut, professeur de toxicologie ; le professeur Raymond à l'Institut national d'hygiène.

Vue d'ensemble de l'usine Poliet et Chausson depuis Lormont ©Henri Salesses/METL-MEDDE



Usine de Montataire ©Henri Salesses/METL-MEDDE





À partir du début des années 1960, on est passé de ces premières mesures et réflexions à un cadre législatif de sensibilisation et de surveillance :

★ La décennie commença avec le décret du 28 juillet 1960 qui stipulait que le ministre chargé de la Santé publique et de la Population était chargé de coordonner les mesures de lutte contre les pollutions de l'atmosphère en accord avec les autres ministères intéressés.

★ Elle se poursuit avec la loi du 2 août 1961 sur la pollution atmosphérique et les odeurs, longuement préparée en 1960 avec la collaboration des membres de l'APPA. Cette loi était contemporaine d'actions de lutte contre la pollution organisée par le préfet de la Seine à Paris et d'analyses qui faisaient suite aux alarmes des scientifiques qui disposaient déjà des études menées à Los Angeles sur la pollution automobile et d'études épidémiologiques anglo-saxonnes parlant

Enquête sociologique au Chambon-Feugerolles  
©Henri Salesses/METL-MEDDE



Paysage industriel ©Laurent Mignaux/METL-MEDDE



du rapport entre les polluants et l'augmentation du cancer du poumon dans les grandes métropoles.

★ Se développait alors **une politique dite de « zone sans fumée »**, expérimentée légalement à Paris à partir de 1964, à partir d'une action pionnière menée par la préfecture de la Seine dès 1961 dans deux arrondissements de Paris. Cette action de « zone sans fumée » passait par une action de concertation et d'éducation qui visait les particuliers à travers les chaufferies d'immeubles. L'APPA jouait un rôle de relais dans les médias et dans diverses manifestations (la Foire de Paris en 1963) ou à travers des circulaires qui mentionnaient l'intérêt pour les préfets de trouver un relais auprès de l'opinion dans cette association. D'ailleurs, soulignait Louis Armand au CATPA, le travail d'éducation du public devait être important : *« L'opinion publique non informée progressivement comme elle aurait dû l'être, s'affole à l'apparition de phénomènes aussi violents que les brouillards mortels de la Meuse ou les victimes du récent smog de Londres »*. À partir de ce moment, l'opinion est en quelque sorte allergique au problème et n'est plus raisonnable au sens complet du terme.

★ Du fait que la pollution continuait à faire problème dans les années 1960, **cette loi de 1961 ne résolvait pas grand-chose**. La pollution due aux automobiles, qui n'était pas englobée dans les mesures de la loi, ne faisait que s'aggraver, comme le montraient les études américaines. Vu de la province, quasiment rien ne se passait sur le plan réglementaire puisque le programme des *« Cent Mesures »* étendit le principe des zones sans fumée ou de protection spéciale aux seules grandes agglomérations. On en restait à une situation où la coordination se faisait plutôt à l'échelle locale, à travers les actions des comités locaux de l'APPA, et à l'échelle internationale.

Je vais m'attarder sur **cet aspect international** à travers des institutions, des comités d'experts indépendants comme le comité Eurotox, des commissions de l'Organisation mondiale de la Santé ou du Conseil de l'Europe. Ce dernier organisa en 1964 une grande conférence sur la pollution de l'air dont la préfecture de Paris rendit compte dans son magazine en la qualifiant de *« mal du siècle »*. Le Conseil de l'Europe s'intéressait à beaucoup d'autres formes de pollution. La revue

de l'APPA rendit compte de la réception du commandant Cousteau au sujet de la pollution des mers au sein de ce même Conseil de l'Europe.

En 1969, après la publication de rapports et d'études, l'APPA obtint le soutien des autorités publiques pour organiser une **« Semaine pour l'air pur »** dans toute la France en octobre 1969. Elle fit intervenir divers protagonistes et supports de propagande. Pour prendre un exemple, 100 000 exemplaires d'une circulaire furent distribués dans les écoles primaires des grandes villes par les soins du ministère de l'Éducation nationale. Au niveau local, plusieurs articles furent publiés dans la presse, généralement précédant ou suivant des conférences. À Lyon, un journaliste exprima une vision un peu pessimiste en écrivant : *« Nous vivons sous le joug d'une civilisation de la chimie qui a la main dure »*.

Dans cette ville de Lyon, le professeur Joubert, président du groupement universitaire pour l'étude de la pollution de l'eau et de l'air, dans une conférence, fit un peu œuvre de pionnier en proposant, le 17 octobre 1969, **de créer un ministère de l'Environnement** qui aurait pour tâche de former des techniciens, de mettre au point des normes, des appareils de contrôle, de prélèvement, d'informer l'industrie et d'éduquer le grand public. Cela montre bien que, dans les milieux locaux de l'APPA et dans les groupes d'experts qui gravitaient au sein du Conseil de l'Europe, des personnes avaient en germe cette idée d'instituer dans le gouvernement quelque chose qui répondrait à un manque.

Certes, **il y avait un certain nombre d'actions menées** par exemple par la Délégation Générale à la Recherche Scientifique et Technique (les rapports sur la lutte contre les nuisances, confiés à l'ingénieur Ternisie). Au sein de la DATAR, des questions mêlaient l'urbanisme et l'environnement comme dans le cadre du projet de la ville du Vaudreuil conçu comme un site expérimental anti-nuisance. Le ministère de la Santé, chargé de coordonner la lutte se retrouva en 1971, face à la création du ministère de la Protection de la nature et de l'environnement, à devoir déléguer une partie de ses responsabilités. Un rapport adressé au ministre Robert Boulin se plaignait en 1971 que la Santé allait être dépouillée et que l'application de la loi de 1961

laissait bien à désirer, notamment par rapport à ce qui se fait dans les grands pays comme aux États-Unis.

Il est temps de conclure. En observant la situation d'avant 1971, on peut insister sur la **coexistence de diverses visions qui s'opposaient ou se complétaient** à propos de la pollution et particulièrement de la pollution de l'air. Mais on pouvait y reconnaître **des invariants**, des configurations d'acteurs déjà présentes en partie avant la Première Guerre mondiale ou dans l'entre-deux-guerres.

La première vision, la **vision technicienne**, faisait confiance aux industriels sensibilisés aux problèmes pour améliorer la situation. Si l'idée de la pollution de l'air comme rançon du progrès entraînait celle d'un mal nécessaire à supporter, l'avenir était généralement abordé avec confiance dans les années 1960 après un petit moment de sensibilité au cancer dans les années 1950, probablement influencé par les travaux anglo-saxons.

La **vision hygiénico-urbaniste** insistait sur l'importance d'une planification pour séparer la ville et l'industrie, mais cela était loin d'être nouveau. On trouvait chez l'allemand Richard Baumeister en 1888 l'idée de prévoir des espaces verts et des arbres dans la ville, mais ce n'est qu'un exemple parmi de nombreux autres du XIX<sup>e</sup> siècle. Le discours ne variait donc guère et l'on retrouvait cette idée de poumon vert dans les villes dans les années 1960.

Une des nouveautés que l'on remarquait au tout début des années 1970 était, et est encore, la **vision que l'on qualifie de « Nimby<sup>2</sup> »**, d'associations qui luttent contre une usine particulière ou pour l'amélioration de l'environnement dans leurs communes mais qui étaient très peu présentes avant le tournant de 1970 dans le domaine de l'air. Des associations avaient été créées au niveau national (l'APPA, le CATPA). Mais il semblait bien leur manquer, avant la popularisation de la notion d'environnement par la création du ministère, le contact avec le grand public – même si la presse locale s'en faisait l'écho –, un public souvent présenté comme un profane qu'il fallait éduquer et surtout ne pas affoler. Ainsi, le professeur Raymond, lors des premières journées d'études

de l'APPA, expliquait qu'il ne fallait pas créer la *« psychose de la pollution »*, ce qui donne à réfléchir sur les mesures et la présentation des problèmes de pollution qui étaient faites dans les années 1960. On peut donc se demander en ouverture si le ministère créé en 1971 n'a pas servi de médiateur, ce qu'aurait un peu raté le ministère de la Santé dans les années 1960, entre les spécialistes, les hygiénistes mais également les ingénieurs du monde des entreprises et ces nouvelles associations, ces nouveaux courants d'opinion portés par la presse et les associations locales. Je vous remercie de votre attention.

### Jean-Pierre Raffin

Merci beaucoup, M. Frioux d'avoir tenu les temps. Je passe la parole à M. Boulet qui va nous entretenir des enjeux de l'environnement vus au travers de la politique industrielle. Nous avons vu quels étaient certains des effets de ces politiques industrielles – ou urbaines – et nous allons voir comment les acteurs se sont placés par rapport à cette question. ★

<sup>2</sup> Nimby est l'acronyme de l'expression *« Not In My BackYard »*, qui signifie « pas dans mon arrière-cour ». Le terme est utilisé péjorativement pour décrire soit l'opposition par des résidents à un projet local d'intérêt général dont ils considèrent qu'ils subiront des nuisances, soit les résidents eux-mêmes.



Enquête sociologique au Chambon-Feugerolles  
© Henri Salessse/METL-MEDDE

# Les enjeux de l'environnement industriel en France dans les années 1960

## Les industriels et la naissance d'une politique

par **Daniel Boulet<sup>1</sup>**,

chercheur associé à l'IDHE\*

Nanterre/UMR 8533 et au CDHTE/CNAM\*\*

De différentes manières, les années 1960 ont été des années fondatrices dans le domaine de la politique appliquée en France en matière d'environnement. On le sait généralement pour certains sujets (parcs nationaux, parcs naturels régionaux par exemple) ; on le sait parfois moins à propos de questions touchant aux problèmes d'environnement industriel. Aussi se propose-t-on de souligner ici, du point de vue des problématiques et enjeux propres à ce domaine, l'importance d'une décennie à l'issue laquelle furent adoptées les *Cent mesures pour l'environnement* (1970), bientôt suivies de la création d'un ministère de l'Environnement (1971). On s'attachera à caractériser l'évolution de l'attitude et de l'action des pouvoirs publics, à la mettre en regard et en relation avec celle des entreprises industrielles, en veillant à noter l'incidence qu'ont pu avoir dessus d'autres facteurs, notamment les faits d'opinion et des données d'origine extérieure au pays.

Trois temps seront abordés : la situation antérieure à 1960 d'abord, en se concentrant sur la décennie qui précéda où

certaines transformations se sont préparées ; le tournant intervenu ensuite à la jonction des années 1950 et des années 1960, grâce auquel s'amorça, non sans hésitation ni contradiction, un réexamen des politiques publiques ; enfin l'accélération à la fois sensible et inégale de ces évolutions en deuxième partie de décennie.

<sup>1</sup> Voir pour plus de précisions l'ouvrage tiré de la thèse préparée par l'auteur sous la direction d'Alain Plessis à l'Université Paris X-Nanterre : Daniel Boulet, *Entreprises et Environnement en France de 1960 à 1990 : les chemins d'une prise de conscience*, Genève, Droz, 2006.

<sup>2</sup> Sans remonter à la réglementation antérieure à 1789, on précisera que cette loi avait succédé à un décret célèbre pris par Napoléon en 1810. Elle sera elle-même remplacée par la Loi relative aux installations classées pour la protection de l'environnement du 19 juillet 1976.

<sup>3</sup> Ils étaient appelés à l'origine *Établissements insalubres, incommodes ou dangereux*.

<sup>4</sup> Séance du 11 décembre 1959 (cité dans *L'Usine Nouvelle*, n° 3, 21 janvier 1960, p. 103).

<sup>5</sup> *L'Usine Nouvelle*, n° 43, 22 octobre 1970, p. 117.

\*Laboratoire des Institutions et Dynamiques Historiques de l'Économie

\*\*Centre d'Histoire des Techniques de l'Environnement / Centre National des Arts et Métiers

## Avant 1960 : un encadrement surtout théorique

Si plusieurs législations (travail, hygiène publique, protection des sites...) ont pu avant 1960 être génératrices, pour les industriels, d'obligations présentant des liens avec la protection contre les nuisances, deux législations principales se signalent cependant pour leur rapport direct avec le problème de l'impact sur l'environnement de l'activité industrielle.

### L'ancienneté de deux textes

L'exploitation d'établissements présentant des risques (santé, sécurité, gêne pour le voisinage...) était soumise en vertu d'une loi du 19 décembre 1917<sup>2</sup> à la législation dite des « établissements classés<sup>3</sup> ». La demande d'une autorisation d'exploiter était imposée à ceux présentant les risques les plus notables. Accordée par arrêté préfectoral, elle était généralement assortie de conditions et précautions à respecter. Le bilan d'application de cette législation présente deux aspects contradictoires. Les obligations formelles (déclarations, demandes d'autorisation) étaient généralement respectées, dotant ainsi les entreprises d'une information minimum sur la réglementation. Le respect des obligations concrètes de résultat était en revanche peu contrôlé, entretenant de ce fait de la négligence. La faute en était - reconnaissait en 1959 le ministre de l'Industrie Jean-Marcel Jeanneney en réponse à la question d'un parlementaire - au fait que « *la surveillance des établissements classés [n'était] pas exercée comme il faudrait* »<sup>4</sup>. Il n'existait en effet pas de véritable service d'inspection, exception faite du département de la Seine où un corps spécialisé existait depuis le Second Empire : ailleurs la tâche incombait à diverses catégories de fonctionnaires - souvent des inspecteurs du travail - insuffisamment formés pour une mission qui se surajoutait à leur mission principale. Les industriels n'avaient en fait avec eux que « *des contacts assez rares* »<sup>5</sup>. Les sanctions prévues par la législation n'étaient quasiment pas utilisées.

Il n'en allait pas de même de celles s'appliquant aux infractions

relatives au droit de l'eau. En vertu d'un article de la loi du 15 avril 1829 sur la pêche fluviale réprimant l'empoisonnement de poissons, les industriels se trouvaient fréquemment traduits et condamnés en correctionnelle à l'initiative de l'administration des Eaux et Forêts ou d'associations de pêcheurs pour des rejets en rivière ayant entraîné des mortalités de poissons. Le caractère répétitif des affaires indique toutefois que le montant des amendes et dommages et intérêts fixés par les tribunaux n'était pas de nature à inciter les entreprises à modifier leurs pratiques. Les procès aboutissaient surtout à leur faire prendre

Jardin filtrant destiné au traitement des rejets d'eaux industrielles d'une usine  
©Laurent Mignaux/METL-MEDDE





Bassins de récupération des eaux de drainage avant pompage vers la station de traitement sur le stockage réhabilité de l'Artus ©Laurent Mignaux/METL-MEDDE

en charge le repoissonnement des rivières. Les industriels dénonçaient une contradiction de législation entre droit des établissements classés et droit de l'eau, aboutissant à ce que des établissements autorisés à fonctionner en vertu de l'une se trouvent condamnés au nom de l'autre (argument néanmoins rejeté par la Cour de cassation, une autorisation d'exploiter n'étant délivrée que sous réserve du droit des tiers).

## L'eau et l'air : deux sujets devenus sensibles dans les années 1950

Le mode d'affirmation des deux questions différa cependant sensiblement, les industriels ayant - à la différence du sujet de l'air - largement contribué à soulever celle de l'eau.

Même si les pêcheurs dénonçaient depuis longtemps la pollution des fleuves et des rivières par les usines, les termes dans lesquels la question de l'eau fut portée dans l'espace public tiennent autant sinon plus au désir des industriels d'obtenir à la fois des garanties d'approvisionnement en eau et l'assurance d'en utiliser à leur convenance.

La forte augmentation de leurs besoins en eau, une fois la croissance revenue, alimenta la crainte d'un déficit et devint un motif d'inquiétude tant pour les établissements existants que pour l'aboutissement de nombreux projets de développement industriel. Dans plusieurs régions (Nord, Lorraine, Alsace, région stéphanoise...), des associations syndicales de

riverains industriels (ASRI) se créèrent à partir de 1950-1951, afin d'assurer une défense collective de leurs intérêts. Appuyée par la constitution en 1953 d'une fédération nationale, la FENARIVE (**Fédération nationale des associations de riverains et utilisateurs industriels de l'eau**), soutenue par des Chambres de commerce et d'industrie, des unions locales du CNPF (Conseil national du patronat français) ainsi que par les pouvoirs publics, cette dynamique de création se poursuivit jusque dans les années 1960, gagnant d'autres régions. Le mouvement s'inscrivait aussi dans la recherche d'une meilleure utilisation de l'eau dans l'industrie : il a pu aider, dans le cadre d'un bassin hydrographique, à « concilier [des] intérêts parfois contradictoires »<sup>6</sup> et par là-même sans doute aussi à réduire des nuisances. Ce double souci - développer la ressource et en promouvoir une utilisation « rationnelle » - avait également été à l'origine de la fondation en 1949 d'une Association française d'étude des eaux (AFEE), à l'initiative « d'industries intéressées à la fourniture et à la distribution des eaux » et « d'industries consommatrices plus spécialement intéressées à la qualité des eaux (sidérurgie, industries agricoles et alimentaires, etc...) »<sup>7</sup>.

Les milieux et organismes engagés dans ce mouvement furent aussi porteurs d'une revendication de « refonte de la législa-

<sup>6</sup> Rapport annuel 1954 du CNPF, cité par *L'Usine Nouvelle*, n° 7, 17 février 1955, p. 77.

<sup>7</sup> *L'Usine Nouvelle*, n° 3, 18 janvier 1951, p. 21.

tion» qui libérerait pour l'essentiel les industriels des risques de poursuite inhérents à la rédaction du texte de 1829. Leur souhait était en particulier que «les inconvénients causés» par la pollution industrielle des rivières soient «*poursuivis seulement en application de la loi sur les établissements classés de 1917*»<sup>8</sup> et qu'il soit procédé à une «*classification des cours d'eau et [à] une adaptation corrélative des obligations d'épuration*»<sup>9</sup> : en clair une revendication de pouvoir polluer certains lieux sans risquer de poursuites. Ce sont au reste des vues auxquelles tout le pan des pouvoirs publics en charge de la promotion du développement industriel du pays souscrit. Alors que le texte de 1829 avait déjà été amendé en 1949 pour permettre la conclusion de transactions entre

industriels et administration en cas de pollution «accidentelle» et éviter ainsi une partie des procès, une instruction avait encore donné en 1953 aux préfets des consignes de retenue dans l'application de la réglementation. Une instruction n'a toutefois qu'une valeur interne à l'administration. Elle ne s'impose pas aux tribunaux et c'est au contraire une jurisprudence allant en sens inverse de celui souhaité par les industriels que la Cour de cassation affirma dans les années 1950. Pour les pouvoirs publics comme pour le patronat, il était devenu clair qu'une réforme du droit de l'eau ne pouvait faire l'économie du vote d'une nouvelle loi.

La question posée, s'agissant de l'air, fut en revanche bien celle de sa pollution. Ce furent les milieux hygiénistes et médicaux qui la portèrent, préoccupés par le risque de voir une ville française touchée par une catastrophe sanitaire semblable à celle qui frappa Londres en 1952<sup>10</sup>. À Paris, à Lyon et dans quelques autres lieux, des laboratoires d'hygiène avaient engagé des études, obtenant parfois le soutien de collectivités territoriales ou locales : le Conseil général du Nord accepta par exemple de financer un réseau manuel de mesure de la pollution atmosphérique dont l'analyse des résultats fut confiée à l'École des Mines de Douai. Une Commission des pollutions d'atmosphère fut constituée en 1954 au sein du ministère de la Santé. Rien de concret n'en étant encore sorti, de hauts responsables de l'hygiène publique décidèrent en 1958 d'alerter l'opinion, les pouvoirs publics, les industriels sur la gravité du sujet en fondant une *Association pour la prévention de la pollution atmosphérique* (APPA). Celle-ci multiplia les initiatives entre 1958 et 1961, à Paris comme en province : elle est à l'origine de l'impulsion qui aboutit au vote d'une loi en 1961.

L'apparition progressive et pragmatique dans les années 1960 d'éléments d'une politique d'environnement industriel a bénéficié de deux bases. De textes en premier lieu, constitutifs d'un droit des nuisances déjà ancien, à l'origine d'une

<sup>8</sup> *Patronat*, «Rapport annuel 1958 du CNPF», Numéro spécial pour l'AG du 18 février 1959, p. 100.

<sup>9</sup> *L'Usine Nouvelle*, n° 5, 1<sup>er</sup> février 1951, p. 59.

<sup>10</sup> Londres avait été recouvert, du 5 au 9 décembre 1952, d'un smog qui avait occasionné quatre mille décès.



Mesure de la qualité de l'air © Laurent Mignaux/METL-MEDDE



certaine conscience des sujets, tout imparfaits qu'aient été leur contenu comme leur application. La montée en deuxième lieu, dans les années 1950, de différents problèmes concrets : d'abord des prises de conscience encore fragmentaires d'une aggravation des pollutions lié à la reprise de la croissance et à l'industrialisation de régions restées jusque-là rurales ; ensuite et, pour une part en sens inverse, le désir des entreprises et de la plupart des responsables du pays d'écarter des contraintes qui - y compris au nom d'une lutte contre les nuisances - pourraient freiner le développement industriel. Cette contradiction fut propice au développement de tensions locales léguées par les années 1950 aux années 1960 comme autant de questions à traiter ou à arbitrer. Le Sud-Ouest en particulier en offrit différents exemples comme à Lacq ou encore à Saint-Gaudens autour de l'usine construite par la Cellulose d'Aquitaine<sup>11</sup>. Le temps d'une sortie de l'inaction était arrivé, sans que les industriels ni les pouvoirs publics n'en aient eu une conscience nette.

## Un tournant au passage des années 1950 aux années 1960

Contemporain du passage d'une République à une autre, ce tournant lui est cependant assez peu lié. La préparation d'une nouvelle loi sur l'eau avait été engagée au Parlement peu avant la chute de la IV<sup>e</sup> République. Le processus en fut interrompu mais la V<sup>e</sup> République ne tarda pas à se saisir à son tour du sujet. De façon significative, une des ordonnances prises en janvier 1959 lors du changement de régime lui fut consacrée : allant à nouveau dans le sens souhaité par les industriels, elle supprima l'obligation de consultation des associations de pêcheurs en cas de transaction entre l'administration et une entreprise. Surtout une *Commission de l'Eau* fut créée en juillet 1959 au sein du Commissariat au Plan, chargée de préparer une nouvelle loi. Son adoption prit pourtant plus de temps que prévu, si bien que le renouvellement législatif qui marqua les années 1960 ne commença pas par l'eau mais par les problèmes de qualité de l'air.

## Une loi vite votée : l'industrie et la loi du 2 août 1961 relative à la lutte contre les pollutions atmosphériques

Les actions entreprises par l'APPA, rencontrèrent un rapide écho. La composition de son conseil d'administration, les collaborations révélées par la revue *Pollution Atmosphérique* qu'elle fonda en 1959 traduisaient une volonté d'unir dans un travail commun médecins, hygiénistes et acteurs tant publics que privés du développement industriel. Des comités ou sections de l'APPA furent fondés en diverses régions et un Congrès national sur la pollution atmosphérique convoqué pour 1960, qui connut un authentique succès.

Conscience minimum de l'importance du sujet ou sentiment de l'impossibilité de rester à l'écart de son traitement - ne serait-ce que pour éviter que des décisions par trop contraires à certains objectifs ou certains intérêts ne fussent prises - les pouvoirs publics comme le monde industriel furent conduits à prendre plusieurs initiatives. Une mission interministérielle de lutte contre la pollution atmosphérique fut créée en 1960, sa coordination placée sous la responsabilité du ministère de la Santé et un projet de loi<sup>12</sup> déposé au Parlement. Du côté des industriels, un *Comité d'action technique contre la pollution atmosphérique* (CATPA) naquit en 1960, appelé aussi *Comité Armand* en référence à Louis Armand, alors président des Houillères du Bassin de Lorraine, sous l'autorité duquel il fut placé. Parallèlement des branches se dotèrent en propre de structures pour traiter du sujet, telle la Chambre syndicale de la Sidérurgie qui créa en 1960, au sein de l'Association technique de la sidérurgie, une *Commission de lutte contre la pollution atmosphérique*.

Cet indéniable élan n'aboutit pourtant qu'à des résultats modestes. Une *loi relative à la lutte contre les pollutions atmosphériques* fut votée le 2 août 1961. Mais il ne s'agit que d'une loi-cadre destinée à se trouver complétée par des décrets d'application à prendre par branche... qui ne furent

<sup>11</sup> Voir *L'Usine Nouvelle*, numéro mensuel mars 1960, p. 92 ; 7 juillet 1960, p. 114 ; 28 juillet 1960, p. 110. applicable.

<sup>12</sup> Cette loi devait se substituer à la loi du 20 avril 1932 tendant à la suppression des fumées industrielles, dite loi Morizet, restée peu appliquée car peu applicable.

jamais pris. Elle créait bien un outil de protection les ZPS (*Zone de protection spéciale*), mais aucune ne le fut alors dans une zone industrielle<sup>13</sup>. Elle demeura en fait longtemps une coquille vide, son apport sur le moment s'étant limité à offrir au sujet une reconnaissance officielle et à doter les pouvoirs publics d'un instrument d'action ultérieurement mobilisable.

Ceux-ci choisirent de laisser aux entreprises la liberté de fixer leur action. Dès 1959 le ministre de l'Industrie, Jean-Marcel Jeanneney avait - dans la revue même de l'APPA - défini l'esprit dans lequel l'État entendait agir à leur égard, écartant toute idée d'«*interdiction ou sanction*»<sup>14</sup>. Installé en septembre 1960 par le ministre de la Santé publique, le CATPA possède toutes les apparences d'avoir constitué un contre-feu, suscité pour empêcher que la loi sur l'air en préparation n'impose une réglementation générale, contraignante pour l'industrie. Officiellement présenté comme ayant été créé «*sur l'initiative de l'Institut Français des Combustibles et de l'Énergie par les représentants de l'ensemble de l'Industrie française*»<sup>15</sup>, le CATPA fut «*constitué en relations étroites avec les départements ministériels compétents*»<sup>16</sup>. Certains dirent plus directement qu'il avait été créé «*à l'initiative des pouvoirs publics*»<sup>17</sup> : sa composition<sup>18</sup> comme son organisation durent vraisemblablement beaucoup à diligence du ministère de l'Industrie, celui de la Santé n'ayant en tout cela pas joué beaucoup plus qu'un rôle de caution.

Le CATPA limita «*ses activités à la prévention de la pollution*» issue des «*foyers fixes*», excluant «*par conséquent [...] la pollution due aux véhicules automobiles*»<sup>19</sup> ; il décida de faire «*[porter] son effort*» sur les installations «*domestiques*», jugeant «*suffisant*» pour «*les installations industrielles*» que *soit poursuivie l'action du service des Établissements classés basée sur la réglementation actuelle*», estimant qu'il avait «*permis en accord avec les industries intéressées de résoudre la plupart des pollutions atmosphériques*» (sic). Finalement le principal résultat de son action fut d'avoir abouti à la fondation en 1961 d'un organisme patronal - de taille très modeste au départ - le Centre interprofessionnel technique d'études de la pollution atmosphérique (CITEPA). Même si celui-ci devint par la suite une institution de référence, dans l'immédiat le passage du CATPA au CITEPA, de l'action à l'étude, pouvait apparaître,

tout comme le contenu effectif de la loi de 1961, comme une réduction des ambitions un temps affichées en réponse à la mobilisation de l'APPA.

## Un échec surprise de la voie libérale : la réforme de la politique de l'eau

Les mêmes dispositions d'esprit se retrouvaient à propos de l'eau : pour les pouvoirs publics, favoriser le développement industriel du pays sans se laisser entraîner à prendre des mesures qui iraient à son encontre ; pour les milieux industriels, garantir la plus grande liberté d'action aux entreprises en écartant les contraintes qui pourraient l'entraver. La question de l'eau par rapport à l'air présentait néanmoins deux différences : d'abord, plus que celle de l'air, elle faisait intervenir, à travers les associations de pêcheurs, un tiers-acteur important, représentatif d'une partie de l'opinion ; ensuite les industriels se trouvaient sur l'eau en position de demandeurs, doublement même, car réclamant à la fois plus d'eau et moins de réglementation : davantage que sur l'air, les ingrédients du passage par une solution de compromis existaient.

La Commission de l'eau créée en 1959 débattit du caractère - plutôt libéral ou plutôt dirigiste - du système à mettre en place, notamment de l'opportunité de créer des organismes de gestion de l'eau par bassin hydrographique. Un autre débat concernait l'assouplissement des obligations d'épuration sur certaines portions des cours d'eau afin d'éviter aux industriels de se voir tenter des procès de façon récurrente. La Commission se rallia majoritairement à un projet de loi, largement inspiré

<sup>13</sup> Seulement deux ZPS furent instituées durant la décennie, n'intéressant que certains arrondissements de Paris.

<sup>14</sup> *Pollution atmosphérique*, n° 4, Oct-Déc 1959 p.

<sup>15</sup> *Rapport du 1960-1962 du CATPA*, p. 7. L'IFCE est un organisme professionnel, lié aux entreprises du secteur, ayant notamment en charge l'École de chauffage industriel.

<sup>16</sup> *Idem*, annexe n° 2, p. 60.

<sup>17</sup> B. de Retz, ingénieur en chef EDF, «*La pollution atmosphérique due à l'utilisation industrielle des combustibles*», *Arts et Manufactures*, Mai 1964, p. 21.

<sup>18</sup> Le secteur de l'énergie y tient une place prépondérante (treize membres sur vingt-sept, dont six pour le secteur charbonnier).

<sup>19</sup> La question de la pollution par les véhicules fut confiée au CAPA (Comité d'action pour l'assainissement de l'atmosphère). Si ce choix put satisfaire sur le moment les entreprises et professionnels du secteur de l'automobile, il lesisola du reste de l'industrie et contribua sans doute à y retarder la prise en compte des problématiques environnementales.

des vues libérales défendues par l'AFEE, auquel le ministère de l'Industrie et le gouvernement apportèrent leur soutien en le soumettant au vote du Parlement. Acceptant l'idée d'une spécialisation des cours d'eau, il prévoyait de répartir les différentes portions de leur cours en quatre classes cessant d'être soumises aux mêmes obligations d'épuration, l'une d'entre elles se trouvant pratiquement réservée à l'industrie.

Laborieusement voté à la Chambre des députés, le projet échoua au Sénat. La vivacité des oppositions qu'il souleva, notamment de la part de l'intergroupe parlementaire de la Chasse et de la Pêche, présidé par un sénateur socialiste mais regroupant des parlementaires de sensibilités variées, incita le gouvernement à laisser une commission mixte paritaire préparer un nouveau texte. Le principe du classement des cours d'eau en fut écarté. Adoptée le 16 décembre 1964, la *loi relative au régime et à la répartition des eaux et à la lutte contre leur pollution* est à l'origine, avec ses décrets d'application, d'une complète réorganisation de la gestion de l'eau en France : division du pays en six bassins gérés chacun par un établissement public appelé *Agence de bassin et un Comité de bassin* composé à parts égales de représentants des usagers de l'eau, des collectivités locales et des administrations de l'État. Financé par une double redevance - *utilisation et pollution* - le système établi relevait d'un dirigisme mesuré, le pouvoir se trouvant partagé dans chaque bassin entre l'agence, chargée de préparer puis de mettre en œuvre un programme pluriannuel, et le comité, sorte de parlement régional de l'eau, chargé de le voter.

Le système adopté n'est pas celui qui avait les préférences des instances patronales, la place faite à des agences publiques ayant toujours suscité leurs réserves. Il fut dans les faits pourtant assez bien accepté par les industriels, au demeurant représentés dans les comités de bassin : il visait d'abord à satisfaire leurs besoins en eau mais il prévoyait aussi de leur restituer largement, sous forme de prêts et subventions, la nouvelle redevance pollution, afin de les aider à financer des travaux. Celle-ci avait d'ailleurs été fixée au démarrage à un niveau « raisonnable » selon le terme même du CNPF<sup>20</sup>. Sans doute les associations de riverains industriels, apparues les années précédentes, avaient-elles contribué à préparer une partie des industriels à juger pertinente une gestion de l'eau organisée à l'échelle de bassins.

La voie adoptée n'était pas plus celle retenue au départ par le gouvernement. C'est à un concours de circonstances plus qu'à un véritable choix politique, qu'elle répondit. La question du mode de traitement des grandes questions d'environnement n'était pas réellement tranchée : elle se reposa opposant partisans d'une voie libérale et ceux d'une approche plus dirigiste impliquant davantage l'État<sup>21</sup>. Le temps de mettre en place les différents organismes de bassin, ce ne fut toutefois que tout à la fin de la décennie que le nouveau système entra réellement en application, venant alors renforcer le deuxième tournant qui, autour de 1970, vit la France se doter explicitement d'une politique de l'environnement.

Que sur l'air comme sur l'eau, la pression concrète des pouvoirs publics sur les industriels ne se soit finalement qu'assez peu accrue dans la décennie, ne retire pas son importance au changement intervenu au début des années 1960. Plusieurs des outils que le futur ministère de l'Environnement trouva à sa disposition en sont issus<sup>22</sup>. De nouveaux s'y ajoutèrent encore dans leur deuxième partie.

## Une accélération en deuxième moitié de décennie

L'impression d'accélération qu'on peut retirer de l'étude de ces années est d'abord affaire de nombre : après l'air et l'eau, de nouveaux sujets se sont affirmés, imposés même parfois. Elle tient aussi à l'impact que deux accidents importants ont eu à la fois sur l'opinion et sur le cours de l'action publique. Elle s'explique aussi par l'émergence d'éléments constitutifs d'un nouveau contexte.

<sup>20</sup> *Patronat Français*, « Rapport annuel 1968 du CNPF », Numéro spécial pour l'AG du 14 janvier 1969, p.

<sup>21</sup> C'est Valéry Giscard d'Estaing qui trancha la question dans un sens libéral. Le système adopté pour l'eau, fondé sur l'existence de plusieurs agences disposant d'authentiques moyens d'action, fut écarté au profit de simples agences d'incitation, à caractère unique, aux moyens réduits et sans véritables pouvoirs : l'Agence nationale pour la récupération et l'élimination des déchets (ANRED) en 1975, sur le modèle de laquelle sera créée en 1980 l'Agence pour la qualité de l'air (AQA).

<sup>22</sup> De nouvelles ZPS englobant désormais des zones industrielles ont été créées dans les années 1970 lorsqu'on commença d'appliquer à l'industrie de la loi sur l'air de 1961 (les premières en 1974 dans les agglomérations de Lille et Lyon).

## Un nouveau contexte

Deux phénomènes, à la fois parallèles et convergents, contribuèrent alors à la formation d'un contexte nouveau : le développement d'une part, dans certains secteurs de l'administration, d'un courant de pensée soucieux de qualité du cadre de vie et d'équilibres territoriaux ; la montée d'autre part de sensibilités nouvelles dans l'opinion.

La DATAR<sup>23</sup>, créée en 1963, a offert au travers de plusieurs grands chantiers (villes nouvelles, parcs naturels régionaux, aménagements touristiques en zone littorale ou en montagne...) un cadre à l'émergence de réflexions nouvelles. Sans être nécessairement parvenus à s'imposer, les idées émises et les projets de protection élaborés alors ont contribué à diffuser des interrogations qui, sans se confondre avec elles, ont pu présenter des analogies avec des idées portées par le mouvement de 1968. Encore marginal, ce « *bouillonnement administratif* »<sup>24</sup> intervenait au sein de l'*establishment*, au sein du « système ». Il annonçait que certains consensus de l'après-guerre avaient commencé de se lézarder : la démission de Philippe Saint-Marc de la direction de la Mission d'aménagement de la Côte Aquitaine en offrit clairement une illustration. Parallèlement des évolutions ont commencé d'intervenir dans

l'opinion. Différents conflits locaux d'environnement se sont développés. Certes les contestations auxquelles des industriels purent se trouver confrontés sont restées généralement géographiquement limitées, comme par exemple en 1969 à l'égard de la pollution générée par les cimenteries du Mantois. Mais une exception notable existe : c'est une mobilisation d'ampleur régionale que l'affaire de l'évacuation des boues de l'usine Pechiney de Gardanne dans une fosse au large de Cassis suscita entre 1963 à 1966<sup>25</sup>. Et ce sont des sensibilisations plus larges encore, nationales même, qu'occasionnèrent la marée noire du Torrey-Canyon ou le conflit de la Vanoise. Sans doute ces deux affaires<sup>26</sup> ne visaient pas directement des industriels français : il n'empêche que toutes ces sensibilisations ont participé de la construction d'une part d'opinion que peu d'industriels ont alors vu venir.

## L'impact de la catastrophe de Feyzin : la réforme des services des établissements classés

Dans ce contexte en mutation, la catastrophe de Feyzin<sup>27</sup> puis ses suites judiciaires jouèrent le rôle d'un évènement tout à la fois révélateur et catalyseur. Elle élargit les champs d'analyse et d'action : en termes géographiques pour dépasser l'échelle du local ; en termes conceptuels pour dépasser l'échelle de la nuisance ou du risque déterminé pris isolément.

L'accident - l'explosion le 4 janvier 1966 de cuves de gaz liquéfié - survint dans la toute nouvelle raffinerie de Rhône-Alpes-Union<sup>28</sup>. Son lourd bilan (18 morts) entraîna un long procès qui eut pour effet de débloquer la réforme de l'inspection des établissements classés, véritable serpent de mer administratif,



Le complexe pétrochimique d'Orcher ©Laurent Mignaux/METL-MEDDE

<sup>23</sup> Délégation à l'aménagement du territoire et à l'action régionale.

<sup>24</sup> Expression de Jacques Cloarec, séminaire EHESS 1990-1991.

<sup>25</sup> Cf. Marie-Claire Loison/Anne Pezet, « L'entreprise verte et les boues rouges », *Entreprises et Histoire*, décembre 2006, n° 45, p. 97-115.

<sup>26</sup> Voir sur ces sujets Christian Garnier-Expert, *L'environnement démystifié*, Mercure de France, Paris, 1973, p. 29-35 et p. 39-52. Le Torrey-Canyon, pétrolier affrété par BP battant pavillon de complaisance fit naufrage le 18 mars 1967 au large des côtes anglaises. La marée noire qui s'ensuivit toucha les côtes françaises en avril. Dans l'affaire de la Vanoise, il avait été prévu de soustraire du parc l'espace nécessaire à la construction d'une nouvelle station.

<sup>27</sup> Cf. Alain Beltran : « Feyzin, Isère, 4 janvier 1966 », *Entreprises et Histoire*, n° 17, décembre 1997, p. 37-48.

<sup>28</sup> La raffinerie devait être intégrée au groupe Elf l'année suivante.



Visite d'inspection par un commissaire inspecteur des installations classées pour la délivrance d'un permis de construire ©Laurent Mignaux/METL-MEDDE

maintes fois annoncée puis retardée. La démission collective des inspecteurs du travail au titre de cette fonction d'inspection, en réaction aux recherches de responsabilités dont s'accompagna l'enquête, empêcha de la différer davantage. Deux voies s'ouvraient aux pouvoirs publics, chacune avec ses avantages et ses inconvénients : généraliser à la France entière le système parisien d'un corps spécifique d'inspecteurs des établissements classés et recruter les personnels correspondants (voie qui semblait privilégiée<sup>29</sup> au début et qui était même expérimentée en Alsace depuis le début de la décennie) ; ou bien en confier la responsabilité de la mission à un corps existant, parmi les corps techniques de l'État. C'est finalement cette deuxième solution, fortement suggérée par l'administration des Mines, déjà chargée de certaines fonctions d'inspection (mines, appareils à vapeur) mais surtout à la recherche d'une reconversion de ses missions face au déclin des activités minières<sup>30</sup>, que le gouvernement adopta. À court terme moins coûteuse et plus rapide à mettre en œuvre, elle valait en outre envoi immédiat d'un signal net

à l'industrie, les ingénieurs des Mines, sous la responsabilité desquels cette mission d'inspection serait désormais placée, tirant de leur histoire un indiscutable crédit d'autorité. Ce choix fit pourtant - et continua ensuite - de faire débat, d'abord parce que la proximité des ingénieurs des Mines avec les industriels pouvait apparaître forte mais également parce que confier le contrôle des nuisances des entreprises à un service appelé par ailleurs à devenir l'animateur du développement industriel régional était porteur de contradictions de mission. À cela s'ajoute - critique supplémentaire faite *a posteriori* - que la décision prise conditionna par avance les structures à venir du ministère de l'Environnement, le privant pratiquement de la possibilité d'avoir des services décentralisés. Même si la réforme apportait - par rapport à la situation antérieure - un

<sup>29</sup> *Patronat Français*, Numéro spécial, Rapport pour l'Assemblée générale du CNPF du 14 janvier 1964, p. 265.

<sup>30</sup> Cf. Robert Poujade, *Le ministère de l'impossible*, Calmann-Lévy, Paris, 1975, p.46.

gain d'efficacité, certains n'ont jamais cessé de penser que le choix écarté aurait garanti une plus grande indépendance de l'inspection vis-à-vis des intérêts et projets industriels.

La réforme appelait quoi qu'il en soit la mise en place d'une formation pour les fonctionnaires appelés à exercer désormais des tâches d'inspection. Dernière des décisions intéressant l'environnement industriel, prises dans les années 1960, un système original de formation fut mis en place durant l'année 1969. C'est le ministère de l'Industrie qui pilota de bout en bout son organisation, suscitant la création du CFDN<sup>31</sup> (Centre de formation et de documentation sur les nuisances), y détachant plusieurs de ses membres. Il en passa cependant rapidement le relais du fonctionnement au système consulaire, imposant sa prise en charge à l'Assemblée permanente des Chambres de commerce et d'industrie (APCCI). La décision fut aussi prise que cette formation serait dispensée sous la forme de stages hebdomadaires s'adressant conjointement à des ingénieurs et à des cadres issus - en nombre à peu près équivalent - de l'administration et des entreprises, ainsi incités à travailler ensemble. Répugnant à obliger et plus encore à sanctionner, les pouvoirs publics réaffirmaient ainsi leur choix d'une méthode d'entraînement, destinée à demeurer le cœur de leur attitude à l'égard des entreprises. Ils veillaient en particulier à associer leurs représentants à la préparation des textes, aboutissant à ce que certains se trouvent pratiquement soumis à leur accord. De cela purent découler des situations s'apparentant à du laxisme : la France fut par exemple l'une des dernières en Europe à adopter la réglementation sur la biodégradabilité des détergents, retardée dans l'attente que certains industriels fussent prêts<sup>32</sup>. Le passage aux actes d'entraînement fut parfois lent.

S'il est donc nécessaire de souligner les limites - criantes parfois - de l'action des pouvoirs publics au cours des années 1960, il convient néanmoins d'insister sur les transformations dont elle s'accompagna. Plus que la loi sur l'air qui laissait l'utilisation des instruments créés à la discrétion d'une époque ultérieure et abandonnait en attendant toute l'initiative aux industriels, la loi sur l'eau eut pour premier effet d'entraîner... la puissance publique elle-même avant qu'elle ne puisse le faire à l'égard de l'industrie. Certes l'exécutif s'était en première partie de décennie davantage rallié à ses dispositions

plus qu'il n'en avait formé le projet. Mais la préparation de son application dans chacun des six bassins fut, dans sa deuxième partie, un processus authentiquement national, sortant la pollution de l'eau du cadre géographiquement étroit du local. La place faite au paritarisme dans les organismes de bassin, la dynamique intrinsèque du mécanisme associant redevances et subventions relevaient déjà d'une démarche d'entraînement. Le système, en lui-même formateur, était aussi porteur d'un besoin de formation pour l'administration comme pour les industriels. La fin des années 1960 voit ainsi une conjonction chronologique entre la préparation de l'application de la loi sur l'eau et la réforme des services des installations classées. Cette dernière ne fut d'ailleurs qu'un aspect d'une réforme plus large du ministère de l'Industrie où fut créé par un décret du 15 avril 1968 - la date a son importance - un *Service de protection contre les nuisances industrielles*. À défaut de s'engager dans une politique réellement volontariste, les pouvoirs publics ont vu se développer en leur sein une prise de conscience, à la fois, de l'ampleur des sujets et des liens qui les unissaient, indispensable étape pour pouvoir entraîner les industriels sur le chemin nouveau de la protection de l'environnement.

## L'attitude et l'action des industriels : des transformations encore modestes

Une donnée de base est que la sensibilisation du monde industriel est restée majoritairement encore faible. Pour la renforcer, les pouvoirs publics avaient créé en 1963 un prix destiné à récompenser les études et initiatives accomplies pour limiter les nuisances industrielles (Prix du Comité consultatif des établissements classés) avec un jury surtout composé d'hygiénistes et de médecins. L'écho en resta cependant modeste. Deux faits contribuent à expliquer la lenteur des progrès de cette sensibilisation. Il existe d'abord un inévitable délai de mise en application des réformes si bien que les effets de celles adoptées dans la décennie n'ont guère été perceptibles aux entreprises avant le début des années 1970. Mais cet état de chose n'a pu qu'être renforcé par l'existence de lenteurs

<sup>31</sup> Le CFDN prit en 1972 le nom de CFDE (Centre de Formation et de Documentation sur l'Environnement industriel).

<sup>32</sup> *Chimie-Actualité*, n° 1410, 22 mai 1970, pp. 18-19.

règlementaires plus ou moins volontaires : soit du fait de la difficulté de passer à la décision d'imposer sans leur accord aux entreprises d'un secteur une mesure contraignante ; soit du fait de blocages internes à l'administration, comme ceux qui retardèrent la réforme de l'inspection des établissements classés jusqu'à ce que la catastrophe de Feyzin ne l'imposât.

L'action des entreprises doit s'envisager à deux échelles, collective et individuelle. De la première relève l'action syndicale patronale, notamment celle du CNPF, la confédération mais également ses unions de branche. Dès le début de la décennie, plusieurs avaient créé des commissions de branche<sup>33</sup> afin de se saisir des sujets. De tels gestes sont certes nouveaux et s'accompagnent toujours d'une reconnaissance formelle de l'utilité de lutter contre les nuisances. Ils ne représentaient pas encore beaucoup plus qu'une adhésion de façade, car l'action réelle apparaît avant tout guidée par le souci d'éviter aux entreprises de nouvelles charges et de préserver leur libre d'activité. Le freinage fut l'attitude courante des instances patronales, au stade de la préparation des textes comme au stade de leur application, via l'obtention de concessions, délais, dérogations, allègements... L'Union des industries chimiques (UIC) dit explicitement ainsi en 1966, à propos des « prescriptions protectrices de l'environnement des usines », avoir « dans l'élaboration [...] des textes réglementaires » pour « tâche de [les] rendre le moins contraignants possibles »<sup>34</sup>. Cependant le patronat entendait aussi offrir un visage positif, en tout cas légaliste. Il souligne souvent les efforts déjà accomplis par de nombreuses entreprises. Il put aussi participer à leur information, telle l'UIC qui publia elle-même en 1965 à l'intention de ses adhérents un *Répertoire des produits chimiques dangereux soumis à une réglementation*. Un deuxième discours transparaît d'ailleurs parfois visant implicitement la négligence de certains industriels, entre autres sans doute à cause du risque de renforcement de la réglementation que celle-ci pouvait faire peser<sup>35</sup>. L'action collective dépasse cependant difficilement le niveau de l'action défensive, du fait de l'indépendance des entreprises et des contradictions d'intérêt pouvant exister entre elles. Cela peut contribuer à expliquer que le CNPF, dans sa dimension confédérale, apparaisse souvent en relatif retrait, avant tout soucieux de ne pas se laisser entraîner<sup>36</sup>. Ainsi à côté des structures syndicales, c'est autant au travers

de Chambres de commerce et d'industrie, d'Associations syndicales de riverains industriels, de Centres techniques de branche<sup>37</sup> (via des pilotes industriels notamment) que l'action concrète des entreprises put se trouver encouragée, sans oublier le rôle d'information en leur direction déjà joué par la presse professionnelle et technique, qu'elle soit générale (ex. *L'Usine Nouvelle*) ou propre à des branches déterminées.

La seconde part de l'action des entreprises est leur action individuelle. Sans qu'on puisse en faire un phénomène général, des entreprises ont investi dans des recherches ou dans des équipements. Un marché s'est développé dont témoignent l'essor de la publicité pour les matériels antipollution et la place prise par les entreprises de ce secteur dans les salons professionnels. Pour authentique qu'ait été le phénomène, il eut vraisemblablement moins d'ampleur en France qu'en Allemagne ou en Suisse où des salons spécialisés apparurent dès les années 1960<sup>38</sup>.

Du local à l'international, les motifs à agir ont été de plusieurs types, pouvant au reste se conjuguer. Plus que de pression, c'est d'un contexte d'incitation des pouvoirs publics dont il convient de parler. Elle est rarement suffisante à elle seule, mais une insistance plus forte peut s'ajouter à d'autres facteurs. C'est en fait souvent leur mise en cause sur certains sites qui a pu amener des entreprises à procéder à des adaptations de leurs procédés de production : ce fut notamment le cas d'entreprises exploitant de nouveaux établissements créés *ex nihilo* en zone rurale telle la SNPA à Lacq<sup>39</sup>. L'exploitation de sites répétitifs (raffineries, centrales thermiques, cimenterie-

<sup>33</sup> Le Comité technique de l'UIC créa ainsi un *Groupe technique des eaux* en 1960. Pour la sidérurgie cf. supra.

<sup>34</sup> *Rapport annuel de l'UIC pour 1965*, p. 11-12.

<sup>35</sup> Le Comité technique de l'UIC créa ainsi un *Groupe technique des eaux* en 1960. Pour la sidérurgie cf. supra.

<sup>36</sup> *Rapport annuel de l'UIC pour 1965*, p. 11-12.

<sup>37</sup> Il arriva au CNPF de déplorer - en termes assez explicites mais sans citer de noms - l'inintérêt de certaines branches et de certains dirigeants de l'industrie à l'endroit des nuisances (voir *Patronat*, numéro spécial pour l'Assemblée générale du 18 février 1959, p. 101 et *Patronat Français*, février 1970, p. 27).

<sup>38</sup> Cinq ans séparèrent la création de la Commission de l'eau du Commissariat au Plan (1959) de celle du CNPF (1964).

<sup>39</sup> Par ex. : le Centre technique de l'industrie des papiers, cartons et celluloses, le Centre technique du cuir, l'Institut de recherche chimique appliquée (IRCHA)...

<sup>38</sup> Par ex. : Salon Pro Aqua de Bâle ; Congrès-Exposition *Pureté de l'Air* de Düsseldorf.

<sup>39</sup> Cf. les rapports annuels de la SNPA (1959, p. 11 ; 1960, p. 11 ; 1961, p. 26-27 ; 1962, p. 6 ; 1963, p. 35 ; 1964, p. 30)

ries ...) favorisa aussi chez certaines la prise en compte des problèmes de pollution et l'engagement de recherche pour y apporter des solutions. Dans d'autres cas, ce fut leur projet de développement hors de France dans des pays s'étant dotés plus tôt de réglementations contraignantes ou connaissant une sensibilisation plus précoce de leur opinion : Pechiney avait déjà prêté davantage d'attention au problème des nuisances en construisant son usine de Noguères près de Lacq, mais ce furent ses projets d'établissement aux États-Unis et aux Pays-Bas<sup>40</sup> qui l'amènèrent à décider de traiter ces problèmes à l'échelle du groupe entier au sein du laboratoire LRF de Saint-Jean de Maurienne.

En revanche les cas où les entreprises se sont trouvées interpellées sur les produits eux-mêmes résultant de leur activité sont restés encore rares. Le principal est celui des détergents responsables des mousses envahissant à l'époque nombre de cours d'eau et que les entreprises comme les pouvoirs publics tardèrent à prendre en main. L'apparition des premières mises en cause des produits phytosanitaires est mal acceptée, les représentants du secteur en appelant vite à la garantie de structures publiques (notamment l'avis favorable de la Commission des toxiques du ministère de l'Agriculture)<sup>41</sup>. L'image de l'industrie pétrolière a commencé de se dégrader dans l'opinion, alertée par les galettes de mazout observées sur les plages mais surtout choquée par la marée noire du Torrey-Canyon (1967). Mais pour l'essentiel, les surprises pour les entreprises étaient là encore à venir : elles seront d'autant plus vives que, dès le début de la décennie à venir, ce type d'interpellation sur des produits se multipliera.

## CONCLUSION

Le caractère fondateur des années 1960 du point de vue de l'environnement industriel doit s'apprécier sous plusieurs angles.

Un triple héritage les caractérise du point de vue de l'action publique. Elles ont d'abord laissé un héritage réglementaire et institutionnel qui a représenté un acquis pré-ministériel dont le ministère de l'Environnement se trouva doté dès sa naissance. Leur héritage fut aussi méthodologique, l'État ayant opté pour une voie, dont il s'écarta peu ensuite, fondée sur un entraîne-

ment partenarial des entreprises. De cet héritage découle un troisième, moins positif, qui tient aux limites dans lesquelles l'action publique s'est dans la pratique contenue. La méthode adoptée à l'égard des industriels, la recherche systématique de leur accord, présentaient des risques de laxisme et d'induire des retards par rapport à des pays où on put parfois prendre moins de gants avec les industriels. Le désir de les entraîner à lutter contre leurs nuisances est resté soumis au maintien de l'impératif industriel. Les années 1960 apparaissent ainsi fondatrices à la fois d'une action publique plus étendue mais aussi de limites dans ce renforcement même.

Cette dualité se retrouva logiquement dans l'action des entreprises, amenées plus qu'auparavant à se préoccuper de leur impact sur l'environnement. Les invitations émanant des pouvoirs publics à le faire, les formes de partenariat qu'ils leur ont proposées, des mobilisations locales d'opinion, leurs propres besoins aussi dans certains cas, y ont évidemment contribué. Il reste que la répugnance des pouvoirs publics à leur poser des exigences et leur recherche récurrente d'une réduction de leurs obligations n'ont pu que ralentir cette évolution.

À court terme, le bilan concret de la décennie peut paraître limité. Il l'est moins si l'on envisage le moyen et le long terme, l'utilisation des moyens d'action créés s'étant amplifiée dans les décennies suivantes, même si devait demeurer la difficulté des pouvoirs publics à rompre avec une certaine timidité d'action. Mais sans doute cette méthode fondée sur la modestie des exigences joua-t-elle finalement un rôle dans l'intégration - de fait assez rapide - du thème de la protection de l'environnement dans les milieux industriels. On peut penser que le chemin parcouru pendant les années 1960 permit finalement à la France, au terme d'une dynamique pour l'essentiel nationale, de s'être trouvée relativement prête face au tournant international de 1970 sur l'environnement et au ministère, créé par Georges Pompidou en 1971, de se révéler immédiatement opérationnel. ★

<sup>40</sup> Jean Poincaré, « Pechiney aux Pays-Bas », in Ivan Grinberg et Florence Hachez-Leroy (dir.), *Industrialisation et sociétés en Europe occidentale de la fin du XIX<sup>e</sup> siècle à nos jours : l'âge de l'aluminium*, Paris, A. Colin, 1997, p. 184

<sup>41</sup> *Chimie et Industrie*, Vol. 94, n° 5, novembre 1965, p. 447



# La marche vers les parcs nationaux

**Raphaël Larrère**, ingénieur agronome, ancien directeur de recherche à l'INRA, comme sociologue, président du comité scientifique du parc national du Mercantour



Parc national des Cévennes ©Henri Salessse/METL-MEDDE



On a dit que la France avait accusé un certain retard pour se doter d'une politique de protection de la nature. Le fait est que la première loi de protection de la nature, qui a instauré les parcs nationaux en 1960, est intervenue presque un siècle après la création du premier parc national aux États-Unis. En Europe, la Suède s'était déjà dotée de parcs lapons (1909), la Suisse de l'Engadine (1914), l'Espagne de deux parcs (1918), l'Italie du Gran Paradiso (1922), la Pologne de plusieurs parcs dont la forêt de Bialowieza (1936).

Si le retard français est une vieille antienne, au lendemain de la Seconde Guerre mondiale, **les autorités étaient bien décidées à le combler**. Il leur fallait effacer l'humiliation de la défaite de 1940, faire oublier la réaction pétainiste et la collaboration. Pour cela, il fallait rattraper le retard d'un pays qui fut longtemps replié frileusement sur lui-même et s'engager dans des réalisations qui reconstruiraient la grandeur de la France.

**Ce retard concernait bien des domaines**. Si on a pu considérer que la France était en retard en matière de protection de la nature, les pouvoirs publics au cours des années 1950 estimaient qu'elle l'était plus encore en matière d'industrialisation, de production agricole, de développement des sports d'hiver. Après les privations de l'Occupation, leur objectif en matière de politique agricole était que la société puisse disposer de produits alimentaires en quantité croissante et à des prix accessibles pour des budgets modestes. Il fallait moderniser une agriculture restée trop traditionnelle. On avait les yeux tournés vers l'Amérique. Mon maître René Dumont lui-même, s'y laissa prendre. Enfin, selon les responsables de l'aménagement du territoire, la France, à la fin des années 1950, accusait

un retard important en matière de sports d'hiver par rapport à la Suisse, l'Autriche ou l'Italie. Ce retard là, on entendait aussi le combler.

**En ce qui concerne la protection de la nature, le retard était somme toute relatif** si l'on resitue la période dans une perspective historique. En dépit du formatage juridique qu'ont subi les projets de parcs nationaux qui ont vu le jour au cours des années 1950, la loi de 1960, certes tardive, a été en avance sur son temps.

Trois conceptions très différentes ont été à l'origine des parcs nationaux. **L'histoire des parcs métropolitains a eu une pré-histoire** au cours de laquelle ont été proposées, débattues, expérimentées dans les colonies plusieurs conceptions d'espaces protégés.

Il y a eu d'abord **la protection des paysages**.

On fait généralement remonter l'idée qu'il y a des espaces à protéger **aux séries artistiques de la forêt de Fontainebleau**, défendues de haute lutte en 1861 par les Amis des peintres de Barbizon qui s'opposaient aux exploitations qu'envisageait l'administration forestière dans les secteurs les plus sauvages. Depuis la création de ces séries artistiques, l'administration forestière s'y est abstenue de toute intervention. La dynamique naturelle de la végétation a depuis lors produit des milieux peu pénétrables mais assez fascinants, qui ne ressemblent plus guère aux paysages qui furent en leur temps, et pour ceux qui les admiraient, immortalisés par Théodore Rousseau, Jean-Baptiste Corot ou Charles-François Daubigny. Ces séries artistiques de Fontainebleau ont été en fin de compte requalifiées en réserve biologique intégrale.

Quelques années plus tard, des intellectuels et des hommes politiques se mobilisaient **au sein du Touring-Club de France ou du Club Alpin Français pour préserver les paysages** qui leur semblaient menacés. Dès le début du XX<sup>e</sup> siècle, désormais réconciliés avec l'administration forestière, ils obtenaient la loi de 1906 sur la protection des monuments naturels des sites, actualisée et améliorée en 1930. Si ces lois ont conduit principalement à conserver des monuments naturels ponctuels

(châteaux, parcs, places publiques...), elles ont aussi permis de protéger quelques paysages de plus grande étendue : le massif du Pelvoux, le gave de Cauterets, le cirque de Gavarnie, la Camargue et l'étang du Barcarès, la forêt de Fontainebleau, la vallée des Merveilles, la montagne Sainte-Victoire, le Mont-Blanc et d'autres vallées, caps et étangs.

En 1957, un nouvel article a été ajouté à la loi de 1930, permettant le classement de certains de ces sites en réserve naturelle avant même que celles-ci n'aient un statut juridique. Dès le début du XX<sup>e</sup> siècle, le mouvement en faveur des paysages **revendiqua la création de parcs nationaux**. Il s'agissait pour le Touring-Club de France, le Club Alpin Français et l'administration forestière, d'associer la protection des forêts à celle de paysages prestigieux mais aussi d'aménager de tels parcs pour le tourisme, grâce à des équipements légers susceptibles de mettre à la portée d'une élite sociale les sites pittoresques ou sublimes des montagnes françaises. De cette collaboration est issue, en 1913 et à l'occasion du premier congrès international des forêts, **l'association des parcs nationaux de France et des colonies**.

À cette tradition paysagère, s'associa jusqu'en 1914 un **mouvement naturaliste** auquel participaient de nombreux scientifiques du Muséum national d'Histoire naturelle, principalement soucieux de protéger des espèces menacées de disparition ainsi que leurs habitats. Puis les naturalistes se démarquèrent des initiatives et du Touring-Club de France et du Club Alpin Français. Ils reprochaient à ces projets de parcs nationaux d'être uniquement conçus pour le tourisme et de ne pas assurer une authentique protection de la nature qui aurait exigé de préserver les milieux de toute activité humaine. Aussi les sociétés de protection de la nature comme la Société nationale d'acclimatation et la Ligue de protection des oiseaux (LPO) se détournèrent-elles des projets de parcs nationaux **au profit de la création de réserves naturelles** dont elles pouvaient acquérir la maîtrise foncière par acquisition ou par location. On peut citer la réserve des Sept-Îles, créée par la LPO, puis les réserves de Camargue, du Néouvielle ou du Lauzanier, acquises entre 1927 et 1936 par la Société nationale d'acclimatation. Si ces mouvements contribuaient à diffuser l'idée de la protection de la nature et de la nécessité

de créer des espaces protégés, leurs réalisations demeuraient modestes sur le territoire métropolitain. Les sociétés naturalistes parvinrent à créer quelques réserves qui n'avaient aucun statut juridique. De même, l'administration forestière, avec l'appui du Touring-Club de France, parvint à transformer des terrains domaniaux en un parc dit de la Bérarde puis de l'Oisan, enfin du Pelvoux. Mais, faute d'avoir les moyens d'assurer le gardiennage, elle abandonna l'idée de poursuivre l'expérience. Dans un pays densément peuplé, avec une législation qui protège la propriété foncière et en un temps où il y avait une forte concurrence autour des sols, il n'était facile ni d'acquérir des territoires ni de délimiter des zones où serait appliquée une réglementation qui devait sortir nécessairement du droit commun et limiter la liberté des propriétaires.

Aussi l'essentiel de l'effort de création de parcs et de réserves intégrales s'effectua-t-il après la Première Guerre mondiale dans les colonies. Dans ces contrées, les espaces sauvages étaient autrement plus vastes qu'en métropole et les autochtones ne bénéficiaient pas d'un système foncier aussi protecteur que les autochtones métropolitains. En outre, n'étant pas citoyens, ils ne disposaient pas de député pour défendre leurs intérêts et leurs droits à l'Assemblée nationale. L'empire colonial devint alors un territoire d'expérimentation de la protection de la nature, avec une grande diversité de statuts, de réglementations et une certaine confusion terminologique. La tradition paysagère, principalement portée par le Touring-Club de France, réalisa de nombreux petits parcs en Afrique du Nord. Il s'agissait de réalisations modestes en raison de l'opposition des colons. En revanche, la convergence entre certains grands noms de la chasse sportive, les forestiers et la tradition naturaliste inspira la création de vastes réserves forestières, de parcs et de grandes réserves intégrales en Afrique orientale, à Madagascar et en Indochine.

Ces traditions vont converger à nouveau après la Seconde Guerre mondiale en métropole dans un contexte de profonde mutation de l'espace rural. Au lendemain de la Libération, les transformations de la mise en valeur agricole, qui visaient à rattraper le retard français, modifiaient les paysages et fragilisaient les sociétés et les traditions locales. Émergèrent alors des initiatives de parcs culturels pour préserver les sociétés

paysannes et les modes de vie coutumiers. Tandis que l'exode rural s'accélérait et que se manifestaient les prémices d'une déprise agricole, on assistait aussi au cours des années 1950 au développement des stations de sports d'hiver en haute montagne. Les versants se couvraient de remontées mécaniques, d'ouvrages paravalanches, de pistes damées, de parkings. Les vallées et les replats s'urbanisaient.

Dans la conjonction de ces deux processus en Savoie, Gilbert André voyait la menace d'une destruction de la vie traditionnelle des villages et de la beauté des paysages alpins. Son projet de « parc culturel » entendait à l'inverse préserver l'espace sans pour autant refuser une certaine modernisation de l'économie rurale. Il ne s'opposait pas au développement des sports d'hiver mais souhaitait faire en sorte que les populations locales en gardent la maîtrise, en construisant des chalets traditionnels aux abords des villages et en limitant l'équipement du domaine skiable. Toutefois le parc culturel devait être un espace de régénération des citoyens grâce à un tourisme respectueux des paysages, curieux des folklores locaux et désireux de se ressourcer au contact de la nature et des usages montagnards. On réaliserait un développement économique maîtrisé, associant une agriculture paysanne à l'accueil d'une population avide d'espaces naturels. On y assurerait également la protection de la faune, de la flore et des sites. Les deux volets du projet étaient censés se renforcer mutuellement et faire obstacle à l'émigration des jeunes paysans et à l'implantation de vastes complexes touristiques.

Un même dessein anima le docteur Pierre Richard et la Compagnie des Amis des sources puis l'association Font-Vive qui militaient pour la réalisation d'un parc culturel dans les Cévennes. C'était aussi le cas de Pierre Martel et de l'association Alpes de Lumière dans les Alpes du Sud aux abords du Mercantour et des Écrins.

Gilbert André manifestait un dynamisme remarquable. Il n'hésitait pas à s'entretenir avec des ministres et des hauts fonctionnaires pour défendre son projet de parc culturel dans les Alpes. De fait, la façon dont il parvint à mobiliser hommes de lettres, administrateurs, députés, conseillers généraux, a joué un rôle très important dans la mise sur l'agenda parle-

mentaire d'une loi sur les parcs nationaux. C'est d'ailleurs lui qui, en Savoie, parvint à convaincre les collectivités locales d'adhérer à l'idée de parc. C'est pourquoi le Conseil national de protection de la nature, créé en 1946, demanda au ministère de la Reconstruction et du Logement de procéder à une enquête préliminaire à la création d'un parc national en Savoie. Cette enquête fut confiée par le directeur de l'urbanisme, André Prothin, à un architecte-urbaniste du nom de Denis Pradel. C'est lui qui créa l'Atelier d'architecture de Courchevel et qui fut très impliqué dans le développement de stations de sports d'hiver; situation qui n'était donc pas sans présenter des contradictions.

En décembre 1959, le Premier ministre, Michel Debré, demanda à la Direction générale des Eaux et Forêts de **préparer un projet de loi sur les parcs nationaux**. C'est un jeune forestier qui en fut chargé, Yves Betolaud. Depuis son retour du Sud marocain, il s'occupait des affaires juridiques. À ce poste, il avait déjà préparé la loi de 1957 accordant, dans le prolongement de la loi de 1930 sur les sites, une existence officielle à des réserves naturelles. Cette décision avait de quoi surprendre. Si l'administration forestière avait été très active au début du siècle dans le mouvement en faveur des parcs nationaux et si elle avait expérimenté différentes formes de protection de la nature dans les colonies, elle manifestait une grande réserve vis-à-vis des projets qui émergeaient en métropole au cours des années 1950. Certes, Jean Prioton avait bien tenté de transformer en parc national 15 000 hectares du Mont Caroux mais sans succès. Les projets savoyards du Club Alpin Français ou bien de ce grand chasseur, un tantinet braconnier, que fut le Docteur Couturier, et ceux de Gilbert André, étaient accueillis avec une certaine fraîcheur de la part des forestiers qui avaient dressé un bilan très négatif de l'échec du parc la Bérarde.

Néanmoins, cet appel à l'administration forestière s'expliquait par le fait que les Eaux et Forêts étaient alors la seule administration à disposer d'un quadrillage du territoire montagnard susceptible d'assurer la surveillance et le fonctionnement de parcs nationaux. La loi de 1960 s'est inspirée du compromis proposé par Denis Pradel pour le projet savoyard, grâce à un aménagement concentrique du territoire. **Les parcs nationaux**

**doivent comporter en leur cœur des réserves intégrales** (ce qui convient aux naturalistes). Leur zone centrale doit permettre de protéger les espèces menacées par les pratiques de chasse et de cueillette et de conserver au paysage un aspect « naturel » (ce qui convient à tout le monde : esthètes, naturalistes, chasseurs voulant des réserves pour le bouquetin et le chamois, promoteurs de « parcs culturels »). Enfin, une **zone périphérique** doit accueillir des activités économiques et des aménagements touristiques exemplaires, comme le préconisait Gilbert André et comme il l'a réalisée dans sa commune de Bonneval. Il est vrai que ce n'est pas tout à fait le programme de Denis Pradel qui a été retenu, car le législateur a été un peu plus rigoureux dans la protection du centre et surtout n'a pas donné aux directeurs de parcs la possibilité d'avoir la moindre influence au niveau de la zone périphérique.

Cependant, explicitement, le législateur a entendu associer le développement économique et la protection de la nature, inaugurant des parcs à la française (c'est dit dans les textes) différents de ces parcs américains où l'homme n'est qu'un visiteur temporaire. **Mais la loi de 1960 s'inscrivait dans un climat économique et social qui lui était largement contraire**. Les efforts pour rattraper les retards français accumulés par le pays n'étaient pas tous compatibles. La loi sur les parcs nationaux fut discutée au Parlement en même temps que la *loi d'orientation agricole* dont l'objectif était la modernisation de l'agriculture française. La profession agricole était en train de se convertir au productivisme, y trouvant une nouvelle légitimité et la possibilité pour les agriculteurs plus dynamiques de récupérer les terres des plus pauvres. L'administration forestière était plus préoccupée du cubage de bois produit et de l'approvisionnement des industries papetières que de l'équilibre écologique. Les pouvoirs publics entendaient aussi combler un retard en matière de sports d'hiver et pouvaient compter sur l'appui de municipalités qui voyaient dans l'exploitation de l'or blanc la seule voie de développement économique qui s'ouvrait à leur portée.

C'est donc dans un contexte économique et social défavorable qu'une administration jeune et sans grands moyens financiers était chargée d'appliquer une loi qui, par bien des aspects, contrevenait aux autres politiques publiques. Il n'y a

rien d'étonnant que l'on ait été contraint de situer les zones centrales là où elles dérangeaient le moins de monde et de les concevoir de telle sorte que les conflits y soient maîtrisables. Cela a été le cas en Vanoise et plus encore dans les parcs ultérieurs. En sus de cette conjoncture défavorable, la loi devait être appliquée dans un contexte scientifique qui ne permettait pas encore d'envisager la conciliation entre la protection de la nature et les activités humaines.

**L'écologie classique** (celle qui fut synthétisée par les frères Odum en 1953, dans un livre intitulé « *Fundamentals of ecology* » qui restera jusqu'à la fin des années 1980 la bible des écologues) se focalisait sur l'étude des mécanismes d'autorégulation ; qui assurent aux écosystèmes une certaine stabilité. Elle tendait aussi à considérer l'homme comme un facteur puissant de variation menaçant, par sa démographie et ses activités, les équilibres naturels. Au cours des années 1960 et 1970, l'état du savoir invitait ainsi à protéger de l'activité et de la présence humaine les milieux qui demeuraient encore sauvages : les forêts primaires, les hautes montagnes, les déserts. Il a fallu attendre l'adoption progressive d'une conception dynamique de l'écologie, le développement de l'écologie des paysages, de l'écologie des perturbations, de la biologie de la conservation et de l'écologie de la restauration pour disposer des moyens scientifiques de concevoir des activités humaines qui, sous certaines conditions, puissent être favorables à la nature.

**Cette loi tardive a ainsi dû attendre la fin des années 1990 pour rencontrer des conditions économiques, sociales et scientifiques qui lui soient plus favorables.** Faut-il en conclure que, dans le contexte politique et idéologique des lendemains de la Libération, le retard français était un mythe mobilisateur (comme l'est de nos jours la nécessaire adaptation à la mondialisation) susceptible de justifier des entreprises audacieuses plus ou moins contradictoires ? Après tout, les Français n'étaient peut-être pas si en retard que cela. Par ailleurs, parler de retard suppose qu'il y ait un sens à l'histoire. On est en droit de se demander s'il y a bien un sens à l'histoire : ce qui est advenu n'aurait-il pas pu, compte tenu de contingences, être autrement ? Ce vers quoi semble tendre le monde d'aujourd'hui, est-ce un processus inéluctable ou

simplement l'interprétation téléologique naïve que nous en faisons ? N'est-ce pas aussi parce que la société civile, le pouvoir exécutif, le pouvoir législatif et la science ont des temporalités différentes et que le droit ne peut qu'enregistrer une certaine configuration d'exigence, d'aspiration et de possibilité, chacune se développant sur son propre registre de temps ? Cette discordance de temporalité est certes une source de lenteur, mais elle est aussi un gage de liberté. Elle peut enfin conduire à des anticipations audacieuses comme dans le cas de la loi de 1960.

### Jean-Pierre Raffin

Merci Raphaël. Nous allons encore changer un peu d'espace avec l'intervention de **Jean-Pierre Ribaut** sur une institution qui a été tout à fait pionnière en matière de protection de la nature : le Conseil de l'Europe. ★



Plaque négative au gélatino-bromure d'argent, format 8x9 cm. Inscription manuscrite par Eugène Trutat sur l'enveloppe : "Cauterets : lac de Gaube l'embarcadère août 1901 Bellieni" ©Collection photographique du muséum de Toulouse. Fonds Eugène Trutat



Plaque négative au gélatino-bromure d'argent, format 18x24 cm. Cirque de Gavarnie. Sans inscription ni mention d'auteur ©Collection photographique du muséum de Toulouse. Fonds Eugène Trutat.

# *L'influence internationale : le Conseil de l'Europe*



**Jean-Pierre Ribaut,**  
*ancien chef de la division Environnement au Conseil de l'Europe*

Sans vouloir douter de vos compétences politiques, vous me permettrez d'attirer votre attention sur le fait que le **Conseil de l'Europe est une organisation totalement différente de l'Union européenne**. Mais on a pu mélanger les deux organisations, même au niveau ministériel. Contribuait à cette confusion le fait que siégeait dans les locaux du Conseil de l'Europe à Strasbourg également le Parlement de l'Union européenne. Le grand hémicycle du Conseil de l'Europe servait tous les mois aux séances du Parlement européen puis, quatre fois par an, y siégeait l'assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe.

Aujourd'hui, le Parlement européen a ses propres bâtiments à Strasbourg. Ce siège est contesté régulièrement par les Anglais et par d'autres pays qui estiment que ce serait plus rationnel de siéger à Bruxelles. Si on a décidé la création de l'Union européenne avec un Parlement à Strasbourg, c'était justement pour éviter une grande mégapole européenne et répartir d'une manière raisonnable les institutions européennes entre Bruxelles (siège de la Commission, avec 20 000 fonctionnaires), Luxembourg (siège de la Cour des Droits fondamentaux de l'Union européenne) et Strasbourg (siège du Parlement européen). L'Union européenne regroupe 27 pays, le Conseil de l'Europe presque 50 dont la Russie et l'Ukraine. C'est une structure tout à fait différente. Pour le Conseil de l'Europe, vous payez moins d'un euro d'impôt par an ! Pour l'Union européenne, c'est infiniment plus, mais il s'agit de sommes qui vous reviennent en grande partie dans les subsides que vous recevez pour le développement. Le Conseil de l'Europe n'a jamais eu les moyens financiers qu'il aurait dû avoir. Malgré cela, il a réussi dans le domaine des droits de l'homme. Tout le monde peut être très fier, moi le premier, même si je suis écologiste, de l'historique Convention européenne des droits de l'homme, qui vous permet de vous adresser à cette institution si vous estimez que, dans votre pays, vous n'avez pas été jugé correctement en fonction de cette Convention couvrant de nombreux domaines d'activités humaines.

Je pense que cette parenthèse était utile pour bien situer les réflexions que je vais faire. Le Conseil de l'Europe a été la première institution européenne créée après la guerre, non par 12 pays, comme on pourrait le croire au vu des 12 étoiles du drapeau européen. Assez vite, il y a eu dans l'assemblée

parlementaire du Conseil **des gens assez éclairés pour se dire que les problèmes d'environnement, dans les années 1955-1960, nécessiteraient une coopération européenne**. Il y avait là des parlementaires représentant toutes les professions qui proposèrent au Comité des ministres de constituer une structure qui permette d'étudier les problèmes de l'environnement. C'est ainsi qu'en 1962, le Conseil de l'Europe a créé le **Comité européen pour la Sauvegarde de la Nature et des Ressources Naturelles**. À l'époque, le Conseil de l'Europe comportait 18 pays membres, dont la Suisse qui en a fait partie relativement tôt parce que le Conseil de l'Europe n'a pas la portée coercitive qu'a l'Union européenne. Les conventions décidées par les comités d'experts, par exemple, puis adoptées par le Comité des ministres, sont ensuite simplement des recommandations aux gouvernements pour acceptation. Ce Comité européen pour la sauvegarde de la nature fut créé avec un mandat de lutte contre la pollution de l'eau et pour la réglementation de la fabrication et de l'emploi des pesticides, la création de réserves ou de parcs nationaux, la protection de la faune et de la flore, la pollution de l'air, l'éducation et l'information.

En 1964, une conférence internationale déboucha sur un comité indépendant relatif à la pollution de l'air qui aboutit en 1968 à une **Déclaration de principes sur la pollution de l'air**, texte aux recommandations ambitieuses pour l'époque. En 1965, nous étions à l'époque de la protection de la nature, beaucoup d'initiatives avaient déjà été prises (création de parcs nationaux...) et le Conseil de l'Europe a créé quelque chose de très intéressant et d'original : le diplôme européen. **Ce diplôme européen** est un titre attribué par le Comité des ministres, via un comité d'experts, à des espaces qui ont une valeur exceptionnelle du point de vue de la biodiversité ou du paysage. Il est attribué après une expertise sur place, donné pour 5 ans (10 ans aujourd'hui) avec un rapport annuel et des expertises régulières pour vérifier si le site le mérite toujours. Jusqu'à nos jours, un seul site a vu son diplôme retiré dans un pays qui est la France avec le parc national des Pyrénées, où malgré toute la tolérance dont ont fait preuve les experts, on a développé le ski d'une façon jugée incompatible avec l'octroi du diplôme. Pour le reste, la France a toute une série de sites prestigieux qui sont très bien gérés comme la Camargue. Aujourd'hui 70 diplômes intéressants ont été attribués. Mais





Pluvier guignard (*Charadrius morinellus*) juvénile en halte migratoire  
©Xavier Hindermeyer/METL-MEDDE

je le répète, ils ne sont pas attribués dans n'importe quelle circonstance. Il n'y a pas d'argent donné. Le Conseil de l'Europe a voulu simplement encourager la protection et la gestion exemplaire de zones d'intérêt européen du point de vue de la biodiversité ou du paysage. Dans de nombreux pays, le fait d'avoir le diplôme a permis l'octroi supplémentaire de moyens financiers par exemple et un développement de la recherche dans ces zones.

En 1968, la **Charte européenne de l'eau** a comporté une série de principes qui a servi de guide dans de nombreuses législations. Elle a été suivie par le développement d'initiatives visant à essayer d'établir une convention européenne sur la protection des eaux. Dans un **projet de convention européenne**, le Rhin était évidemment au centre des problèmes. Quoique ce fleuve fût déjà protégé par deux structures juridiques indépendantes, on voulait renforcer sa protection avec une série de travaux très pointus sur l'usage des eaux à des fins agricoles, les critères de potabilité, les critères minimaux pour l'eau à usage industriel. On avait réussi à mettre au point la convention, dans des conditions presque pathétiques parce qu'il fallait finir tel jour à telle heure, après une grosse opposition entre les Néerlandais, en aval, et la France, en amont. Puis cela échoua au dernier moment : au Comité des ministres, un pays demanda de tout recommencer car le travail n'était pas suffisamment rigoureux. En fait, dans ce pays qui s'opposait, le ministère de l'Industrie n'avait pas été associé aux discussions qui étaient traitées par le ministère de l'Agriculture et celui de l'Environnement.

Par ces exemples, je voulais démontrer que, dans les années 1960, quand vous avez parlé de ce qui se faisait sur le plan de l'industrie et de l'opinion publique, il y avait sur le plan international déjà un certain acquis. Toutes ces initiatives ont permis de progresser.

**Quel fut le déclic de la constitution du ministère de l'Environnement en France ?** À mon avis, cela fut incontestablement l'Année européenne de la nature. À la Conférence internationale des 9 au 12 février 1970, indépendamment des questions de protocole inextricables à propos de l'accueil de toutes les sommités politiques et royales, il y eut un grand rassemblement

de parlementaires, d'écologistes, de fabricants de pesticides, d'agriculteurs, d'industriels et de représentants du milieu associatif. Toutes les parties prenantes de la société étaient présentes. Il est essentiel dans les négociations de travailler avec toutes ces structures. On aboutit alors à une déclaration, avec une trentaine de recommandations parmi lesquelles figurait la constitution, dans chaque État, d'un ministère de l'Environnement. C'est ainsi que le Royaume-Uni a créé le premier ministère de l'Environnement à la fin de 1970. La France a été le deuxième pays à instituer en janvier 1971 le « *ministère de l'Impossible* » comme il a été appelé, avec un budget de 0,1% du budget national de la France. La personne nommée pour lancer le travail de ce ministère a été Robert Poujade, maire de Dijon, qui a fait un travail remarquable pendant ces années-là.

Presque toutes les autres propositions de cette conférence historique ont été mises en œuvre, alors qu'elles n'avaient pas de caractère obligatoire. Le Conseil de l'Europe ne pouvait pas obliger les pays à signer une convention ou à appliquer les résolutions.

Une autre proposition de la Conférence de 1970 a été de la mise en place de réunions entre ministres responsables de l'environnement, afin de faciliter la résolution des problèmes nécessitant la manifestation d'une coopération internationale. C'est ainsi que **la première conférence ministérielle au niveau du Conseil de l'Europe se tint en 1973** alors qu'en 1972 avait eu lieu la Conférence des Nations Unies sur le l'environnement humain à Stockholm. En 1973, seuls certains pays avaient un ministère de l'Environnement mais cela ne voulait pas dire que l'action des autres était moins efficace, comme en Allemagne ou en Suisse où étaient traitées les questions de la nature via le ministère de l'Agriculture et celles de la pollution via le ministère de l'Intérieur.

Initiative plus que hardie pour l'époque, l'Allemagne proposa lors de cette conférence en 1973, par la bouche de son ministre de l'Intérieur et de son ministre de l'Agriculture, un protocole additionnel sur l'environnement à **la Convention européenne des droits de l'homme**. L'Allemagne estimait que les droits de l'homme ne devaient pas seulement concerner les droits traditionnels (droit à la famille, à l'éducation, à la circulation,

de s'établir où l'on veut, droit social, droit économique) mais aussi des droits à un environnement de qualité ! Cela fut un acte d'avant-garde formidable puisqu'il n'y a toujours pas de protocole à l'heure actuelle... Un protocole additionnel à la Convention des droits de l'homme, signifiait qu'on ajoute un élément nouveau à la Convention européenne des droits de l'homme. Constatons avec plaisir que, vu l'importance grandissante de ces problèmes, une certaine jurisprudence de la Cour s'est développée au cours de ces dernières années. C'est ainsi que des cas relatifs à l'environnement ont été traités dans ce cadre.

En sus du Conseil de l'Europe, l'**UNESCO**<sup>1</sup> a contribué par une réflexion importante à l'évolution de cette prise de conscience pour l'environnement naturel dans les esprits, avec une grande conférence en 1968 qui a été à l'origine du fameux programme « *Man and Biosphere* » (MAB), avec des réserves naturelles et culturelles de la biosphère.

**L'Union Internationale de Conservation de la Nature (UICN)** a été créée en 1948. Son siège est maintenant à Gland, situé à mi-chemin entre Lausanne et Genève. C'est la référence internationale incontestée dans ce domaine par le sérieux et la compétence concernant les espèces animales et végétales. Tout ce qui relève de la diversité biologique est originellement de la compétence de l'UICN. L'UICN a constitué **le Fonds mondial pour la nature (WWF)**. Ce Fonds, instauré pour alimenter financièrement la recherche de l'UICN, a petit à petit développé ses propres programmes. Aujourd'hui, les deux organismes coopèrent. Le WWF contribue à faire évoluer l'opinion publique grâce à des actions très ponctuelles mais très importantes. L'UICN est un peu en retrait. Voilà, très schématiquement ce qui a contribué à une évolution dans toutes les couches de la société pour que 1970 soit vraiment une année de démarrage dans beaucoup de domaines. ★

<sup>1</sup> Organisation des Nations Unies pour l'éducation, la science et la culture

## Philippe Vesseron

Je suis frappé, en entendant les différents intervenants, de voir que **l'on parle très peu de la Communauté européenne ou de l'Union européenne**. Je crois me souvenir que, dans ces périodes, la référence était pour nous davantage ce qui se passait aux États-Unis que ce qui se passait à partir de 1958 en Europe. Même si on peut trouver beaucoup d'idées provenant de l'OCDE (Organisation de coopération et de développement économiques) ou des Accords d'Helsinki, il a fallu attendre très tard, me semble-t-il, les années 1980, pour voir émerger l'Union européenne. Quelqu'un peut-il commenter ce point ?

## Daniel Boulet

Dans mes recherches, j'ai trouvé très peu de référence à l'Union européenne, qui était encore très jeune. En revanche, **la présence des États-Unis était récurrente**. En 1962, Renault envoya deux ingénieurs enquêter aux États-Unis sur les perspectives de développement d'une législation contre la pollution automobile, en ayant toujours en tête qu'un jour l'entreprise pourrait percer ce marché. Les deux ingénieurs avaient essentiellement consulté les pétroliers et les constructeurs automobiles américains qui leur avaient prodigué des paroles rassurantes.

Je parlais tout à l'heure de l'exemple de Péchiney qui voulait établir Intalco dans les années 1960. À la fin de la décennie, Péchiney voulait construire une usine à Flessingue aux Pays-Bas et c'est aux

États-Unis qu'on emmenait les représentants de l'administration et des conseils municipaux néerlandais pour leur montrer ce que Péchiney avait réalisé.

Depuis, on a fait référence à l'Allemagne. Cette référence aurait sans doute déjà pu être faite au cours des années 1960 puisqu'il y avait déjà des avancées en Allemagne. Mais on était tellement centré sur les États-Unis qu'on n'y pensait pas.

## Un participant

Comme j'ai été parlementaire européen, je me suis intéressé à la question. En fait l'Union européenne a commencé à prendre en compte ces problèmes autour des années 1975-1977, avec l'élaboration de la directive de 1979 sur les oiseaux. Mais, avant 1960, il n'y avait pratiquement rien en matière d'environnement au niveau européen.

## Rémi Luglia

Je souhaite interroger M. Larrère à propos du **courant naturaliste**. Vous avez indiqué que les naturalistes semblaient préférer **les réserves naturelles**. C'est sur ce terme de préférence que je m'interroge, car il semble impliquer la mise en œuvre d'une volonté bien définie ou, en tout cas, d'une conception de la réserve naturelle bien définie. J'ai l'impression que, pour ce qui concernait les réserves de la Société d'acclimatation en métropole avant 1940, il y avait un double phénomène :

★ Les naturalistes se tournaient vers la création d'un corps de personnels de

réserves naturelles face à l'échec de leur appel aux pouvoirs publics pour créer des zones protégées. Je dirais donc qu'ils faisaient des réserves naturelles par défaut.

★ Il me semble qu'ils saisissaient des opportunités pour protéger des espaces vides d'homme, d'où la protection d'une nature qu'ils estimaient sauvage. En fait, sans compter les problèmes qu'ils pouvaient rencontrer dans une gestion qu'ils voulaient ou pensaient intégrale, ils accordaient une place assez large aux activités humaines traditionnelles.

## Raphaël Larrère

Des textes existent. Je pense en particulier à quelque chose qui est sorti en 1937, à partir d'enquêtes faites sur différents endroits, qui montrent très bien qu'à cette époque, **les naturalistes en « pinçaient » pour la réserve intégrale**. On retrouve aussi des critiques des projets de parc du Touring-Club de France et du Club Alpin Français au début des années 1920. D'ailleurs, les naturalistes ne s'associaient pas au projet de la Bérarde.

Ces réticences tiennent à deux choses :

★ Le modèle américain ou ce que l'on croit être le modèle américain d'après la façon dont il se présente est la protection de la *wilderness*<sup>1</sup>. L'ennui, c'est qu'en réalité les parcs américains sont des équipements touristiques et pédagogiques. Mais le discours d'accompagnement est bien prégnant et il y a quand même des aspects de nature sauvage.

<sup>1</sup> *wilderness* ou région sauvage

★ Sachant qu'il n'y avait pas de *wilderness* en France, pas de nature primitive du genre de la *Christian nature*, les naturalistes voulaient aussi disposer de réserves où seuls les scientifiques auraient le droit de pénétrer. Pour savoir ce qui se passe dans la nature, on va avoir nos propres domaines.

Je pense qu'il s'agissait là des deux motivations principales des naturalistes. S'ils se lançaient dans des acquisitions foncières ou dans des locations, c'est tout simplement qu'ils en avaient l'opportunité et qu'ils étaient déçus de voir que cela ne marchait pas en France. Mais cela marchait très bien dans les colonies. Je peux vous dire que les professeurs du Muséum ont été largement impliqués dans les aventures coloniales de la protection de la nature française. En métropole, ils ont fait là où ils pouvaient agir finalement.

### Annie Charlez

J'ajoute une précision juridique en ce qui concerne l'Union européenne. Les traités ne prévoyaient pas l'environnement. Aussi fallait-il une décision à l'unanimité de l'ensemble des membres pour qu'une décision fût prise. C'est dans cette condition que la directive sur les oiseaux fut adoptée en 1979. **Mais il a fallu attendre les années 2000, avec les traités de Maastricht et de Lisbonne, pour que l'environnement soit inclus dans les traités.** Pour cette raison, l'intervention de l'Union européenne en matière d'environnement a été tardive et des conventions ont été prises par le Conseil de l'Europe.

En ce qui concerne les chasseurs ils ont créé dès 1951 **des réserves de chasse** approuvées par le ministre. Un réseau de réserves de chasse avait été mis en place, non pas pour « réserver » le gibier aux chasseurs, mais justement pour protéger le gibier. Beaucoup de réserves de chasse ont été créées dans tous les départements français.

### Jean-Pierre Ribaut

Vous avez expliqué le retard de l'action « formelle » de l'Union européenne. Mais l'Union a commencé à travailler sur l'environnement dès qu'elle a senti que le thème était important, à cause des retombées économiques sur le développement de l'industrie davantage que pour la protection de la nature.

Je n'ai pas parlé de la **Convention européenne pour la protection de la vie sauvage et des habitats naturels, qu'on appelle la Convention de Berne**, dont on parle dans les journaux assez régulièrement à propos de l'ours dans les Pyrénées ou du loup dans le Mercantour. Cette convention a été adoptée au Conseil de l'Europe en 1979 par 46 parties volontairement contractantes. L'Union européenne a copié nombre de ses articles dans la directive habitat pour faire concorder les deux textes. Alors que la Convention sur l'eau avait capoté, l'Union européenne en a repris les idées dans une directive cadre. Il est important de dire **qu'il y a une coopération très efficace entre l'Union européenne et le Conseil de l'Europe.** Le Conseil de l'Europe, qui n'a pas d'argent, voit ses travaux financés en partie par l'Union européenne. Un

exemple de complémentarité est représenté par les zones Natura 2000 et le réseau Émeraude du Conseil. Après une période de compétition, entre le Conseil et l'Union européenne, il y a vraiment aujourd'hui une coopération.

### Stéphane Frioux

Je complète ce qui vient d'être dit sur les institutions européennes. On a juste évoqué le rôle de l'OCDE en matière de pollution de l'air. Un certain nombre d'experts circulaient entre les commissions ministérielles et l'OCDE. Tant au niveau de l'OCDE qu'au niveau de la Communauté économique européenne, la question était avant tout de **ne pas fausser la concurrence entre les différentes industries.** Les industriels français de l'automobile s'en servaient beaucoup pour essayer de limiter au maximum les projets de mesure sur la pollution de l'air par les automobiles. C'est ainsi que ces institutions ont pu jouer dans le sens d'un retard ou d'une avancée des lois.

**Gérard Sournia** (*ancien directeur de l'UICN en Afrique francophone puis en France*)

Je remercie Jean-Pierre Ribaut d'avoir rappelé avec passion les relations entre l'UICN et le WWF. En complément des interventions de Raphaël Larrère et de Jean-Patrick Le Duc, je dirai que **nos anciennes colonies ont été un laboratoire pour les hommes et pour l'expérimentation de la création d'espaces consacrés à la protection de la nature, avec des noms parfois bizarres.**

Dans la plupart des cas, depuis le Sénégal et la Mauritanie jusqu'au Tchad et à la République centrafricaine, nous avons affaire à d'immenses surfaces de centaines de milliers d'hectares voire de millions d'hectares, peu peuplées, car les contraintes sanitaires, avec la fameuse cécité des rivières, faisaient que les populations locales ne les utilisaient pas. C'étaient des régions giboyeuses, où les gouverneurs ne se privaient pas de chasser, mais avec la complicité de chasseurs de l'époque qui, dans leur grande sagesse, y expérimentaient des zones de protection.

Parfois, on a fait un procès à la création de ces réserves. Il est vrai que les limites de ces pays ont été tracées à la règle industrielle. Mais cela n'a pas toujours été le cas. Dans des archives de l'ancienne administration coloniale des années 1930-1940, des administrateurs allaient discuter avec les populations locales pour voir où passerait la limite de la zone à classer. L'usage humain des ressources de ces zones était faible pour des raisons sanitaires mais, en saison sèche, les populations avaient besoin d'avoir accès à l'herbe, à des points d'eau, à des plantes médicinales qu'ils connaissaient, qui ne se trouvaient que dans cette zone et qui jouaient un rôle de protection de la biodiversité. Il y avait donc des approches socio-administratives. Cela dépendait aussi beaucoup des gouverneurs et des individus. Quelquefois, c'était un peu plus virulent. Dans beaucoup de minutes, on retrouve **ce dialogue permanent avec les populations** qui n'étaient pas très contentes de voir qu'on allait les amputer de certaines

ressources auxquelles elles avaient momentanément accès.

Après la Conférence de Stockholm (1972), la Côte d'Ivoire, le Zaïre et la Haute-Volta créèrent des ministères de l'Environnement. Il y a eu une commission nationale de l'environnement en Côte d'Ivoire dès 1973, un ministère de Protection de la nature et de l'environnement en 1976, rattaché un moment à la DATAR. Les ministères des pays francophones ont donc été créés très rapidement.

On s'étonne toujours que les espaces protégés d'Afrique de l'Ouest ou d'Afrique Centrale n'aient pas pu « décoller » mais le tourisme n'y a jamais fonctionné. Les entrées les plus importantes enregistrées ont concerné le Niocoloba, avec 60 000 à 80 000 entrées, principalement des coopérants ou des gens de passage. Mais jamais l'accompagnement du développement par le tourisme n'a atteint le niveau des parcs de Tanzanie ou du Kenya.

**Isabelle Roussel**, *vice-présidente de l'APPA*

J'ai trois remarques à faire que me suggèrent les interventions de ce matin.

Je suis tout de même frappée par **le poids de l'opinion publique** pour faire avancer des prises de position en faveur de l'environnement. Dans le cas de la pollution atmosphérique, que je connais mieux, on peut s'interroger sur le lien existant avec le « *Nimby* » souligné par Stéphane Frioux. Le ministère de l'Environnement a-t-il fait mieux que le personnel de santé avant

1971 dans une gestion plus proche de la population ? En se demandant pourquoi les États-Unis et le monde anglo-saxon ont été une telle référence, on peut se poser la question du poids de l'individu et du rôle des protestants, qui avaient une approche de l'autonomie de l'individu plus forte qu'en France, monde plus proche d'une vision descendante du pouvoir.

En matière de pollution atmosphérique, j'insiste sur **l'importance actuelle du rôle de l'Europe**. Qu'est-ce qui fait que la pollution atmosphérique ressort des cartons alors qu'elle avait pu être masquée par le changement climatique ? C'est parce que l'Europe vient de pointer du doigt 14 agglomérations qui dépassent les niveaux de particules et des oxydes d'azote (NOx). Là, tout d'un coup, tout le monde s'affole, on revient au thème de la pollution de l'air. Sinon la France risque de payer je ne sais combien de millions d'euros de pénalités par an. Il y a un poids de l'Europe tout à fait intéressant pour faire avancer les choses.

Dans le cadre de la pollution atmosphérique, toujours très liée à la santé, on a déploré le retard de la santé publique, mais il est vrai que là aussi la santé coloniale a pu nous donner aussi un éclairage sur ce qu'aurait pu être la santé publique.

**Jean-Pierre Raffin**

Merci Madame. Vous ouvrez là un débat qui nourrirait pratiquement une autre journée d'étude ! Une dernière question ?

## Yannick Mahrane

Je tiens à remercier les intervenants. Pour appuyer le propos de Raphaël Larrère sur **les réserves intégrales**, je rappelle que le statut juridique de ces réserves a été créé en 1933 lors de la Convention de Londres. D'après un observateur britannique, on sait que ce sont les Français – dont Georges Petit – qui y défendaient la conception, expérimentée à Madagascar.

Lorsque l'on parle des **naturalistes**, il faut bien distinguer entre ceux qui étaient les représentants de la Société d'acclimatation comme Louis Mangin, qui était également directeur du Muséum et président de la Société d'acclimatation, et ceux qui n'agissaient pas dans les colonies comme Henri Humbert ou Georges Petit. Il faudrait suivre la trajectoire des personnes au sein de la Société d'acclimatation, ce qu'elles faisaient en métropole et si elles avaient agi dans les colonies auparavant, pour bien suivre ces transitions territoriales.

## Jean-Pierre Raffin

Je dois interrompre nos échanges. Je remercie les intervenants et les personnes de la salle pour la qualité de leurs interventions. ★

# Philippe Saint-Marc,

ancien président de la Mission Interministérielle d'Aménagement de la Côte Aquitaine (MIACA)

Monsieur le Président, Mesdames, Messieurs, Monsieur le Ministre,

Je voudrais faire état d'une présence qui honore particulièrement ce colloque sur les sources du ministère de l'Environnement, celle du Premier ministre français de l'Environnement en 1971. Vous avez eu d'autant plus de mérite que vous aviez à gérer – comme vous l'avez écrit vous-même – le « *ministère de l'impossible* ». Ce qui prouve qu'à l'impossible nul n'est tenu. Mais vous avez tenu et vous avez réussi à laisser dans ce ministère de l'Environnement un souvenir qu'on n'est pas près d'oublier.

Je voudrais remercier le président Jaffoux d'avoir placé cet après-midi sous le signe, que je crois essentiel, de l'aspect conflictuel de la politique de l'environnement. Ce que je ressens depuis une cinquantaine d'années que je me suis engagé dans la voie de l'environnement, c'est un conflit face à un certain nombre d'idées dominantes, un conflit face à des intérêts dominants très puissants, un conflit face à la routine. Quand on innove dans un pays comme la France, on est toujours mal vu.

Je suis doublement un marginal, comme énarque parce que je suis écologiste, chez les écologistes parce que je suis énarque au lieu d'être ingénieur des Ponts et Chaussées ou naturaliste. C'est **une expérience personnelle** que je voudrais livrer pour le témoignage du comité d'Histoire.

Il y a eu, me semble-t-il, dans la période des années 1960-1970, trois grands courants de contestation écologique. Je voudrais verser au dossier les actions que j'ai menées.

Le premier courant était **la lutte contre le gigantisme urbain et l'urbanisation accélérée de la région parisienne**. En 1964-1965, il y eut une levée de bouclier contre le schéma directeur d'aménagement de la région parisienne lancé par Paul Delouvrier. Approuvé par les uns, contesté par les autres, il

marquait une rupture par rapport au PADOG, le plan d'Aménagement et d'Organisation Générale pour la région parisienne lancé en 1960 sous l'égide de Claudius Petit et qui prévoyait la stabilisation de la région parisienne à 8 millions d'habitants. Il y avait un tournant puisque le schéma directeur proposait 14 millions d'habitants pour l'an 2000, avec une forte expan-



Vallée de Chevreuse - Vue Panoramique de Saint-Rémy-lès-Chevreuse prise du Claireau ©IAU idF

sion dans la perspective de faire obstacle à une translation de l'ensemble de l'économie française vers la léthargie en créant un pôle d'arrimage qui était la région parisienne.

**Il y avait contre ce projet d'urbanisation intensive un triple conflit** sur l'importance des espaces naturels (ces espaces étaient sacrifiés dans la création des villes nouvelles) sur les tours (la construction de logements pour 6 millions d'habitants supplémentaires impliquait l'édification de tours) et sur les autoroutes urbaines (l'idée dominante développée par le président Pompidou «*Il faut adapter Paris à l'automobile*» ouvrait la voie à toute une série d'autoroutes projetées à l'intérieur de Paris et de la région parisienne).

Contre toutes ces menaces, tous ces risques pour l'environnement, il y eut à ce moment-là **l'éclosion d'associations écologiques**. J'ai créé en juillet 1964 le Comité de sauvegarde de la haute vallée de Chevreuse, qui a été un des premiers comités d'action locaux de cette nature. En même temps, Serge Antoine avait institué le même type de comité pour la vallée de la Bièvre. Toute une série d'autres associations naissaient, notamment SOS Paris, association très efficace. Cette idée de vouloir lutter à la fois contre le gigantisme urbain puis contre toutes les formes d'urbanisation très étonnantes,



Panorama de la vallée de Chevreuse pris des Tours du château de la Madeleine, 1900 ©Collection Particulière F. Dugeny / IAU idF

a été une des pressions qui ont amené un certain nombre de citoyens dans la région parisienne (et ailleurs aussi) à se lancer dans un combat devenu écologique dans la mesure où il n'a pas porté seulement sur des objectifs particuliers – empêcher telle tour ou le saccage de tel parc – mais a aussi suscité **une réflexion d'ensemble sur un autre développement urbain qui ferait de la nature une priorité**.

Le deuxième grand courant écologique dans cette période était **la lutte contre la privatisation des rivages**. Il y avait une attitude très générale de l'ensemble des administrations et d'intérêts privés en faveur de la privatisation des rivages, sous la forme de ce qu'on a appelé les «*concessions à charge d'endigage*», c'est-à-dire la construction derrière le rivage endigué. Ce problème de privatisation des rivages et d'écrasement de la nature sous le béton a été un facteur très conflictuel. Cela a amené des associations, comme l'URVN (Union Régionale du Sud-Est pour la Sauvegarde de la Vie, de la Nature et de l'Environnement), à lever l'étendard de la contestation mais aussi l'administration (c'est là un des points intéressants de la discussion qui avait lieu) à proposer des moyens de mettre en valeur la nature et en même temps de sauvegarder un certain accès public à la nature.

C'est ainsi que la DATAR<sup>1</sup> avait créé en 1966 **l'opération d'aménagement de la Côte Aquitaine**

Il se trouve que j'ai été nommé président de la première mission pour l'aménagement de la Côte Aquitaine (1966-1970) avec des objectifs déjà assez écologiques :

- ★ sauver la nature et donner la priorité à la nature et non pas au béton ;
- ★ sauvegarder l'espace public naturel et refuser de laisser les espaces essentiels (c'est-à-dire les rivages de la mer et des grands lacs) être appropriés par les intérêts privés ;
- ★ lancer une opération de renaissance rurale.

Quand Jérôme Monod me fit nommer à la tête de la MIACA, il me disait : «*Tu fais le Languedoc-Roussillon*». Je n'ai pas fait le Languedoc-Roussillon : je pensais que, s'il fallait avoir une

<sup>1</sup> Délégation à l'aménagement du territoire et à l'action régionale



vision humaniste du développement de la côte d'Aquitaine en gardant les espaces essentiels ouverts à tous, c'était en protégeant une nature infiniment plus fragile que la nature du Languedoc-Roussillon. Ceci étant, il ne faut pas non plus se leurrer sur le fait qu'il y avait des pressions considérables.

Il y eut notamment une affaire de **dérogation** dont *le Canard Enchaîné* avait rendu compte. Un riche propriétaire du côté d'un grand étang girondin voulait obtenir une dérogation pour construire cent logements alors que le plan d'urbanisme ne le prévoyait pas. Je la refusai. Comme il avait des appuis très puissants, deux mois après, je fus révoqué. Quinze jours après, mon successeur, Émile Biasini accorda la dérogation. Au cours des années 1960-1970 dans la région parisienne et sur les côtes, ce problème de dérogation a joué un rôle majeur et a été un des grands facteurs de développement des mouvements écologiques.

Le troisième courant écologique correspondait à **la naissance d'une idéologie écologique**. Au début de la décennie, l'écologie n'existait pas. Il y avait quelques combats ponctuels pour sauver la Vanoise, la forêt de Fontainebleau, tel quartier de Paris.

Mais il n'y avait pas une pensée du développement écologique. On considérait que la nature était un bien inépuisable, gratuit et éternel. C'est au contraire à partir de ce combat écologique qu'est née une idéologie, avec des articles et des livres qui ont lancé l'idée qu'il fallait, si on voulait protéger la nature, changer fondamentalement le type de développement et donc la société. Ainsi j'ai écrit dès 1967, dans la revue *Études*, un article intitulé « *Socialisation ou destruction de la nature* ». Cet article a fait un certain bruit dans la mesure où cela donnait une dimension politique générale au combat écologique qui était auparavant un combat technique. Ensuite cette idée d'humanisme écologique a été développée par des auteurs comme le professeur Pellet qui ont écrit des ouvrages importants. Moi-même, j'avais écrit en 1971 le livre « *Socialisation et nature* », qui avait reçu le prix de l'Académie des Arts, des Lettres et des Sciences de Dijon, 222 ans après Jean-Jacques Rousseau, et qui me fut remis par le ministre que je remercie une fois de plus avec une recrudescence qui pourrait être ancienne mais non moins fidèle !

Pour ouvrir les débats, je donne la parole à **M. Bruno Maresca**, sur le thème des associations et des groupes de pression. ★



Philippe  
Saint-Marc et  
Bernard Barraqué  
©Gérard Crossay/  
METL-MEDDE

# Les associations et les groupes de pression

**Bruno Maresca,**

directeur du département Évaluation des politiques publiques,  
au Centre de recherche pour l'étude et l'observation  
des conditions de vie (CRÉDOC)

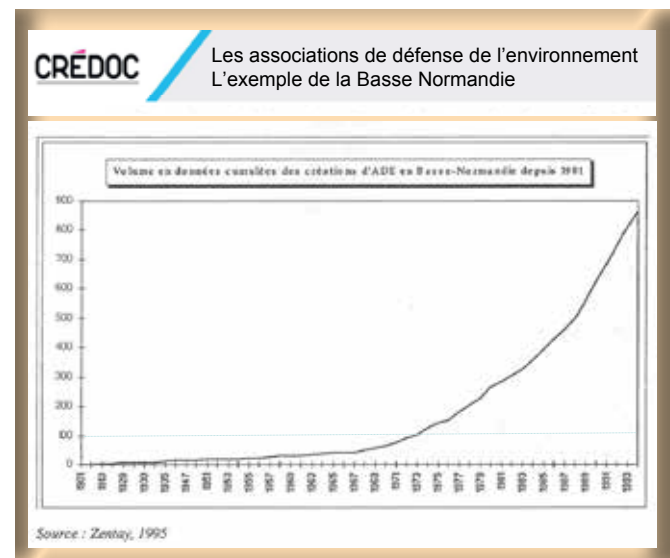
N'étant pas historien, je me sens très honoré de participer à cette réunion sur ce qui s'est passé avant la création du ministère de l'Environnement. Comme nombre de personnes trop jeunes à l'époque, j'ai pu penser - et d'ailleurs beaucoup l'ont écrit - que l'écologie était sortie tout armée au début des années 1970, à la fois avec la création du ministère en 1971 et la candidature de René Dumont à l'élection présidentielle de 1974.

L'ancien service de la recherche du ministère de l'Environnement nous a permis de réviser ce jugement. Celui-ci avait confié à des sociologues (Bernard Kalaora, Martine Berland) le soin de lancer **un programme d'études sur les associations de défense de l'environnement et de protection de la nature** pour essayer de mieux connaître le tissu des mobilisations locales et régionales en France. Le programme était dirigé à l'époque par André Micoud, directeur de recherche au CNRS. Florian Charvolin, ici présent, y fut très actif.

Constatons **qu'il n'existe pas vraiment d'histoire du mouvement associatif sur les questions de nature et d'environnement en France**. Il est très difficile, dans ce domaine, de savoir à différentes époques quelles associations ont été actives, quel était leur nombre, leurs objets, leur rayonnement. Dans le cadre du programme de recherche qui remonte au début des années 1990, nous avons exploré le développement du tissu

associatif depuis 1901, date de la loi sur les associations qui rend leur déclaration obligatoire en préfecture, dans quelques régions, dont la Basse-Normandie qui est assez représentative de ce qui a pu se passer ailleurs. De ces investigations (cf. courbe), on peut très naturellement conclure, comme l'ont fait beaucoup, que le mouvement des associations de défense de la nature et de l'environnement décolle au début des années 1970. Jusqu'à la fin des années 1960, le nombre de création d'associations dans ce domaine est particulièrement resté modeste.

Philippe Saint-Marc qui a vécu au plus près cette époque a rappelé que l'écologie n'était pas née avec la candidature de René Dumont, mais qu'elle s'était développée comme un courant de pensée dès la fin des années 1960. Si on regarde le nombre annuel de créations d'associations bas-normandes, on voit bien qu'un tournant se situe entre 1967 et 1968, suivi par une embellie progressive qui s'accélère ensuite fortement. Sur l'aspect spatial, on peut aussi voir que **ce mouvement de diffusion d'associations**, très locales mais aussi départementales ou régionales, a suivi un processus d'expansion régulier, du fait de l'accroissement de la densité des mobilisations locales.



Reconstituer le développement de ce tissu associatif n'est pas chose aisée : on est obligé d'en passer par les archives en plongeant dans les registres de déclaration des associations. Et repérer leur déclaration de naissance officielle reste très insuffisant : il est très difficile de savoir combien de ces associations créées sont toujours actives. Par de minutieuses recherches on a pu évaluer, au début des années 1990, à deux tiers environ le nombre d'associations de défense de l'environnement et de protection de la nature qui étaient restées actives depuis leur date de création, ce qui est un taux plutôt élevé.

Dans ce monde de l'environnementalisme et de l'écologie, il existe un large spectre de types d'association, dont les objets et les intensités de mobilisation sont assez différents : beaucoup de choses différencient les groupes qui s'intéressent à la préservation de sites, ou à la découverte de la nature, de ceux qui mènent des actions plus offensives de sauvegarde d'espaces naturels protégés ou de mobilisation sur des problèmes environnementaux.

En Basse-Normandie, la moitié des associations repérées s'intéressent à **des objets de défense du cadre de vie et de l'environnement** et celles-ci sont souvent très locales. Une des premières associations dont les registres conservent la trace, un comité de défense contre les émissions de gaz d'usines qui se trouvaient à Donville-les-Bains dans le Calvados, avait été créée en 1926. De 1930 à 1950, des associations, assez nombreuses, se sont focalisées sur la protection et la sauvegarde des sites et des patrimoines locaux, ce qui s'explique par le développement du tourisme. Elles ont contribué à valoriser des milieux naturels et des sites au bénéfice de l'expansion de l'économie touristique. La plus ancienne de ces associations, « *Les amis du Mont Saint-Michel* » (1910) est toujours active.

**Les associations de protection de la nature** qui ont voulu dépasser les enjeux très locaux pour embrasser l'ensemble des questions de protection de la nature ou de défense de l'environnement à l'échelle régionale, sont apparues plus tardivement, à la fin des années 1960. Dans le cas de la Basse-Normandie, le CREPAN (Comité régional d'étude pour

la protection et l'aménagement de la nature), modèle des associations régionales à caractère fédératif regroupant un ensemble de groupes existants, a été créé en 1968. Les dernières venues, enfin, sont **les associations proches de l'écologie politique** qui se multiplient au début des années 1990. Finalement, dans le champ des mobilisations associatives, l'écologie au sens des partis écologistes s'est structurée la dernière.

Un piège, dans lequel les analystes eux-mêmes tombent souvent, est de penser que la multiplication des groupes associatifs est le meilleur indicateur de la multiplication des adhérents. Ce n'est pas le cas. La non superposition entre le nombre d'objets et le nombre de ceux qui les consomment est une grande loi du rapport entre les biens et les usages. Dans le domaine culturel, par exemple, on sait que le nombre de livres et de films produits chaque année ne cesse de croître, tandis que le nombre de lecteurs ou de personnes fréquentant les salles de cinéma est stable depuis au moins une vingtaine d'années. Pour les associations, la même loi s'observe. On observe une croissance exponentielle du nombre d'associations depuis trente ans (cf. courbe), alors que depuis le milieu des années 1970, **le nombre de Français de plus de 18 ans qui adhèrent à des associations de défense de la nature ou de protection de l'environnement est constant, autour de 3%.**

CREDOC		Les associations régionales existantes les plus anciennes	
▪ 1912	Ligue de Protection des Oiseaux	▪ 1967	Nature Environnement 17 (devenu SEPRONAS)
▪ 1945	Loiret Nature Environnement	▪ 1967	LACOVAR (à l'origine de l'URVN en 1970)
▪ 1958	SEPNB	▪ 1968	Groupe ornithologique Manche
▪ 1964	Comité meusien de protection des oiseaux	▪ 1968	CREPAN
▪ 1965	SEPNMC	▪ 1969	Société de Protection de la Nature en Midi-Pyrénées
▪ 1965	Association Fédérative Régionale pour la Protection de la Nature (devenue Alsace Nature)	▪ 1969	SEPANSO
▪ 1966	Groupe ornithologique parisien (devenu CORIF)	▪ 1969	Centre ornithologique Rhône-Alpes
▪ 1966	Groupe ornithologique Nord	▪ 1969	FFSPN (héritière de la Société d'acclimation créée en 1854)
▪ 1966	Comité de défense des sites lyonnais, à l'origine de la FRAPNA	▪ 1970	Fédération Nord Nature
		▪ 1970	GEPOP (devenu Picardie Nature)

En élargissant le paysage, au-delà des quelques régions étudiées finement, on peut reconstituer le paysage des associations les plus anciennes, créées avant 1970, à travers **la liste d'associations qui existent encore**. La Ligue de protection des oiseaux (LPO) est la principale organisation non gouvernementale (ONG) française dans le champ écologique et l'une des plus anciennes (création en 1912). À travers elle, et bien d'autres en France et dans le monde, on constate que l'ornithologie a été un fer de lance important des mobilisations naturalistes (sauvegarde des espèces ainsi que des zones humides et des zones côtières qui sont des habitats privilégiés) : beaucoup d'associations aujourd'hui mobilisées sur la protection de la nature se sont constituées au départ en tant que groupes ornithologiques.

C'est après 1945 que **des grandes associations régionales de protection de la nature et de l'environnement se sont développées**. Dans ce paysage, une association a été pionnière, **la Société d'Étude et de Protection de la Nature (SEPNB) en Bretagne**, dont le processus de création s'est déroulé entre 1953 et 1958. Une coupure de presse du *Télégramme* de Brest du 28 avril 1958 relate comment ce qui était au départ des cercles de naturalistes et de géographie organisés par des enseignants du lycée de Lorient (parmi lequel Michel-Hervé Julien, grande figure de la protection de la nature) s'est transformé en une association axée sur des préoccupations naturalistes à l'échelle de la région Bretagne, en lien avec le Muséum d'Histoire naturelle à Paris.

Le même *Télégramme* de Brest du 6 juillet 1962 montre que c'est au sein de la SEPNB qu'a été formalisé et promu le concept de **parc naturel régional**. Ce concept inspiré des Canadiens, qui avaient développé des « *parcs provinciaux* » dans des espaces plus restreints que les parcs naturels nationaux, a été repris par la DATAR peu après sa création en 1963.

Une deuxième innovation lancée par Michel-Hervé Julien, animateur infatigable et trop tôt disparu de la SEPNB (Maresca, 2001), a été **l'idée du « tiers sauvage »**. Cette notion était reprise de l'expérience des Hollandais et des Danois qui voulaient essayer de sauvegarder un tiers de l'espace géographique, notamment un tiers du linéaire des côtes littorales, pour les

Nid de cigogne sur plate-forme et nichoir de faucon crécerelle  
©Thierry Degen/METL-MEDDE



Goéland ©Laurent Mignaux/METL-MEDDE



maintenir vierges de tout aménagement altérant le milieu naturel. La DATAR avait fait sienne cette proposition ainsi que les conseils généraux de Bretagne. Malheureusement, sous la poussée des aménagements, ce principe du « tiers sauvage » n'a pas réussi à s'imposer.

La SEPNB est une association très représentative de l'effervescence des mobilisations régionales au tournant des années 1970 (Le Demezset, Maresca, 2003) : entre 1967 et 1972, le nombre d'adhérents a doublé, atteignant le chiffre de 5 000, ce qui est un effectif considérable tant pour l'époque que par rapport à aujourd'hui. Après 1972, néanmoins, cette association, comme d'autres, a connu un effondrement de l'adhésion, qui résulte du processus de radicalisation de la contestation de ces mouvements associatifs. On en voit la trace à la Une de la revue *Penn ar Bed* (revue de la SEPNB créée en 1953) de 1973 qui avait osé titrer « *La protection de la nature commence à la limitation des naissances* ». Un grand nombre d'adhérents, motivés avant tout par l'intérêt naturaliste pour la conservation de la nature, n'ont pas emboité le pas de la contestation environnementaliste radicale, dominée à l'époque par les mobilisations antinucléaires.

Pour conclure et faire un clin d'œil à Philippe Saint-Marc, qui nous fait l'honneur de sa présence, je vous invite à vous pencher sur l'archive de l'Institut national de l'audiovisuel (INA) du 19 novembre 1971, qui restitue l'émission dans laquelle Philippe Saint-Marc expose ses thèses très stimulantes qu'il avait développées dans un livre important à l'époque, *Socialisation de la nature*, publié en 1971, dans lequel il élargissait des réflexions qu'il avait commencé à formuler en 1967. L'écologie militante n'est pas fille de 1968, elle s'enracine dans des mobilisations locales puis régionales qui sont liées au grand mouvement d'aménagement du territoire français initié au début des années soixante.

## Références

**Maurice LE DEMEZET, Bruno MARESCA.** *La protection de la nature en Bretagne. La SEPNB (1953-2003)*. Rennes, Presses Universitaires de Rennes, 2003. (Collection Espace et territoires).

**Bruno MARESCA.** Associations et cadre de vie. L'institutionnalisation des questions d'environnement. *Cahier de Recherche du CREDOC* n°167, janvier 2002.

**Bruno MARESCA.** Racines écologiques. Portrait d'un fondateur, in *Le génie associatif, 10 portraits*. Paris, Le Seuil, 2001. Coll. Textuel

★ **Bruno MARESCA.** L'environnement : une grande cause... locale. Quelques milliers d'associations naissent et meurent chaque année au gré des problèmes locaux soulevés par l'urbanisme et l'aménagement. *Consommation et Modes de vie* n°105, février 1996. ★



Bruno Maresca  
©Gérard Crossay/MELT-MEDDE

# Le cas des aménageurs

**Bernard Barraqué,**

*directeur de recherche au CNRS, CIRED-Agro ParisTech*

Je voudrais d'abord rendre ici hommage à Rémi Pochat, ingénieur du Génie Rural des Eaux et Forêts (IGREF), qui vient de nous quitter prématurément : il a fait beaucoup pour le développement de l'enseignement et de la recherche dans le domaine de l'environnement. Il a fait partie de cette histoire de la politique de l'environnement.

En introduction, je reprends l'évocation par Philippe Saint-Marc de sa révocation parce qu'il ne voulait pas accepter de dérogations. Ce mode de fonctionnement de l'État a été étudié sous le terme de « **régulation croisée** ». On peut par exemple relire un livre de Pierre Grémion qui n'a pas beaucoup vieilli, *Le pouvoir périphérique. Bureaucrates et notables dans le système politique français*, publié aux éditions du Seuil en 1976. Je me souviens d'ailleurs que même Michel Crozier et ses collègues qui ont réalisé la sociologie des préfetures ou du corps des Ponts et Chaussées ont fait un peu scandale dans l'administration de l'époque alors que tout le monde reconnaît aujourd'hui la valeur de leurs analyses.

Pierre Grémion montrait que, ce qui faisait tenir le pouvoir périphérique, c'était la capacité des notables des Conseils généraux et des préfets **de trouver des arrangements autour de dérogations à la règle que l'État aménageur cherchait à imposer**. Cela se passait au moment où le gouvernement du général de Gaulle mettait en place les régions, espérant, avec la DATAR (Délégation à l'aménagement du territoire et à l'action régionale), que leur montée en puissance permettrait



Pompe à eau ©Laurent Mignaux/METL-MEDDE

de contrebattre cette forme de pouvoir périphérique, opaque, non démocratique et nuisible à l'environnement. Dans sa thèse, soutenue en 1972, Grémion avait montré que la réforme régionale, visant à donner davantage de pouvoir aux « *forces vives* » (les conseils économiques et sociaux régionaux) était mise en échec par le pouvoir périphérique. Puis il a eu la décentralisation mais aussi une montée en puissance du mouvement associatif et d'autres acteurs de la société civile

qui se sont finalement imposés sur la scène publique pour participer aux décisions, sans doute sous l'influence d'exemples étrangers. Patrice Duran et Jean-Claude Thoenig ont qualifié cette nouvelle forme d'action publique d'institutionnalisation de l'action collective.

Si la réforme régionale a d'abord été limitée, elle a compris la **création des agences de l'eau** en 1964. Les agences de l'eau ont été des institutions complètement atypiques et tout à fait révélatrices de cette nouvelle forme d'action collective parce qu'elles ont fait explicitement de la place aux usagers de l'eau, à côté des élus et des fonctionnaires, dans leurs comités de bassin. Mais on peut aussi, dans cet anniversaire, les replacer dans une histoire bien plus longue.

Lorsque j'ai eu par chance un poste au CNRS, ayant plus de temps et de thèses à lire, j'ai découvert la personnalité de **Benjamin Nadault de Buffon**, ingénieur des Ponts et Chaussées, fondateur du service ministériel de l'hydraulique au ministère des Travaux Publics dans les années 1840 et créateur du cours de génie rural à l'École des Ponts et Chaussées. Son cours en trois volumes et en deux éditions (1850 et 1860) a été conservé à l'École des Ponts et Chaussées. On y découvre le débat de l'époque sur le statut juridique des cours d'eau. Nadault de Buffon, originaire d'une famille de juristes, était opposé au corps des Eaux et Forêts, allié des grands propriétaires désireux de privatiser les cours d'eau. En bon ingénieur des Ponts, il était partisan d'une gestion publique de l'eau. Mais, contrairement à la majorité des membres de son corps qui voulaient domanialiser les petits cours d'eau pour pouvoir y mettre un maximum de moulins, il défendait l'idée d'une gestion raisonnable de ces cours d'eau non domaniaux, en confiant la gestion à des acteurs locaux. Finalement, bien qu'il n'ait pas été entendu en ce qui concerne le statut des berges et du lit de ces rivières, la loi de 1898 sur le régime et la répartition des eaux lui a donné raison et a fini par abandonner le grand projet du Code civil : mettre toute l'eau soit en apanage de la propriété privée soit dans le domaine public. On n'a placé les petits cours d'eau dans aucune de ces catégories et on les a laissés en « *chose commune aux riverains* ». Malheureusement, à l'époque et jusqu'à aujourd'hui, les Français ont eu du mal à comprendre ce que voulait dire « *une chose commune* ».

Dans l'histoire longue de la protection de l'environnement, un deuxième personnage assez peu connu est **Charles Beauquier**. D'abord archiviste paléographe dans le Doubs, il était devenu député. De tendance radicale, il était très favorable à la protection du patrimoine dans son ensemble et notamment à celle des paysages. Dans un conflit local entre la protection d'une cascade et la production d'électricité, il bénéficia de la loi sur l'eau de 1898. Cette loi, justement, a défini les petits cours d'eau comme non susceptibles d'appropriation. La sauvegarde des sources du Lison (Jura) lui valut la présidence de la Société pour la Protection des Paysages de France, une des toutes premières associations selon la loi de 1901.

Mais ce n'est pas tout. Ce personnage, à la fois grand défenseur des sites naturels et donc de la nature à l'époque, a été aussi l'initiateur de notre première loi sur l'urbanisme, votée en 1919, trois ans après sa mort. On peut le qualifier d'aménageur ou plutôt de « ménageur » du territoire. Après le décès de C. Beauquier, le rapporteur de la loi fut le vicomte Cornudet, son successeur à la tête de la Société pour la Protection des Paysages de France, qui fit aussi voter en 1930 la deuxième loi sur les sites ! On trouve ici un intéressant fil d'Ariane, qui va des idées de J.J. Rousseau jusqu'aux discussions qui se déroulaient dans les années de la présidence du général de Gaulle dans un contexte où l'État aménageur suscitait évidemment une forme renouvelée de résistance.

L'histoire longue de l'environnement passe par celle de **l'histoire du régionalisme et des projets de réforme régionale**. Lors de la Seconde République de 1848, certains arguaient que la notion de République une et indivisible, où il n'y avait que des citoyens atomisés face à l'État (et pas de droit d'association), avait des inconvénients et qu'il faudrait autoriser la recréation de corps intermédiaires pour faciliter la gestion du territoire. Évidemment, cela faisait peur à beaucoup de gens : qui dit « corps intermédiaires » dit « provinces », dit « Ancien Régime ».

Puis, autour de la Première Guerre mondiale, sous l'influence de la géographie humaine fondée par Paul Vidal de La Blache, apparurent **des projets de réforme régionale pour le développement économique de la France** (Étienne Clémentel, Henri Hauser). Mais, à chaque fois, il y eut des obstacles : ainsi, la

guerre de 1914-1918 ruina la confiance dans les projets de réforme régionale. Dès leur conquête du pouvoir, ceux des radicaux qui étaient régionalistes avaient changé de position : « *maintenant qu'on a conquis les départements, on n'a plus de raison de vouloir des régions* » disait Charles Beauquier.

Après 1918, le régionalisme fut plutôt défendu par les catholiques et repris par les fondateurs du Parti démocrate populaire (ancêtres du MRP et du CDS) au nom de la légitimité des institutions républicaines. Mais les chefs de file de ce courant rejoignirent le Maréchal Pétain dans le régime de Vichy. Le fameux livre de Jean-François Gravier, *Paris et le désert français*, écrit pendant la guerre, fut ignoré. Il fallut le poids du général de Gaulle pour relancer encore le débat. Il reprochait à la démocratie française de dysfonctionner parce que le Sénat représentait des populations rurales devenues minoritaires et non les forces vives de la Nation. Les régionalistes y trouvèrent un argument en leur faveur pour échapper au poids du passé vichyste. Le livre de Gravier fut enfin diffusé.

**L'idée d'une forme de représentation des forces vives de la Nation** avait émergé avec la création du Conseil économique et social, qui s'appelait Conseil économique national en 1919. Pour la première fois, on avait une assemblée composée de représentants des syndicats patronaux, des syndicats ouvriers, des associations familiales. Il en a été de même avec la création de conseils économiques et sociaux régionaux, qui ont été associés aux discussions sur les contrats de plan État-région avec les préfets de région pour harmoniser les transferts financiers de l'État.

Dans la lignée du livre de Gravier, on reconnaissait de plus en plus la **nécessité d'une décentralisation**. La DATAR, pour rééquilibrer Paris et le reste du territoire français, plaida d'abord pour les métropoles d'équilibre, avec des rénovations urbaines brutales comme le quartier Mériadek à Bordeaux, et les fameux grands ensembles et ZUP (Zone à urbaniser en priorité), avant de se tourner vers les villes moyennes et les villes nouvelles en introduisant un « cadre de vie » plus humain.

Par la généralisation d'expériences comme le développement de locaux associatifs dans les quartiers, avec l'exemple des

démarches « Habitat et vie sociale » dans les grands ensembles vers la fin du XX<sup>e</sup> siècle, **il y a eu une montée en puissance de comités et de commissions de toutes sortes** où, à côté des représentants de l'État et des élus, on a fait une place aux forces vives, à la société civile. Cette possibilité d'invitation au débat existait depuis la loi de 1884 sur les communes, avec la possibilité de créer des commissions dites extra-municipales. Pendant des décennies, on n'a invité que des experts puis, avec la place croissante de l'environnement, on a invité des associations. Ces dernières étaient souvent à la fois expertes et militantes. Je parle ici devant mon aîné en la matière, Christian Garnier, qui m'attira au comité interdisciplinaire de socio-écologie quand je rentrais des États-Unis en 1973. C'était typiquement le mélange de l'« expertise » et du « militantisme ».

**Revenons à l'origine des agences de l'eau** : l'urbanisation et l'industrialisation avaient conduit à une dégradation des rivières. Les ingénieurs du corps des Mines, habitués à une industrie mondialisée ou au moins européanisée, allaient voir à l'étranger ce qui se passait. De leur côté, certains ingénieurs des Ponts et Chaussées avaient été obligés d'innover dans les postes où on les avait envoyés, en début de carrière, dans les colonies. Que découvraient-ils ? Dans beaucoup de pays, on conservait des instances centrées autour de l'idée, souvent implicite dans le droit, que l'eau était une chose trop importante pour être possédée : comme elle coule, on ne peut pas l'arrêter. Il y avait des modèles comme dans la Ruhr en matière de pollution, les *Wateringues* hollandaises, les *Waterboards* anglais, la *Tennessee Valley Authority* aux États-Unis.

Par exemple, dans le *Land* de Rhénanie du Nord-Westphalie, un département (*Regierungsbezirk*) forme la **Ruhrgebiet (la région de la Ruhr)**, lui-même découpé en plusieurs cantons (*Kreise*) et en villes libres. Ce système allemand très compliqué n'était pas fondé sur un modèle d'uniformité républicaine à la française mais sur le principe de subsidiarité et d'auto-organisation aux échelles territoriales appropriées.

En l'occurrence, pour l'eau, et de façon pionnière en Europe, **les Allemands avaient mis en place des institutions à l'échelle des bassins hydrographiques de trois rivières**, dès le début du siècle. Chacune d'entre elles était spécialisée pour un type



d'usage : la Ruhr (les usages nobles), l'Emscher (un égout à ciel ouvert), la Lippe (les usages liés aux process industriels). Or les ingénieurs de l'eau avaient tendance à naturaliser cette invention institutionnelle, jusqu'à ce qu'un sociologue disciple de Norbert Elias, Hermann Korte, l'eût décortiquée et analysée : les habitants de la Ruhr avaient réussi à convaincre le gouvernement prussien de Bismarck de les laisser s'auto-organiser pour régler leurs affaires entre eux. Ils avaient alors créé des associations entre les municipalités, les industries et d'autres types d'utilisateurs pour les transports, le logement social, les parcs urbains et l'eau.

**Pour l'eau, ce sont les ancêtres de la gestion par bassins versants en Europe.**

Les Espagnols ont été les premiers à couvrir leur pays d'institutions de bassins, sous la dictature du général Franco en 1940. Mais c'était dans une optique quantitative de détournement des rivières du nord-est vers le sud-est, ce qui conduisait à mettre les ingénieurs au pouvoir sans associer les usagers de l'eau.

Dans la Ruhr, on était dans un mouvement totalement différent où des cantons, des industriels et des villes se mettaient ensemble pour autogérer l'eau mais aussi les transports collectifs, le logement social, les parcs de loisirs... L'idée a été de transformer ce qui constituait des associations volontaires au départ en institutions qui ont remplacé des contributions volontaires par des taxes. L'autre idée était de composer chaque comité directeur de façon tripartite. Par conséquent, ce n'était pas fondé sur le principe « un homme, une voix » mais il s'agissait de mettre ensemble un peu d'État, un peu d'industriels, un peu de société civile. Aujourd'hui, à la *Ruhrverband*, le comité directeur comprend 500 personnes dont beaucoup de représentants des associations de citoyens et des associations écologiques.

**Les agences de l'eau française ont été calées sur ce principe.**

En 1964, on était parti sur une répartition des sièges dans les comités de bassin en trois tiers. L'État a ensuite réduit sa représentation pour faire de la place aux associations de l'environnement et aux experts, aux scientifiques. Ce qui est



## Exemple de la Ruhr au début du XXe siècle



(Rhénanie du Nord)



## La Ruhr : 3 rivières, 4 Genossenschaften

Spécialisation de 3 rivières :



**Emscher** au centre :  
évacuation des eaux  
(*Emschergenossenschaft*)

**Ruhr** au Sud :  
Usages nobles donc  
barrages réservoirs  
(*Ruhralsperrenverein*)  
et stations d'épuration  
(*Ruhrverband*)

**Lippe** au nord : autres  
usages (*Lippeverband*)  
mais dans la partie du BV  
qui est dans la région  
administrative

remarquable, c'est que ces comités de bassin votent à la fois les programmes d'action qu'ils vont remplir dans les cinq ans à venir et les taxes nécessaires pour financer ces programmes d'action à hauteur de 30 à 40%. Les agences de l'eau n'ont ni de pouvoir de police ni de compétence comme maître d'ouvrage, parce que c'était impossible dans la culture politique française. Déjà le simple fait d'appliquer un principe de subsidiarité en matière de prélèvement d'impôts a été fortement contesté, d'abord et avant tout par le ministère des Finances.



## La Ruhr : 3 rivières, 4 Genossenschaften



\*Transformation d'associations volontaires en institutions : pouvoir de taxation et maîtrise d'ouvrage

\*Chaque comité directeur composé de façon communautaire : pas 1 homme une voix, mais représentation des branches industrielles et des villes et kreise (plus maintenant associations)

Application concrète du Principe de Subsidiarité (ascendant) : l'empire prussien a accordé le droit à l'auto-organisation de la Ruhr (espaces verts, Transports, logement social ...) **Modèle pas exporté ailleurs en Allemagne**

Les districts hydrographiques français



## Les 6 Agences de l'eau

- créées en 1964 sur le modèle de la Ruhr et des Wateringues hollandaises
- institutions inscrites typiquement dans le principe de subsidiarité
- mais pouvoirs limités à la dimension financière (budget séparé, redevances)
- et pourtant considérées par leurs adversaires comme inconstitutionnelles ! (art. 34 de la constitution)

En effet, comme les agences de l'eau fixent elles-mêmes leur budget quinquennal et donc le niveau et les taux des redevances à percevoir sur les usagers qui polluent et qui consomment de l'eau, au regard de l'article 34 de la Constitution, elles contrevenaient au principe du contrôle annuel du Parlement sur les impôts perçus par les établissements publics administratifs habilités. Les attaques dont elles ont fait l'objet de façon répétée témoignent de la difficulté pour la haute fonction publique et pour les élus de la Nation de comprendre le besoin

d'institutions spécifiques pour la gestion des biens communs comme les ressources naturelles renouvelables.

En conclusion, et pour bien me faire comprendre, la notion d'environnement comme politique de gestion des biens communs est apparue non sans raison aux États-Unis. Elle est arrivée en Europe par les pays nordiques qui ont conservé la gestion communautaire et subsidiaire davantage que la France. Chez nous, l'affaire a été plus controversée.

Pourtant, voici une anecdote extraordinaire. Il y a quelques années, nous avons fait **une évaluation des agences de l'eau au Commissariat au Plan**. On a interrogé deux ou trois survivants parmi les premiers directeurs dont Jean-Claude Suzanne. Quand on lui demanda « *Monsieur, à votre avis, pourquoi a-t-on fait les agences de l'eau ?* », il répondit froidement : « *On a créé les agences de l'eau pour faire des travaux d'intérêt commun* ». Tout de suite, ayant compris ce qu'il disait, j'ai relancé : « *Mais que voulez-vous dire par là ?* » Il me répondit, comme je m'y attendais : « *Les travaux d'intérêt commun sont des travaux qui ne sont ni d'intérêt privé ni d'intérêt collectif* ». Que voulez-vous dire par là ? Il nous dit : « *D'intérêt privé, c'est la fosse septique. Quelqu'un qui a une maison à la campagne a intérêt à avoir une fosse septique pour ne pas se polluer lui-même. Donc c'est normal, c'est un travail privé sur une parcelle privée. En revanche, quand on est dans une ville, chacun ne va pas avoir une fosse septique. Il est donc d'intérêt collectif pour les habitants de cette ville d'avoir un réseau d'égouts et ils doivent payer pour ce réseau d'égout. Mais la station d'épuration n'apporte pas d'intérêt aux gens qu'elle dessert, elle apporte un intérêt aux autres. Elle est donc d'intérêt commun au bassin* ».

Si vous réfléchissez bien, c'est conforme avec toute l'évolution récente de notre droit de l'eau. Il a fallu plus de vingt ans de fonctionnement d'agences de l'eau pour arriver à **cette reconnaissance que l'eau (article 1 de la loi de 1992) est le patrimoine commun de la Nation**. Cela veut dire qu'elle n'est possédée par personne. Même si certaines eaux sont publiques (les voies navigables) ou privées (les eaux souterraines peu profondes) elles sont reconnues comme *la chose commune* de leurs riverains qui doivent s'entendre pour exercer à son

endroit une gestion raisonnable et équitable. C'est le principe proposé dans la Convention des Nations Unies de 1997 sur les fleuves internationaux, qui est en vigueur depuis 1992 pour les pays de la Commission économique pour l'Europe des Nations Unies (Convention d'Helsinki).

Les agences de l'eau ont été souvent critiquées. Mais, au-delà de leurs faiblesses, elles représentent quelque chose de fondamental. Si je dois faire une lecture critique des 40 ans de l'Environnement, je me permettrai de remarquer que, après les pères fondateurs du nouveau ministère, les ministres et les cabinets successifs, mais aussi les associations et les partis écologiques, n'ont pas bénéficié d'une culture historique leur permettant de garder le cap à travers les crises et les travers de l'institution. ★

Bernard Barraqué ©Gérard Crossay/METL-MEDDE



# Les acteurs du déclenchement : hommes d'influence, décideurs

**Christian Garnier,**

*cofondateur de la Fédération Française des Sociétés de Protection de la Nature (FFSPN),  
vice-président de France Nature Environnement (FNE)*

Dans ce colloque, nous traitons deux parcours en parallèle, qui sont évidemment parents mais pas toujours convergents : le parcours qui mène à la construction de la notion d'environnement, et celui qui conduit l'institution à créer un ministère de l'Environnement. Et, je donne déjà l'objet de ma conclusion, **le parcours de l'environnement n'est-il pas antagoniste de la structure politico-administrative française ?**

Je ne vous raconte pas ma biographie. Il est intéressant d'écouter les personnes qui parlent ici mais il en manque, le plus illustratif d'entre nous étant Serge Antoine. Cher Philippe Saint-Marc, je ne crois pas que nous soyons des marginaux : **nous sommes des mutants**. Il est vrai que ceux qui ont à la fois porté la notion de l'environnement et la réflexion conduisant à cette institution qui est aujourd'hui ce « ministère à rallonge <sup>1</sup> », sont des personnalités qui ont eu des parcours pas forcément compliqués.

J'ai eu un parcours très simple, ayant fait à peu près toute ma vie sept choses différentes. Je ne vais pas les énumérer toutes. Pour faire court, j'ai fait de la recherche, de l'enseignement, de la militance associative, de l'enquête en tant que journaliste. Les uns et les autres, on a souvent eu des expériences et des rapports à la question environnementale sous des angles extrê-

mement différents. C'est important de le souligner. Chacun parle évidemment de son belvédère. Ceux qui font l'histoire du côté des naturalistes ne sont pas ceux qui font l'histoire du côté des aménageurs ou du paysage. **Dans l'environnement, il faut arriver à remailler une mosaïque d'éléments liés à la notion elle-même et à la gestion concrète de cet objet parfois difficile à délimiter.**

Ayant eu la chance de plonger dans ce milieu en 1958, je vais choisir quelques points significatifs. Les années 1950-1960 ont vu poindre des recombinaisons d'entrées et d'approches environnementales. La construction de l'environnement a été un acteur et un résultat - c'est toujours l'affaire de la poule et l'œuf - du développement de ce qu'on a appelé pompeusement peut-être « **la pensée systémique** », « **la pensée complexe** ». On se posait alors cette question sans attendre les merveilleuses mises en forme de cette problématique par Edgar Morin.

Les questions environnementales émergeaient dans une période de changements très importants dans la société. L'environnement n'en était pas un sous-produit mais une partie prenante. Des évolutions sociales comme le développement

<sup>1</sup> Ministère de l'Écologie, du Développement durable, des Transports et du Logement

des classes moyennes en France ont joué un rôle majeur dans l'émergence de l'environnement. L'apparition de la problématique environnementale a eu une rétroaction sur la pensée sociale et sur la pensée politique, parfois d'ailleurs avec une ou deux décennies de décalage.

**En sus des auteurs ou acteurs déjà cités, je vais piocher quelques autres noms pour aider à recomposer ce paysage complexe.** Nous avons eu dans la trajectoire environnementale des personnages comme Mouna Aguigui : c'est lui que les télévisions montraient lorsqu'il y avait une manifestation environnementale à ce moment là et non les scientifiques et les militants car cela faisait partie du film. On a évoqué Bertrand de Jouvenel. On peut aussi parler de Paul-Henry Chombard de Lauwe, qui était l'un des maîtres à penser de Serge Antoine et de bien d'autres dans sa génération ainsi que dans la mienne immédiatement après.

De nombreux acteurs réfléchissaient aux questions environnementales. **Un petit groupe** a été mentionné par Bernard Barraqué. Je l'avais créé avec mes amis de l'époque, qui étaient pratiquement tous sur les bancs des facultés, certes dans une certaine catégorie sociale (médecin, sociologue, urbaniste, ingénieur, architecte, une écologue, des naturalistes, un futur ingénieur forestier). Un petit nombre de personnalités essayaient de recoller les différents morceaux et Serge Antoine en était encore une fois l'une des meilleures illustrations.

Si le gros bouillonnement se passait dans les années 1960, **une amorce importante était venue dans les années 1950 du monde spécifique de la presse.** J'étais alors un gamin. Quand j'ai commencé à lire les journaux, je voyais l'influence qu'avait la presse des chasseurs et pêcheurs, la revue *Au bord de l'eau, plaine et bois* réservée au corps médical (découverte dans les cabinets de médecin à l'âge de 11 ou 12 ans), *La Vie des bêtes*



Flamants roses  
©L. Mignaux/  
METL-MEDDE

avec des gens comme Pierre Pellerin. Il y avait du côté de la presse, d'abord spécialisée, des personnes qui ont joué un rôle prépondérant de relais d'opinion et de mise en perspective. On a vu la grande presse commencer tout doucement à s'approprier certaines de ces problématiques. Le plus souvent, il fallait qu'une raffinerie saute ou que se produise une catastrophe sur les plages anglaises et françaises, comme dans le cas du « *Torrey Canyon* », pour mobiliser vraiment la grande presse.

Des personnalités comme Jacques-Yves Cousteau ou Frédéric Rossif, au travers du cinéma et de la **télévision des années 1950**, avaient offert au public des ouvertures sur la protection de la nature. En cherchant dans d'autres domaines, on trouverait d'autres exemples. Ce petit monde de la presse ne fonctionnait pas d'une manière autonome. Je veux le souligner. **La presse des années 1950**, qui commençait à parler de la « sarcellite » et pas seulement des oiseaux mazoutés, était en contact assez étroit, comme aujourd'hui, avec le monde politique. Quand on parle de chasse, on parle très vite de politique : j'ai failli avoir sur la conscience le vidage du directeur de la Société nationale de protection de la nature pour avoir parlé de la Camargue en termes de parc national. Ce monde de la presse était en contact avec le monde scientifique de la nature, du monde médical, ou d'autres secteurs comme celui de la géographie.

**Le monde scientifique**, quelles que soient les disciplines, a énormément joué dans la constitution de la strate d'acteurs importants qui ont permis la construction des grandes associations nationales ou régionales. Mais, bien entendu, les acteurs précédents étaient eux-mêmes en contact plus ou moins étroit avec **le monde de l'industrie**. Dès la création de la Société d'acclimatation, en tout cas au début du siècle, il était clair que, si la Camargue a pu exister en tant que réserve, c'est parce que les milieux industriels étaient associés d'assez près par des « mutants » dans ce monde de l'industrie qui s'intéressaient aussi à d'autres questions que la production comme les ressources naturelles et la biodiversité. On en a peu parlé. Je tiens à mentionner comme exemple Edmond Perrier.

Dans les années 1960, on commençait des expérimentations. Le vrai décollage de la protection de la nature, pilier historique de la construction de la pensée environnementale écosysté-

mique puis de politiques publiques, a été effectivement le basculement entraîné par **la loi sur les parcs nationaux** de 1960 dont les héritages actuels se retrouvent dans la discussion sur la trame verte et bleue et sur la manière dont on va faire rentrer la biodiversité dans les SCOT<sup>2</sup> et les PLU<sup>3</sup>.



Cerfs élaphe © Laurent Mignaux/METL-MEDDE

Après la loi de 1960, en tant que jeune journaliste, je me suis précipité pour faire une enquête sur le dossier de la création des premiers parcs nationaux. En 1962, je publiais dans le journal protestant *Réforme* - ce qui n'était pas innocent car beaucoup de reportages ont été produits dans la presse protestante des années 1960, un article sur « *Protéger la nature c'est protéger l'homme, les premiers parcs nationaux sont nés* ». Dans cet article, j'avais le malheur de dire que, parmi les projets qu'il faudrait envisager, il y avait **le parc national de Camargue**. À l'époque, j'étais déjà engagé à la SNPN, dans un petit bout de bureau, Jean-Baptiste de Vilmorin, qui en était le directeur, eut un sifflement dans les oreilles : derrière la Camargue classée comme parc national, cela signifiait quelques contraintes à

<sup>2</sup> Schéma de Cohérence Territoriale

<sup>3</sup> Plan Local d'Urbanisme

l'égard de la riziculture ou de chasses aussi fréquentées que celles de Rambouillet, si vous voyez ce que je veux dire... Sans le savoir, jeune étudiant innocent, j'avais mis le doigt sur un territoire où il était dangereux de s'agiter de façon intempestive...

Serge Antoine s'est fortement appuyé sur le **Centre interdisciplinaire de socio-écologie** pour répandre des idées et propager l'essai d'une terminologie. Lors de la constitution de ce centre, après de grandes discussions, on a choisi de l'appeler « *L'homme et son environnement* » et non « *L'homme et son milieu* ». Ce choix s'inspirait de ce qui se passait aux États-Unis. La source américaine est très claire : le mot était passé du français à l'anglais, puis de l'anglais à l'américain et il nous revenait au travers de l'Atlantique. Cette organisation était alors un des portes-drapeaux très actifs de la cause environnementale. Élément tout à fait primordial, les gens qui l'avaient créée n'étaient plus des naturalistes, qui observent, constatent et éventuellement dénoncent, mais des architectes, des urbanistes, des sociologues, des gens engagés dans la construction. Historiquement, il est intéressant de voir que la notion d'environnement était portée par des bâtisseurs plus que par des observateurs, en fait par des personnes hybrides. On y trouvait même des énarques.

Certains se sont ensuite « retournés quasiment contre l'environnement », d'autres ont continué dans une voie de « protection » de l'environnement. Le plus intéressant est de voir que **la notion d'environnement** a été apportée par des hommes qui dépassaient la vision du constat et de la dénonciation et qui étaient très obnubilés par la question de la décision. Sur les tracts de l'époque, vous voyez « *Groupe d'étudiants, de jeunes responsables, futurs décideurs* ». Avant de parler d'institutions, on était d'abord sur la question du processus. On a oublié un des acteurs importants, Roland Bechmann, dans « *Aménagement et nature* », pour rappeler que les aménageurs étaient une partie très prenante dans la construction de cette notion. Il y a eu d'ailleurs, je vous le rappelle ; un très bon colloque sur l'histoire initiale de l'Équipement<sup>4</sup>

**Il y avait d'autres dimensions internationales que les États-Unis.** Tout le monde a oublié qu'au moment de la Conférence de Stockholm (1972), la Suède développait une politique

exemplaire en matière d'environnement et de développement. On était déjà en plein dans le développement durable. C'est dans ce contexte que beaucoup de ministères de l'Environnement se sont créés dans les années 1970, grâce à l'Année européenne de l'environnement mais aussi de la mécanique internationale. Le premier quasi ministère de l'Environnement qui s'est mis en place l'a été aux États-Unis avec la **loi NEPA** (*National Environmental Policy Act*) du 1<sup>er</sup> janvier 1970. Il ne faudrait pas l'oublier. ★



Christian Garnier ©Gérard Crossay/ MELT-MEDDE

<sup>4</sup> 1966, création du ministère de l'Équipement journée d'études du 14 octobre 1998 en partenariat avec l'association Blaise Pascal

# Les influences extérieures

**Yannick Mahrane,**

centre Alexandre Koyré-Histoire des Sciences et des Techniques  
(UMR CNRS-Ehess-MNHN)

Je tiens tout d'abord à remercier les organisateurs de cette journée d'étude, Henri Jaffeux et Florian Charvolin.

Ma communication vise à comprendre comment et **pourquoi, à un moment donné dans l'histoire, l'environnement a été appréhendé comme une entité globale.** J'insisterai plus particulièrement sur **l'évolution de la représentation scientifique de l'environnement entre 1945 et 1972** et sur le rôle et l'influence des naturalistes rattachés au Muséum, en complément des interventions précédentes de Jean-Patrick Le Duc sur les naturalistes scientifiques du Muséum, de Jean-Pierre Ribaud sur la Conférence sur la biosphère et de Raphaël Larrère sur les réserves artistiques et la Société d'acclimatation.

**Quelles étaient les sciences et les représentations de la nature mobilisées dans l'invention de l'environnement comme une entité globale ?** Je vais me centrer non sur ce qui se passait sur le territoire français mais sur l'échelle internationale et, à partir des années 1960, sur l'importance du rôle des Français. Vous avez sous vos yeux une citation d'Henri Perrier de La Bâthie de 1921 qui fut l'un des principaux promoteurs de la protection de la nature et de la création des réserves naturelles intégrales à Madagascar en 1927.

*« En fait, l'île Malgache nous montre actuellement, avec une netteté admirable, une des phases de la lutte de l'homme contre la nature (...). L'étude de cette phase et la reconstitution de celles qui l'ont précédée peuvent nous fournir d'utiles indications, non seulement sur l'ensemble des conditions biologiques de notre île, mais aussi sur celles d'autres pays tropicaux où des explorateurs ont signalé des formations de savanes, des parcs, des bosquets, qui nous semblent ne pas*

*avoir de causes premières naturelles et n'être simplement comme ici une conséquence des feux »<sup>1</sup>.*

Cette citation met en exergue le rôle des environnements tropicaux coloniaux dans le développement d'une sensibilité environnementale en France. Pour Perrier de la Bâthie, Madagascar constituait une expérience naturaliste inédite à travers laquelle les relations homme-nature pouvaient être observées, permettant de comprendre non seulement l'ensemble des conditions biologiques de Madagascar mais aussi de les comparer avec les destructions et formations végétales des autres territoires « tropicaux ».

Voici deux photographies\* l'une prise en 1927 à Madagascar, l'autre en 1937 dans le Congo Belge. Ces photographies prises à dix ans d'intervalles dans le Congo Belge et à Madagascar illustrent à quel point la déforestation et les conséquences du feu sur les formations végétales constituaient l'une des principales préoccupations environnementales des administrateurs coloniaux en charge des territoires. Les pratiques agricoles nomades des populations locales étaient systématiquement dénoncées par les naturalistes et les administrations coloniales comme la principale cause de la destruction de la faune et de la flore sur les territoires coloniaux.

Ces deux illustrations\* permettent d'insister sur l'importance du contexte colonial dans la formation d'une pensée environnementale globale. Pourtant, le rôle du contexte colonial est souvent marginalisé dans l'histoire française de la protection de la nature, sans doute à cause de l'historiogra-

\* nous ne disposons pas des droits à l'utilisation.

<sup>1</sup> Henri Perrier de La Bâthie, *La végétation de Madagascar*, Paris, Challamel, 1921, p. 7.



phie environnementale dominante provenant des États-Unis. Dans « *Wilderness and the American mind* », l'historien de l'environnement Roderick Nash a fait des États-Unis le berceau de la pensée environnementale. Contre cette thèse américano-centriste de l'environnementalisme, je voudrais vous montrer que le contexte colonial européen et les décolonisations ont structuré la formation d'une pensée environnementale globale. L'environnement naturel tropical a été un lieu d'élaboration de cette pensée et ce préservationnisme colonial était teinté d'une vision romantique de la nature comme en témoigne cette troisième photographie\*.



Forêt primitive abattue ©Muséum national d'Histoire naturelle, Dist. RMN-Grand Palais / image du MNHN, bibliothèque centrale



Brousse arborescente du Sud-Ouest de Madagascar. Illustrateur : Gray ©Muséum national d'Histoire naturelle, Dist. RMN-Grand Palais / image du MNHN, bibliothèque centrale

Après la Seconde Guerre mondiale, la publication de deux ouvrages William Vogt et de Fairfield Osborn, « *The Road to Survival* » et « *Our Plundered Planet* » ouvrait la voie à un nouvel environnementalisme. Ces deux ouvrages convergeaient pour annoncer **une alerte environnementale globale** pesant sur les populations et la planète entière. Cette alerte comprenait quatre caractéristiques majeures :

- ★ la menace est construite à l'échelle globale ;
- ★ la survie de l'humanité est en cause ;
- ★ la croissance mondiale de la population et l'usage de la nature par les sociétés modernes sont désignées comme les causes de cette crise environnementale globale ;
- ★ la conséquence est un catastrophisme empirique, en annonçant la fin du monde sans apporter de preuves, en s'appuyant sur des études scientifiques, des cas et des chiffres.

Ce conservatisme néo-malthusien d'après-guerre connaissait un succès planétaire. Cela doit nous conduire à nous interroger sur les raisons d'un tel succès. Ces deux auteurs étaient reconnus dans l'administration publique américaine. L'ouvrage de William Vogt fut préfacé par William Baruch, principal conseiller de Roosevelt pendant la Seconde Guerre mondiale sur l'approvisionnement industriel.

En fait, cet environnementalisme global émergeait en relation avec **la stratégie américaine après 1945 de sécurisation de l'accès aux ressources du camp occidental afin d'alimenter une économie d'abondance**, qu'on a appelé plus tard en France les « Trente Glorieuses ». Quatre éléments conditionnaient cette stratégie américaine :

- ★ la nécessité d'approvisionner l'appareil industriel et militaire américain conduisait l'administration américaine à ériger la planification des ressources en une priorité majeure. On s'intéressait à l'accès à des ressources cruciales (uranium, caoutchouc, etc.) qui devenait une affaire d'État à partir de 1945 ;
- ★ à la sortie de la guerre, les États-Unis dominaient le système multilatéral international et instaurent un nouvel ordre économique international : les accords de Bretton Woods, le GATT (General Agreement on Tariffs and Trade) qui visait à libéraliser le commerce, le Plan Marshall ;
- ★ le modèle économique était la généralisation d'un modèle

fordiste, à savoir une consommation de masse et une production de masse ;

- ★ la doctrine Truman jouait un rôle essentiel. C'était la naissance d'une politique de sécurité nationale américaine qui mettait la question des ressources au cœur de sa réflexion sur le monde. On avait là l'articulation d'une politique de sécurité nationale et d'endiguement du communisme avec une politique des ressources qu'on retrouve dans le point 4 du discours d'investiture de Truman où il parlait de ces régions « sous-développées » que les États-Unis devaient aider à se développer grâce à la science et leurs techniques occidentales. Cela se traduisait par l'organisation d'une conférence par l'ONU, **la Conférence scientifique des Nations Unies pour la conservation et l'utilisation des ressources naturelles (UNSCCOUR)**, qui se tint en 1949 à Lake Success.

Un autre champ de savoir et de pouvoir sur l'environnement global s'organisait autour de la protection de la nature dans les empires coloniaux européens contre une vision développementaliste de plus en plus hégémonique dans les arènes internationales. Je vous rappelle le contexte. En 1946, le Conseil national de protection de la nature était créé. En 1948, la Société d'acclimatation incluait dans son titre la protection de la nature. La même année, l'Union Internationale pour la Protection de la Nature était créée à Fontainebleau sous l'égide de l'UNESCO (Organisation des Nations Unies pour l'éducation, la science et la culture) et de son directeur général Julian Huxley, biologiste britannique, qui défendait la protection de la nature contre le seul agenda développementaliste porté par les États-Unis et des institutions multilatérales comme la FAO (Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture).

Malgré son ambition d'intégrer dans un même agenda les objectifs préservationnistes et conservatistes, l'UIPN était traversée par trois clivages :

- ★ entre un **conservationnisme**, plutôt porté par les forestiers, des agronomes et des aménageurs, et un **préservationnisme** porté par des naturalistes, provenant notamment du Muséum ;
- ★ une fracture géopolitique entre les membres américains, dont Vogt et Osborn, pour qui la notion de protection de

la nature devait inclure une conception économique, et les membres européens qui avaient souvent en tête un modèle de sanctuarisation de la nature ;

★ enfin, entre des institutions des Nations Unies (FAO, Conseil Économique et Social) privilégiaient la conservation et l'utilisation optimale des ressources. L'UNESCO et l'IUPN étaient en faveur du préservationnisme.

Dans un premier temps, c'est le préservationnisme naturaliste qui l'emporta avec une composante française influente : Roger Heim, vice-président de 1948 à 1952, présidait l'Union de 1954 à 1958, Henri Humbert, membre du comité exécutif de 1948 à 1952 et Théodore Monod, membre du comité exécutif de 1952 à 1958, participaient à la commission sur l'écologie et au service de sauvegarde des espèces. Cette orientation débouchait plus tard sur la mise en place en 1962 d'une liste des Nations Unies sur les parcs nationaux et réserves analogues et en 1966 d'une liste rouge des espèces en danger<sup>2</sup>. Heim, qui avait effectué plusieurs missions dans les Réserves Naturelles Intégrales de Madagascar<sup>3</sup>, contribuait à faire de ces dernières un modèle de protection de la nature à travers le monde qu'il opposait aux projets développementalistes<sup>4</sup> du moment (grands projets de mécanisation, DDT, etc.)<sup>5</sup>. L'écologie qui sous-tendait ce préservationnisme était la biogéographie et l'analyse des « successions végétales » se dirigeant vers un climax, c'est-à-dire vers un équilibre stable entre une « formation végétale » et l'environnement climatique qui la conditionne.

Toutefois, cette dominante préservationniste, ébranlée par les décolonisations et asphyxiée financièrement par les Nations Unies priorisant le « développement », cédait le pas au tournant des années soixante au paradigme de « conservation pour le développement ». De 1950 à 1956, l'IUPN s'enfonçait dans des difficultés financières et faisait face à la méfiance de la FAO. La direction devait désormais donner des gages au développementalisme qui succéda à celui de la mise en valeur, et adoptait en 1956 un nouveau nom afin d'améliorer ses relations avec les Nations Unies et autres bailleurs : Union Internationale pour la Conservation de la Nature et de ses Ressources (IUCN). Un deuxième élément remettait en cause ce préservationnisme européen : la décolonisation et les indépendances.

Avec l'affirmation du Tiers-monde sur la scène internationale (et notamment la constitution du groupe des 77 en 1964), l'agenda international se trouva dominé par l'impératif du « développement ». À la suite de l'UNESCO<sup>6</sup>, l'ONU adoptait en 1962 une résolution liant explicitement conservation et développement<sup>7</sup>. L'expertise préservationniste naturaliste cédait donc le pas à une expertise écologique de la conservation et l'optimisation de la « productivité biologique » de la planète. Une nouvelle communauté d'experts globaux, membres de l'IUCN (tels que Edgar B. Worthington et François Bourlière qui présidera en 1968 la Conférence de la biosphère), s'affirmait avec la mise en place du Programme biologique international (PBI, 1964-1974)<sup>8</sup> sous la direction de Worthington. Le PBI institutionnalisait à l'échelle internationale la nouvelle écologie des écosystèmes animée d'une conception machinique et cybernétique de la nature. La Conférence sur la biosphère de Paris en 1968 marquait un pas supplémentaire avec le concept de biosphère, définie comme « *[U]n système de matière vivante et de substance [...] extrêmement complexe, multiple, planétaire, thermodynamiquement ouvert et auto-régulé, accumulant et redistribuant d'immenses ressources d'énergie* »<sup>9</sup>.

Ce paradigme concevait la bonne gestion des ressources naturelles comme un problème de réglage optimal des cycles de productivité biologique, afin de concilier les besoins

<sup>2</sup> IUPN, *État de la protection de la nature dans le monde en 1950*, Elsevier, 1951 ; *Derniers refuges. Atlas commenté des réserves naturelles dans le monde*, Bruxelles, Elsevier, 1956 ; *Liste des Nations Unies des parcs nationaux et réserves analogues*, Bruxelles, Hayez, 1967

<sup>3</sup> Roger HEIM, *L'état actuel des dévastations forestières à Madagascar*, Laboratoire d'Agronomie coloniale, Paris, 1935

<sup>4</sup> Archives MNHN. Fonds Roger Heim, boîte n°51. Heim au Directeur de la Division de la Recherche Scientifique de l'Unesco, 29 mai 1955

<sup>5</sup> Roger Heim, *Destruction et protection de la nature*, Armand Colin, Paris 1952.

<sup>6</sup> Résolution n° 2.213 adoptée par la Conférence générale de l'Unesco, le 12 décembre 1962 lors de la douzième session

<sup>7</sup> John McCormick, *Reclaiming Paradise : The Global Environmental Movement*, Londres, Belhaven Press, 1989, p. 150

<sup>8</sup> Archives de l'International Council of Scientific Unions (ICSU, Paris), IBP reports 1962 and 1963

<sup>9</sup> Unesco, *Utilisation et conservation de la biosphère : actes de la Conférence intergouvernementale d'experts sur les bases scientifiques de l'utilisation rationnelle et de la conservation des ressources de la biosphère*, Paris, 1970, p. 15

Thèmes abordés	Conférence Technique Internationale pour la Protection de la Nature (1949)*		Conférence Scientifique des Nations Unies sur l'Utilisation et la Conservation des Ressources (1949)*		Conférence sur la Biosphère (1968)*		Conférence des Nations Unies sur l'Environnement Humain (1972)**	
	Nombre	%	Nombre	%	Nombre	%	Nombre	%
Protection de la nature	94	<b>69,1</b>	2	5,4	4	11,8	24	18,5
Effets secondaires de développement	6	4,4	0	0	5	14,7	7	5,3
Biosphère	14	10,3	0	0	7	20,6	6	4,6
Conservation des ressources	12	8,8	23	<b>39</b>	8	<b>23,5</b>	52	<b>39,7</b>
Développement et exploitation des ressources	3	2,2	27	<b>46</b>	0	<b>0</b>	7	5,3
Érosion des sols	3	2,2	0	0	2	5,9	0	0
Population-ressources	4	2,9	7	11,9	1	2,9	3	2,3
Pollutions	0	0	0	0	7	<b>20,6</b>	32	<b>24,4</b>
<b>Total</b>	<b>136</b>		<b>59</b>		<b>34</b>		<b>131</b>	

économiques à court terme et le maintien à long terme des processus biologiques renouvelant les ressources.

Pour conclure, si l'on veut comprendre pourquoi et comment l'environnement est devenu une entité globale, il faut faire attention au contexte géopolitique et économique international, à la Guerre froide ainsi qu'à la décolonisation. Le préservationnisme naturaliste colonial était très influent dans la première décennie de l'après-guerre, dont les naturalistes du Muséum faisaient partie. Vous pouvez voir à l'écran un tableau qui illustre l'évolution des thématiques environnementales qui ont occupé l'agenda environnemental international lors des quatre grandes conférences qui ont jalonné l'histoire de 1945 à 1972. On voit par exemple que les problèmes de pollution qui étaient totalement absents lors de l'UNSCC (Conférence scientifique des Nations Unies pour la conservation et l'utilisation des ressources naturelles) et de la Conférence Technique Internationale pour la protection de la nature, étaient en haut de l'agenda de la Conférence sur la Biosphère et de la Conférence de Stockholm. ★



Yannick Mahrane ©Gérard Crossy/MELT-MEDDE

# Michel Woimant,

ancien conseiller du président Georges Pompidou

J'avais pris quelques notes mais j'ai l'impression que ce serait très imprudent de partir de ces notes. Je vais tenter de commenter le titre du colloque que vous avez eu l'excellente idée d'organiser et qui s'appelle «*Aux sources de la création du ministère de l'Environnement*». C'est effectivement le sujet du jour.

Mais j'ai été un peu surpris par une partie de ce qui a déjà été présentée, car la création du ministère de l'Environnement fut une initiative personnelle de Georges Pompidou. Depuis ce matin, cela fait, je crois, la deuxième fois qu'on parle de Georges Pompidou. La première fois, on rappelait qu'il avait fait un discours décisif à Chicago : c'est vrai, il y attachait beaucoup d'importance. La deuxième fois, on a dit qu'il voulait adapter la ville à l'automobile : je ne connais pas la citation dite ce matin et j'aimerais en avoir la référence.

Nous partageons un privilège, cher président : nous appartenions au même corps de l'État, un grand corps, la Cour des comptes, avec le rare privilège de l'inamovibilité dans les fonctions de magistrat ce qui est très commode pour le gouvernement qui y trouve une réserve de commandement à la disposition de l'État. C'est vrai qu'on hésite beaucoup moins à se séparer d'un collaborateur quand on est sûr qu'il se retrouvera dans un fauteuil pas très confortable. J'ai connu ce genre de choses : quand on n'est pas d'accord avec les patrons avec lesquels on se trouve, le mieux est de se séparer, cela m'est arrivé.

Pour revenir au sujet du jour, c'est bien Pompidou qui a voulu ce ministère. J'entendais pendant le déjeuner des réflexions du type de : «*C'est tout de même extraordinaire, cinq mois avant la création de ce ministère, on venait de sortir les*



Michel Woimant et Philippe Saint-Marc ©Gérard Crossay/METL-MEDDE

*Cent mesures pour l'environnement et on n'a pas parlé de la création d'un ministère !* ». Comment cette idée a-t-elle vu le jour ? Je crois qu'elle n'est pas venue dans les trois mois qui ont précédé la décision.

Il faut replacer le processus dans une longue histoire de la conception qu'avait Georges Pompidou de l'administration française. Il la trouvait compliquée. Nous avons un souvenir commun, cher président. Quand le président de la République vint à la Cour des comptes, il utilisa le privilège du début de son mandat pour expliquer : « *Vérifiez bien la légalité des décisions, mais faites-nous le maximum de propositions pour faire que les choses soient moins compliquées et aillent plus vite. C'est là où vous pouvez rendre service à la République* ». Il n'était pas très satisfait du système administratif, qui ne datait certes pas de la V<sup>e</sup> République. Mais comment faire ?

Il est intéressant de replacer la création du ministère de l'Environnement en janvier 1971 dans le long mandat exercé par Georges Pompidou aux plus hautes responsabilités de l'État comme Premier ministre puis comme président. En constituant son premier gouvernement en 1962, il avait créé un ministère pour l'Aménagement du territoire dont personne ne savait pas très bien ce que c'était. Ce malheureux ministère ne vécut qu'un mois. À cause de la querelle dite du Volapük ouverte par le général De Gaulle qui aimait utiliser des expressions fortes, mais qui entraîna alors la démission des ministres MRP<sup>1</sup>.

Cette première initiative importante avait un lien avec des idées émises depuis 1958 par un ministre très remarquable qui a eu un itinéraire très varié, Edgar Pisani. Il avait défini la différence entre « *administration de mission et administration de gestion* ». C'est vrai que, pour sauter par-dessus les obstacles et faire jaillir des idées nouvelles, malgré la très grande qualité des fonctionnaires qu'on trouvait dans cette lourde machine administrative, Georges Pompidou, qui choisissait d'ailleurs pratiquement tous ses collaborateurs parmi les fonctionnaires, avait envie de services plus réactifs. Il avait essayé d'innover avec un ministère spécialisé qui n'aurait sans doute pas eu plus de vastes services que le ministère de l'Environnement.

Georges Pompidou reprit très vite la même idée en créant en 1963 une **Délégation à l'aménagement du territoire et à l'action régionale (DATAR)**. Il la confia à un homme exceptionnel en qui il avait toute confiance, Olivier Guichard, avec lequel il avait partagé un bureau, rue de Solferino, pendant la « traversée du désert » du général de Gaulle. Il lui donna très peu de fonctionnaires, peu de moyens, mais en lui disant : « *Il faut que vous fassiez changer les choses* ». Il s'avère souvent que dans beaucoup de domaines, les changements sont difficiles. J'en prendrai comme témoignage ce qui s'est dit depuis ce matin. J'ai été très frappé de constater qu'on a parlé pour 80% ou 90% du temps de la protection de la nature. Dans l'esprit de Georges Pompidou, l'environnement couvrait des sphères plus vastes. Grâce à Robert Poujade, qui a la gentillesse d'être avec nous aujourd'hui, c'est bien ce qui s'est passé. Ils ont développé des administrations actives et efficaces dans le cas de Robert Poujade comme dans celui d'Olivier Guichard.

Dès les débuts de l'aménagement du territoire, beaucoup de travaux relevaient de ce qui a été appelé ensuite « l'environnement ». Il est vrai que **l'environnement en France est presque un mot nouveau**. Le Robert dit que le terme actuel date de 1964, mais aussi du XIII<sup>e</sup> siècle, car pendant plusieurs siècles, c'était devenu un mot anglais. Ce n'est que très récemment qu'**environnement** est redevenu un mot français.

On lançait donc des ministères d'un type nouveau, avec des missions nouvelles, bien au-delà de la protection de la nature. Le thème qu'on retrouve dans beaucoup d'actions et de discours de Georges Pompidou, c'est l'évolution technologique, les progrès inéluctables qui sont utiles pour rendre service à la population mais en bouleversant les modes de vie et le cadre de vie des Français. **Il faut faire en sorte que la France reste accueillante et qu'elle le soit de plus en plus**. C'est le but aussi bien de l'aménagement du territoire que de l'environnement.

Après l'élection de Georges Pompidou à la présidence de la République en 1969, deux événements arrivèrent très vite.

<sup>1</sup> Mouvement Républicain Populaire

Il faut se souvenir de **son voyage aux États-Unis** pas uniquement à travers les coupures de presse qui ne parlaient que des incidents de Chicago liés aux problèmes arabo-israéliens et qui ont éclipsé ses propos. Il avait préparé lui-même, de sa propre plume comme il le faisait toujours quand il s'agissait de sujets importants, nombre de discours qui ne concernaient pas seulement les relations internationales, l'avenir du monde et de la société, mais tout ce qu'on baptisait « environnement ». C'était vraiment des discours sur l'environnement.

**Le processus de décision** vint tout de suite. Pour incarner son idée d'essayer d'améliorer le cadre de vie des Français, on commença par la création d'une direction générale de la protection de la nature au sein du ministère de l'Agriculture, avec l'intervention en ce sens de deux puissants conseillers auprès du président Pompidou, Michel Jobert et Pierre Juillet, l'un et l'autre passionnés par les questions de nature. Michel Jobert avait été le premier président de l'Office des forêts. Pour Pierre Juillet, c'était la grande politique, la chasse et ses moutons en Creuse. Cela se passait dès janvier 1970, quelques mois seulement après l'élection de Georges Pompidou.

**Voilà donc comment les choses ont démarré**, même si elles avaient été fort bien préparées par la politique de l'aménagement du territoire. On a évoqué longuement tout à l'heure la loi de 1964 sur l'eau : cette loi n'aurait jamais pu sortir sans le rôle moteur d'une équipe commando au sein de la DATAR pour la mettre en route. C'était l'idée : une action commando sur des sujets essentiels. Il faut rappeler une des particularités de Georges Pompidou : il était à la fois un visionnaire de l'avenir (ce qu'il a créé et ce qu'il a dit le montre bien) et il avait une passion du concret. Il eut à s'attacher à une quantité de dossiers très concrets - n'ayant pas forcément d'importance internationale, comme l'achat de 1000 hectares à Porquerolles ou la révision de certains plans d'occupation des sols qui ne lui plaisaient pas - mais il s'attachait à beaucoup de cas particuliers.

**Puis est arrivé ce nouveau ministère de l'Environnement qu'il avait beaucoup voulu.** Mais, quand Georges Pompidou parlait de sa création, il disait qu'il lui fallait servir de poil à gratter pour toutes les administrations françaises. Son idée

essentielle était, si j'ose dire, de confier à un ministre le soin de « *casser les pieds* » à tous les autres ministres qui oubliaient un peu que les Français avaient le droit de vivre dans un cadre accueillant et sympathique.

Voilà comment à mon sens est né ce ministère qui a été une fabuleuse réussite. Ce genre d'administration de mission ne peut marcher qu'avec des personnalités hors du commun, capables de dire à leurs collègues ministres qu'il y a une ligne de conduite, et que « *certes, vous avez plus de fonctionnaires que moi mais je tiens cette ligne de conduite* ». Cela a été le cas aussi bien avec Olivier Guichard qu'avec Robert Poujade, qui avaient de petites équipes de fonctionnaires, beaucoup d'ingénieurs mais aussi des normaliens, peu d'énarques finalement (il y avait Jacques Belle, qui fut son merveilleux directeur de cabinet, mais aussi de Serge Antoine, ou encore vous-même, cher président). Ces toutes petites équipes ont bouleversé le paysage français. Je n'entrerai pas dans le détail. Si c'est nécessaire, je répondrai volontiers à quelques questions. J'espère que j'ai apporté quelques éléments montrant qu'il s'agissait bien d'une pensée chez Georges Pompidou et non d'un « coup politique » pour montrer qu'on est un « bon ». C'était une ligne de conduite très ferme, qui a réussi. ★

## Jacques Theys

Je souhaite poser une question à M. Woimant. La création du ministère est intervenue un an et demi après mai 1968. Les événements de mai 1968 ont-ils eu une répercussion quelconque sur cette création ? Ont-ils eu un sens politique ? C'est une question que je me pose mais je n'ai aucune réponse.

Je souhaite réagir à l'intervention de Yannick Mahrane. Il se trouve que, comme « ancien », j'ai assisté à la Conférence de Stockholm, mais à la conférence *off* et non à la conférence officielle naturellement, car j'étais trop jeune. C'était très différent de la Conférence de Rio. En fait, comme vous le dites, il n'y avait pas cette dimension globale qui est devenue absolument prépondérante. On parlait beaucoup par exemple du livre de Rachel Carson, *Le printemps silencieux*, du nucléaire, de ce qui se passait au Brésil dans telle tribu amazonienne.... C'est un anachronisme de penser que l'environnement a été conçu dès le début dans sa dimension globale. Comme on l'a dit, c'était plutôt la dimension locale. L'Agence américaine de l'environnement ne répondait pas du tout à une problématique globale. Je le répète, car il est très fréquent chez les chercheurs d'aujourd'hui de dire que « *l'environnement, c'est par nécessité globale* ». Or ce n'était pas vrai dans les années 1970.

## Michel Woimant

Georges Pompidou était un homme qui avait été formé dans le Cantal et dans la ville moyenne d'Albi, dans le Sud-

Ouest. Il était très attaché aux arbres des routes du Sud-Ouest, certains s'en souviennent peut-être encore. C'est par là que s'était formé son début de doctrine sur la protection de la nature. Il n'a pas attendu 1968 pour le voir, même s'il a beaucoup réfléchi sur mai 1968. Quand on reprend ses écrits, il y a des réflexions passionnantes. Ce n'était pas l'incident qu'on avait résolu grâce à des policiers intelligents, c'était vraiment un problème de société qu'il mesurait totalement. Mais ce n'était pas en fonction de cela qu'il créait ce ministère, c'était en fonction d'une ligne de conduite qui avait toujours été la sienne.

## Yannick Mahrane

Jacques Theys a dit qu'il ne fallait pas penser que la notion d'environnement global était apparue après la guerre de 1939-1945. J'ai cherché à montrer, si on porte attention aux ouvrages de Vogt et d'Osborn, qu'on avait effectivement la représentation de l'environnement de la nature comme quelque chose de global à partir de l'interdépendance économique des pays mais aussi des ressources. Déjà, dès 1945, cette dimension était présente. Il s'agit de montrer qu'avant même Stockholm, on avait une conception globale de la nature et aussi que la Conférence sur la biosphère correspondait à une conception globale et unifiée de l'environnement. Je ne vois donc pas en quoi mes propos étaient anachroniques.

## Christian Garnier

Il y avait des gens qui avaient une vision globale mais, comme je l'ai rappelé,

c'était une poignée de personnes. 1968 et l'UNESCO ont été des facteurs importants pour dynamiser cette vision globale que l'on avait initiée dans les années 1964-1965 avec le Service de conservation de la nature de la Fédération française des sociétés de protection de la nature et de l'environnement (FFSPNE) et d'autres actions militantes.

Par rapport aux événements de 1968, je pense qu'on sous-estime fortement dans nos présentations, j'en suis le premier responsable, le rôle des opinions publiques. Les troubles de 1968 ne commencèrent pas en France, le début, c'était la guerre du Vietnam et les manifestations pacifistes. On a vu arriver toute une thématique sociétale qui s'est construite autour des mouvements d'opinion publique. Je ne vous parle pas de la manifestation que nous avons organisée à Paris sur les questions environnementales et qui faisait la première page du *Figaro* avec une photo presque pleine page, le 22 avril 1970. Je pense qu'on n'a pas suffisamment mis l'accent sur le rôle des opinions publiques. C'est pour cette raison que j'ai parlé de la presse.

## Un intervenant

Cette question s'adresse à M. Mahrane, dans le prolongement de la problématique qui vient de s'instaurer avec ce début de discussion. Dans la liste des acteurs du déclenchement du processus, vous n'avez pas cité le Club de Rome pendant les années 1960-1970. Est-ce parce que vous n'avez pas eu le temps



ou parce que cela ne méritait pas d'être cité ?

### **Yannick Mahrane**

Je n'ai effectivement pas eu le temps de mentionner le Club de Rome qui jouait un rôle très important. Son action succédait à tout le travail des scientifiques en amont, avec la Conférence sur la biosphère, le Programme biologique international, le travail des naturalistes du Muséum. J'ai voulu centrer ma communication sur les experts scientifiques dans la construction de cet environnement global.

### **Un intervenant**

M. Woimant, avec François Ramade, à l'époque président de la Fédération française des sociétés de protection de la nature dont j'ai été le secrétaire général, nous discutons de la loi de 1976 relative à la protection de la nature quand il était encore à l'hôtel de la Marine, place de la Concorde. Il nous disait qu'à son avis, un des éléments importants – ce n'était pas le seul – avait été le mouvement d'opinion publique de 1969-1970 au moment de la campagne sur le parc de la Vanoise, qui dura près de trois ans. C'est ce que nous avait dit André Fosset. Je voudrais connaître votre opinion sur ce point.

### **Michel Woimant**

Il est évident que l'histoire du parc national de la Vanoise, qui a été très complexe, préoccupait le gouvernement. Il n'est pas inutile d'avoir une administration

capable de résoudre ce problème. Mais ce n'est pas pour cette raison que l'on a créé le ministère. La démonstration a été faite rapidement qu'il était bon d'avoir une équipe de très bon niveau sur des dossiers aussi difficiles avec un niveau de responsabilité ministérielle très élevé.

### **Simon Persico**

J'ai une question par rapport au champ des partis politiques et du personnel politique dont on n'a peu parlé dans cette journée. Je voudrais savoir si la mise en œuvre du ministère de l'Environnement, s'est trouvée confrontée à une opposition au sein de l'UDR<sup>1</sup> ou de la SFIO<sup>2</sup> ? Y avait-il une forme de politisation partisane de ces questions dès cette époque ?

### **Philippe Saint-Marc**

Je crois que la réponse relève de M. Pujade.

### **Robert Pujade**

Je peux répondre rapidement. En réalité, il y avait très peu de discussion partisane sur l'environnement, même à l'Assemblée. À l'Assemblée, il y avait une espèce de consensus mou, qui tenait au fait non pas que tout le monde était d'accord, mais que beaucoup de parlementaires connaissaient très mal le sujet. Par conséquent, ils ne s'y risquaient pas. De ce fait, j'ai eu la paix pendant l'essentiel de mon ministère au cours de trois années. La gauche était peu sensible aux problèmes d'environnement. Je l'ai

dit d'ailleurs, le chapitre sur l'environnement du Programme commun paraît avoir été rédigé pour mémoire.

### **Bernard Barraque**

Je voudrais ajouter un point qui illustre le propos de notre Premier ministre de l'Environnement. Malgré tout, dans les partis politiques, y compris majoritaires, les hommes politiques avaient une très grande culture en matière d'environnement. On l'avait bien vu au moment du vote de la loi sur l'eau en 1964. Je pense aux interventions du sénateur Bonnafous, qui fut ensuite président de l'Association pour l'étude des eaux. Ces personnalités avaient déjà tout compris. Pour moi, ils font partie de ce long linéaire que j'ai fait remonter à un moment donné à Benjamin Nadauld de Buffon, qui ont porté cette idée que l'eau n'est un bien ni public ni privé, que c'est un bien qui mérite des institutions à soi compte tenu de sa particularité. Ils ont porté cette idée, même s'ils l'ont perdue ou ont été mis en minorité. Mais je confirme que ce n'était pas forcément un clivage politique très important à cette époque. Il y avait plutôt une absence de clivage par absence de discussion !

### **Michel Woimant**

Si je puis me permettre d'ajouter un point, pour beaucoup de personnes, au départ effectivement, il y avait surtout les petits oiseaux. La découverte de l'ambition beaucoup plus large du pré-

<sup>1</sup> Union pour la défense de la République

<sup>2</sup> Section française de l'internationale ouvrière

sident de la République et du ministre s'est faite progressivement.

### **Philippe Saint-Marc**

S'il n'y a plus d'autres questions, je remercie tous les intervenants, en particulier les orateurs qui ont déployé beaucoup de talent pour nous exposer des problèmes complexes. ★



Échanges avec la salle ©Gérard Crossay/METL-MEDDE

Robert Poujade et Michel Woimant ©Gérard Crossay/METL-MEDDE



# La forme et l'évolution de la gouvernance dans le domaine de l'environnement depuis cette période pré-ministérielle

animée par **Roger Cans**, *journaliste*

## Roger Cans

Vous êtes encore nombreux à pouvoir participer à ce débat et à entendre les premiers protagonistes du ministère de l'Environnement une fois créé. Nous venons d'examiner la partie prénatale. Maintenant le bébé est né. Il semble qu'il ait été un peu prématuré au départ. Il est resté sous oxygène pendant quelque temps, car c'était un bébé tout nouveau dans une administration qui ne l'avait jamais connu. Il fut confié dans un premier temps à quelqu'un qui m'avait dit qu'il ne voulait pas être ministre de l'Environnement mais ministre de la Culture ! Mais il me l'a dit vingt ans après... M. Pujade, vous avez donc endossé tout de suite le rôle de ce ministre pionnier où il fallait complètement défricher, même si des administrations avaient déjà développé des actions en faveur de l'environnement. Il fallait les regrouper. M. Pujade, je vous donne la parole.

## Robert Pujade

Le ministère de la Culture, je vous dirais que je n'y tenais pas particulièrement puisqu'on me l'avait proposé deux fois et que je l'avais refusé deux fois. **En fait, cela m'intéressait beaucoup d'être ministre de l'Environnement, car j'étais passionné par la protection de la nature.** Je l'ai rappelé dans mon ouvrage « *Le ministère de l'impossible* » et, beaucoup plus récemment, dans mon livre « *Avec de Gaulle et Pompidou* » où je reprends l'histoire du ministère. Ce ministère a vraiment été celui qui m'a le mieux convenu. C'était tellement vrai qu'on m'en avait proposé, je crois, cinq ou six autres et que je ne les ai jamais acceptés.

**Très rapidement, il fallut agir avec beaucoup d'improvisations matérielles.** Je ne reviendrai pas sur ce que j'ai raconté dans des livres divers. **En ce qui concerne les hommes,** ce que j'appelle les « *pierres vives* », j'avais demandé des collaborateurs dans

divers ministères mais on m'envoya le rebut de chacun d'entre eux. Je les refusai donc aussitôt et je choisis moi-même quelques-uns dont on m'avait indiqué, à travers d'autres sources plus fiables, qu'ils étaient sans doute les meilleurs de leurs corps. Nous formions une petite équipe constituée par des ingénieurs bien sûr, notamment des ingénieurs des Ponts qui se sont très bien adaptés à la nouvelle discipline, des IGRÉF<sup>1</sup> qui étaient bien faits pour ces missions, des personnels des Affaires étrangères et de l'Éducation nationale. Nous vivions avec une équipe extrêmement limitée mais avec l'extraordinaire chance d'hériter d'une partie de ce qui était véritablement le meilleur de la DATAR : Jérôme Monod avait accepté, sans difficulté, de nous confier une partie de ses collaborateurs. Il est devenu d'ailleurs le vice-président de la plupart de ces institutions quand elles nous ont été léguées.

**Il fallut se battre avec les ministères** pour

<sup>1</sup> Ingénieurs du génie rural, des eaux et des forêts

leur arracher une partie de leur chair. Cela n'était ni simple ni joyeux pour personne, ni pour moi ni pour mes collègues. Au bout du compte, on a réussi à faire quelque chose de cohérent avec des débris du ministère de l'Industrie, des débris du ministère de l'Agriculture, des débris du ministère de la Culture. Trois ans après, le ministère tenait la route. Depuis lors, m'ont succédé d'innombrables collègues, je crois qu'il y en a eu 20 ou 25 hommes et femmes, d'excellents ministres, de bons ministres. Il y en a même eu un ou deux de mauvais... J'ose dire avec tout de même un brin d'humilité, que c'est sur ces bases que le ministère d'aujourd'hui vit encore, très agrandi, très enrichi.

### Roger Cans

Merci Monsieur le ministre.

### Robert Poujade

C'est un tour d'horizon rapide.

### Roger Cans

C'est ce qu'il faut, car nous allons discuter avec la salle. Je donne maintenant la parole à Thierry Chambolle qui a été directeur d'administration centrale dans ce ministère de l'Environnement, dans un ministère toujours de combat et pionnier.

**Thierry Chambolle**, ancien directeur de l'eau, de la prévention des pollutions et des risques, directeur délégué à l'innovation chez Suez

Puisque c'est une journée consacrée à l'histoire, je suis amené à en parler et par conséquent de moi pour la partie historique. En fait, je fus pendant un an

au cabinet de **Michel d'Ornano, ministre de la Culture et de l'Environnement**. J'avais demandé d'ailleurs, en rentrant dans son cabinet, à m'occuper à la fois d'environnement et de culture. Au titre de l'environnement, on m'avait confié le domaine dont on a peu parlé aujourd'hui, la prévention des pollutions et des nuisances, que dirigeait Jean-François Saglio. Il a servi sous votre autorité de ministre, contrairement à moi. Je m'occupais aussi un peu de culture et cela m'intéressait. J'étais content même si je n'en étais pas spécialiste. Dans ce cabinet, j'eus à préparer un document qu'avait souhaité le président de la République, Valéry Giscard d'Estaing, la **Charte de la qualité de la vie**, une manière un peu particulière d'appréhender les problèmes. Mais Valéry Giscard d'Estaing aimait bien ce nom de qualité de la vie. Avec Serge Antoine, dans cette Charte, nous avons prévu quelques mesures révolutionnaires qui ne furent pas acceptées, comme la création des radios libres. Bizarrement, cela n'a pas été repris dans le document définitif... Quand la Charte fut approuvée, on se demanda qui pouvait l'appliquer d'une façon très rapide : nous étions à la veille d'élections, il fallait commencer à marquer l'opinion publique à partir de cette *Charte de la qualité de la vie*. On trouva une personne au ministère qui pouvait agir vite et marquer l'opinion : Jean-François Saglio. On le contraignit donc à devenir délégué à la qualité de la vie. Il n'était pas fantastiquement enthousiaste et avait même proposé à Michel d'Ornano de garder également son précédent poste. Comme Michel d'Ornano refusa, il devint délégué à la qualité de la vie à temps plein. Il fallait **nommer un nouveau directeur de la prévention**

**des pollutions et des nuisances**, Michel d'Ornano avait deux candidats possibles. Finalement, je fus retenu au bénéfice de l'âge.

J'arrivais dans ce ministère avec une culture de l'environnement assez réduite. Je trouvais une direction qui comprenait déjà près de 200 personnes : elle avait été mise en place par vous-même, Monsieur le ministre, et par Jean-François Saglio. C'était une administration bien organisée et dynamique. Ce qui me frappa, après avoir occupé d'autres postes administratifs, c'était **la variété des origines des gens qui la constituaient**. Vous n'avez pas cité les ingénieurs des Mines tout à l'heure mais il y en avait aussi, notamment Philippe Vesseron, ici présent. Il y avait des IGRF, des ingénieurs des Ponts et Chaussées et surtout des contractuels, ce qui était très original.

Ces contractuels (Patrick Philippe, Jacqueline Aloisi de Larderel...) avaient d'abord des origines assez différentes qui enrichissaient la diversité du ministère. Je ne dirai pas qu'ils étaient des « fanatiques » de l'environnement mais, en tout cas, il s'agissait de personnes vraiment engagées et motivées, ce qui n'est pas si fréquent que cela dans les administrations traditionnelles. **Avoir auprès de soi des gens jeunes, très divers et très motivés**, c'était très satisfaisant pour un directeur qui arrivait. C'était aussi pour lui la possibilité de se faire former par ses collaborateurs, ce qui fut le cas pendant les onze années où j'ai gardé la responsabilité de cette direction.

Quand on parle de **gouvernance**, il y a la grande gouvernance politique, les objectifs qui sont fixés, la planification ou les programmes. Mais il y a aussi la

gouvernance pratique qui consiste à atteindre ces objectifs et à mettre en œuvre les politiques. C'est plutôt l'affaire d'un directeur d'administration centrale que de faire en sorte que les décisions politiques se concrétisent.

Il y avait **trois piliers dans cette direction**. Le premier pilier était le **Service de l'environnement industriel (SEI)**, hérité du ministère de l'Industrie, qui appliquait des lois qui remontaient pratiquement à Napoléon, notamment avec l'émergence de la notion d'établissements classés à partir de 1810, et peut-être même à la Convention. Ce service jouissait d'une légitimité de réglementation absolument extraordinaire. D'ailleurs, il ne pensait pratiquement qu'au moyen de gouvernance que représente le pouvoir de dire oui ou non ou de fixer des limites. Il ne s'intéressait que modérément à l'économie, alors que la gouvernance économique existe aussi, et aurait dû faire des efforts en matière de pédagogie. Toutefois, lorsque des textes étaient pris pour fixer des réglementations applicables à de nouvelles installations, il fallait faire toute une pédagogie auprès des industriels responsables d'installations existantes et mettre en place des contrats de branche pour fixer des objectifs de rattrapage.

Un deuxième pilier était le **Service de l'eau**. Ce service avait surtout la tutelle des agences de l'eau, qui étaient qualifiées initialement d'agences financières de bassin. Il n'avait pas beaucoup d'existence par lui-même : ses moyens étaient délégués aux agences et relevaient de la logique de l'incitation économique. Cependant, on ne peut pas réduire la loi de 1964 uniquement aux agences puisqu'elle avait aussi mis en place les comités de bassin qui étaient des

outils de concertation et de planification. Les agences ne figuraient pas dans le projet initial de la loi. C'est dans le cadre de la discussion entre le sénateur Maurice Lalloy et Yvan Chéret qu'elles étaient finalement apparues comme un instrument susceptible d'être très efficace pour la reconquête de la qualité de l'eau. Il y avait également un peu de gouvernance réglementaire. Mais la police des eaux, assez faible dans sa mise en œuvre, continuait d'être gérée et animée par trois ministères différents (Agriculture, Industrie, Équipement). Elle n'était donc pas très facile à utiliser.

Un troisième bloc, plus petit, comprenait le **Service des déchets** qui n'avait ni réglementation ni argent. Par conséquent, il faisait surtout de la pédagogie. C'était le pouvoir de la conviction, de la persuasion, de l'entraînement.

Ces trois services, qui avaient des moyens de gouvernance différents, se taquinaient un peu les uns les autres. Ainsi le SEI disait : *« Ne vous occupez pas du secteur industriel, je peux régler les problèmes aussi bien de l'air, de l'eau, des déchets par ce biais »*. Tout cela vivait ensemble plutôt bien avec ces trois instruments de nature réglementaire, financière et « pédagogique ».

Le Service de l'eau et le Service des déchets souhaitaient toujours compléter leur panoplie de gouvernance. Je me souviens de réunions assez fréquentes avec Michel d'Ornano et Jacqueline Aloisi de Lardereel pour essayer de persuader le ministre **qu'une taxe sur les déchets mis en décharge** serait assez opportune pour disposer de moyens financiers incitatifs et pour lutter contre les décharges sauvages. À cela, il nous objectait que, comme on ne taxerait pas les déchets allant dans des décharges sauvages puisque,

par nature, elles étaient insaisissables, ce serait très immoral de se servir de ceux qui éliminaient correctement leurs déchets pour lutter contre ceux qui ne les éliminaient pas selon de bonnes règles.

De **petites agences** existaient : l'Agence nationale pour le recyclage des déchets (ANRED), l'Agence pour la qualité de l'air (AQA), l'Agence pour l'énergie solaire, remplacée par l'Agence française de la maîtrise de l'énergie (AFME). Ces agences ont été regroupées en 1991 dans l'Agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie que nous connaissons aujourd'hui et qui dispose de moyens relativement importants.

On assistait alors à l'**émergence de problèmes internationaux**. Je pense notamment au sel dans le Rhin qui ne concernait que quatre pays, aux pluies acides qui en touchaient bien davantage, aux problèmes de la couche d'ozone et des chlorofluorocarbones qui faisaient l'objet de travaux visant à l'adoption d'une convention internationale. Puis, en arrière-plan, il y avait l'Europe qui n'avait pas l'environnement comme politique communautaire dans le traité de Rome initial, mais qui commençait à adopter des directives importantes (grandes installations de combustion, substances toxiques). Progressivement, pendant la période où j'étais au ministère, entre 1978 et 1988, on allait de plus en plus à Bruxelles. On était d'une façon croissante soumis à l'application, pour nous bienfaisante, des directives européennes.

### Roger Cans

Merci, Thierry Chambolle. Bettina Laville est arrivée. Elle a eu une expérience

qui ne s'est pas limitée au ministère de l'Environnement. Elle a été notamment directrice de cabinet de Brice Lalonde qui fut ministre de l'Environnement pendant quatre ans (1988-1992) puis est allée ensuite à Matignon et à l'Élysée. Cette diversité d'expériences lui donne un regard assez distancé sur l'action gouvernementale en matière d'environnement, sur la gouvernance.

### Bettina Laville

*Conseiller d'État en disponibilité, avocate, associée, barreau des Hauts-de-Seine.  
Landwell & Associés. Société d'avocats*

Je vous prie de bien vouloir me pardonner mon retard à cette table ronde et surtout de n'avoir pu assister à toute la journée si passionnante. Pour faire écho aux propos de Roger Cans, j'ai été tour à tour utilisatrice, correspondante, dirigeante, coordonnatrice puis observatrice dans ma relation avec le ministère de l'Environnement.

Je suis **utilisatrice** parce que j'ai fondé des associations environnementales, en particulier un festival de film en 1980. Mes premiers rapports avec le ministère consistaient à supplier Thierry Chambolle et plein d'autres... Je peux vous raconter, si vous le voulez, la gentillesse des uns ou des autres ou parfois le scepticisme, mais globalement j'ai pu obtenir un soutien. Je ne sais pas ce qui, dans ma vie, a été le plus important : les associations environnementales ou l'administration de l'environnement.

J'ai exercé des responsabilités dans plusieurs ministères après un passage au Conseil d'État. J'ai donc été **correspondante**. Là, j'avais la joie de participer aux décisions

d'utilisation du Fonds d'intervention pour la qualité de la vie (FIQV). C'était une expérience marquante. À l'époque, c'était le seul endroit de l'administration où on pouvait recevoir de l'argent à partir d'une idée séduisante et d'une simple utilité sociale. Cette pratique paraît être clairement ancestrale maintenant par rapport à l'administration d'aujourd'hui. De plus, ces initiatives étaient tout à fait intéressantes parce que, justement, les démarches interministérielles nous permettaient de mener des actions finalement assez innovantes. C'est par le biais du FIQV que l'environnement a pu trouver une place transversale qui a préfiguré le développement durable. Avec tous ses correspondants dans les autres ministères, le ministère réussissait à asseoir des actions de sensibilisation environnementale dans d'autres ministères.

Ensuite, j'entamai **une carrière de cabinet**, au ministère de la Coopération, avec Jacques Pelletier, puis au ministère de l'Environnement, avec Brice Lalonde. Dans ce deuxième cabinet, nous étions très engagés dans **les affaires internationales**, notamment avec Lucien Chabason qui avait été le premier directeur de cabinet. Il aurait dû devenir le premier directeur des affaires internationales de ce ministère mais, à cause de tractations politiques de dernière minute, comme seule la politique nous en donne l'expérience, il ne l'a pas été. Là, c'est vrai qu'à quatre, le Ministre, Lucien, Serge Antoine et moi-même on a transformé la présence française au plan international sur ces questions. **Nous avons construit la vision internationale du ministère de l'Environnement, d'abord contre, puis avec le ministère des Affaires étrangères**. Cela n'a pas toujours

été facile car le ministère des Affaires étrangères découvrait ces problèmes et la diplomatie environnementale n'était pas encore « noble ». Ce n'était pas jusqu'alors un grand sujet d'affaires internationales. De toute façon, **l'environnement et le développement durable ne sont devenus des sujets diplomatiques que deux ans avant la Conférence de Rio de 1992**, et encore, dirais-je.

À ce moment là, il y avait dans le ministère une grande figure; un pionnier qui nous manque aujourd'hui cruellement, **Serge Antoine**. À lui tout seul, il était le « diplomate de l'environnement » puisqu'il avait « fait » la Conférence de Stockholm en 1972 avec d'autres. Il était notre correspondant à l'ONU et y animait la préparation de la Conférence de Rio. À cette époque, il y avait donc un petit groupe de personnes qui, je crois, ont fondé, pour reprendre l'expression du colloque, « *une espèce de gouvernance internationale de l'environnement, caractérisée par une absence de technocratie* ». C'était un peu l'imagination au pouvoir, il faut bien le dire. J'en parle comme directrice de cabinet du ministre de l'Environnement : être directrice de cabinet et avoir Serge Antoine en face de soi, c'était passionnant mais administrativement pittoresque. Serge arrivait en disant « *Je ne te l'ai pas dit mais j'ai rencontré le ministre du Maroc. Je ne te l'ai pas dit ? Pardon, comment ai-je pu ne pas te le dire ? Dans quinze jours nous signons un accord avec le Maroc* ». Alors, comme directrice du cabinet, il fallait appeler le Quai d'Orsay, l'ambassadeur, Matignon pour leur dire « *On signe un accord avec le Maroc* ». Et nous signions l'accord ! Sans Serge, cela ne serait pas passé. Mais il fallait insister beaucoup pour faire

aboutir administrativement ses idées et ses initiatives.

Plus sérieusement, je peux évoquer d'autres souvenirs. J'étais directrice de cabinet du ministre de l'Environnement juste avant Rio et donc au moment où se **concrétisait la réforme du ministère de l'Environnement faite par Brice Lalonde**. C'était je crois la deuxième grande réforme du ministère après celle du tout début que vous avez initiée, Monsieur le ministre. Cette réforme avait commencé par le Plan national pour l'environnement, par ce colloque où Brice Lalonde avait convoqué tous les ministres pour dire qu'il fallait parler vraiment d'environnement. Initiée par Brice Lalonde, elle fut signée par Ségolène Royal, tout simplement parce qu'entre-temps, il y avait eu quelques évènements :

- ★ une élection régionale qui fit beaucoup parler d'elle, puisque c'est à ce moment-là pour la première fois qu'une « présidente verte » a été élue à la région,
- ★ la volonté de Brice Lalonde de considérer qu'il ne voulait plus faire partie de la majorité gouvernementale. Cette circonstance politique me donna, pendant trois mois, la plus extraordinaire expérience administrative que j'ai eue, puisqu'il s'agissait de diriger, en accord avec Matignon et l'Élysée, un ministère d'opposition. C'est un épisode que j'ai raconté dans un petit livre, *La machine ronde*, dont je garde un souvenir assez vif. Si je vous raconte cela, c'est pour faire comprendre qu'en matière de gouvernance, il nous a fallu **fonder la légitimité politique de ce ministère à partir d'imagination, d'utopie** pour arriver à l'animer et à faire acter des arbitrages qui révélaient les autres administrations, par exemple la taxe

sur les déchets, alors que le ministre ne voulait plus être dans la majorité politique du moment. Au-delà d'une administration de mission, c'est par des chemins de traverse que nous sommes arrivés à obtenir des résultats. Évidemment, il y avait une assimilation dans la tête des politiques entre l'environnement et l'étrange. Ce ministère n'était alors pas dans le cœur du gouvernement. C'est un peu différent maintenant, et encore il faudrait s'interroger, malgré les apparences.

Comme je lance une revue de philosophie du développement durable, je voudrais terminer, en m'appuyant beaucoup avec sa permission sur un livre de Roger Cans, qui évoque la relation de l'aménagement à la nature dont vous avez dû parler aujourd'hui. Finalement, le colloque de Lurs continue toujours d'habiter la matière environnementale. Jusqu'à la transformation en 2007 du ministère par fusion, l'environnement a été un « ministère aiguillon ».

**Mes réflexions sur la gouvernance se nourrissent aussi de mes autres expériences de cabinet** à Matignon, avec Pierre Bérégovoy et Lionel Jospin, et à l'Élysée. J'y ai observé la même chose : une extraordinaire difficulté à faire reconnaître par les autres ministères le ministère de l'Environnement comme une administration à part entière, pour des raisons parfois tout à fait valables mais aussi pour des raisons tout à fait injustes.

Une des raisons valables est que jamais, malgré ce qu'avait demandé Brice Lalonde, **cette administration n'a eu un corps dédié de fonctionnaires**. Or vous savez que l'administration fonctionne à partir de corps. Je veux bien croire qu'elle en a un aujourd'hui puisqu'il y a eu une fusion de corps d'ingénieurs. Ceci reste à voir tout

simplement parce que, telle qu'a été faite la fusion, et c'est mon avis personnel, les environnements ne forment pas la culture majoritaire dans cette maison. Ce fut une décision très lourde de conséquence que de ne pas faire un corps du ministère de l'Environnement. Par conséquent, quand il n'y a pas de corps, il n'y a pas ces intérêts communs, ces discussions communes, ces souvenirs communs, toutes ces amitiés qui font qu'on peut prendre des décisions les uns avec les autres. Cela crée des complications parfois dangereuses, Corinne Lepage les a très bien décryptées, et de ce fait, je crois qu'il est très utile à Matignon ou à l'Élysée que la personne qui prépare les arbitrages soit, par exemple, un administrateur civil et non un membre du corps des Mines ou un membre de l'ancien corps des IGRF. Une autre raison valable est que **ce ministère n'a pas eu et n'a toujours pas un grand service fiscal et un grand service financier**. Or aujourd'hui, l'environnement est un sujet économique en soi, et je dis bien l'environnement et non le développement durable. Mais il est évident que Bercy, chargé des décisions n'a pas spontanément de sensibilité environnementale. Je dirais même que cela va très au-delà. Les économistes qui s'occupent d'environnement sont très peu nombreux, les économistes médiatiques, ceux qui font l'opinion connaissent peu l'environnement. Ceux qui savent ce qu'est vraiment une taxe écologique ne sont pas si fréquents. Quand j'étais membre de la Commission du « grand emprunt », il y avait d'éminents économistes autour de la table. Quand nous étions cinq ou six à représenter l'environnement et qu'on prenait la parole, ils nous regardaient comme si nous étions des ovnis. Nous avons été choisis selon les

mêmes critères qu'eux, la compétence dans nos domaines, mais pour eux nous n'avions pas de légitimité à œuvrer pour les grands enjeux. Et pourtant, l'environnement est au XXI<sup>e</sup> siècle, un des problèmes les plus sérieux et les plus graves de notre planète. Mais, chez nous, toujours aujourd'hui, l'environnement est regardé d'embée comme le supplément d'âme, comme la culture il y a 30 ans. Je considère que c'est malheureusement une constante même si, évidemment, la situation s'est considérablement améliorée. Le problème, c'est que les dangers et les risques progressent en même temps : on est donc toujours en retard par rapport à la manière dont on les traite. Ma dernière observation est la plus grave, à mon avis. Je ne sais pas s'il y a des membres du Conseil d'État dans la salle. J'espère que non ... Mais tant pis, je commence, contrairement ce qui était le cas quand j'étais « Dir Cab », comme on dit, à atteindre l'âge où je me fais un plaisir de dire ce que je pense. Ceux qui me connaissent d'ailleurs savent que cela a toujours été un peu le cas. Je voudrais dire que le **Conseil d'État traite les problèmes d'environnement et de développement durable à la section des travaux publics**. Voilà tout est dit, je pourrais m'arrêter là... Malgré de récents colloques, il y a au Conseil d'État deux ou trois personnes qui s'intéressent aux affaires environnementales. En principe, ce sont des gens qui n'ont aucune expérience pratique ou scientifique de ces questions, aucun engagement environnemental. Et je pose la question : « *Peut-on bien connaître ces problèmes sans avoir en tout cas un peu d'engagement ?* » Je crois que c'est très important. Ils traitent la matière comme une matière exclusivement juridique, qui

est bien sûr leur fonction. Le seul problème, c'est que, de plus en plus aujourd'hui en environnement, nous avons certes un corpus important, même constitutionnel, mais nous avons des engagements. Mais ces engagements ne sont pas contraignants, ils appartiennent au « *droit mou* », comme dit Renaud Denoix de Saint-Marc. Et ce droit mou, vous le savez bien, est très mal vu au Conseil d'État.

Les conseillers d'État à la section de travaux publics voient une réforme du ministère tous les deux ans. Or c'est très rare qu'un ministère se réforme tous les deux ans. Ils commencent à trouver que cela suffit. Il y a donc une lassitude quand arrive **une réforme du ministère de l'Environnement, de l'Écologie, du Développement durable, de l'Énergie, de l'Urbanisme, etc.**

Le plus grand service à rendre au ministère actuel serait, pour le prochain gouvernement quel qu'il soit, de ne pas toucher à sa structure, même si, à titre personnel, je ne la trouve pas adaptée. **Mais il faut une permanence.** Dans cette construction qu'a été ce ministère, il faut à un moment donné que le problème fondamental de notre époque, soit les conditions de survie de la planète revête une permanence dans l'État. Pourquoi ? C'est à cause de cette permanence dans l'administration qu'on est reconnu, que le personnel administratif se spécialise et qu'il est respecté par ses pairs. Et je crois que c'est vraiment fondamental. Enfin, Christian Leyrit ne va pas être d'accord... la seule modification que je conseillerais, c'est qu'il y ait, comme dans tous les grands secteurs aujourd'hui, **une autorité environnementale véritable.** Je ne vois pas pourquoi on aurait des autorités de la concurrence, des autorités sur la

sûreté nucléaire (Dieu sait si celles-ci ont fait ses preuves et des choses excellentes en particulier autour de Fukushima, etc.) et non une autorité en matière de développement durable, indépendante, ce qui ferait que les conflits locaux trouveraient un arbitrage, à moitié au titre du gouvernement, à moitié au titre de la société civile. Cela nous manque terriblement et je crois que c'est vraiment la seule réforme qu'il faudrait faire. En plus, les textes disent déjà faussement qu'elle est indépendante et ceux qui font partie aujourd'hui de l'autorité environnementale l'affirment. Donc, cela ne changerait rien !

### Roger Cans

Merci, Bettina. Vous avez dit que l'environnement était un problème majeur de notre société mais que, dans la machine politique, il était considéré comme accessoire. J'en ai vu la preuve quand j'ai été amené comme journaliste à couvrir le ministère de l'Environnement. Qui ai-je vu comme ministres de l'Environnement successifs ? Michel Crépeau qui s'était présenté contre François Mitterrand : on donnait le ministère à quelqu'un qui se présentait contre soi au premier tour...

### Bettina Laville

... Mais qui s'était rallié à 20 heures et 10 secondes...



## Roger Cans

Qui lui succéda ? Huguette Bouchardeau s'était présentée au nom du PSU<sup>2</sup> contre le candidat du PS<sup>3</sup>. Ensuite, Brice Lalonde avait été un candidat écologiste. Mitterrand aimait les arbres et la nature mais, politiquement, il considérait que l'environnement n'était pas un sujet important puisqu'il le confiait à des personnalités qui étaient dans la périphérie de la gauche au pouvoir. C'est juste une indication. C'était très significatif alors qu'au départ, Georges Pompidou avait mis un homme de confiance à la tête du ministère. Valéry Giscard d'Estaing avait fait de même avec Michel d'Ornano.

Plus récemment, Nicolas Sarkozy nomma Alain Juppé comme ministre d'État mais celui-ci ne dura pas longtemps comme ministre à cause d'ennuis électoraux. Il fut remplacé par Jean-Louis Borloo, qui était dans la périphérie du groupe politique dominant. Sous la présidence de François Mitterrand, cette situation dura pratiquement tout le temps. C'était assez étrange, car l'environnement montait en puissance par exemple dans le contexte de la préparation de la conférence de Rio de 1992. À l'époque de Brice Lalonde, l'environnement occupait un espace public dans l'opinion qui était plus important que son ministère à lui-même.

## Bettina Laville

Sauf Ségolène Royal qui, à part sa personnalité même, n'était pas périphérique.

## Thierry Chambolle

Cela n'a pas empêché Huguette Bouchardeau d'être un excellent ministre de l'Environnement.

## Roger Cans

Oui, mais un ministre périphérique quand même. Je passe maintenant la parole à Jacques Theys, le prospectiviste, celui qui était déjà là à la Conférence de Stockholm en 1972 non comme éminence grise mais comme une petite souris d'observation. Il est toujours là comme acteur de l'environnement et va nous faire un balayage prospectif.

## Jacques Theys

*ancien responsable de la mission Prospective au ministère de l'Environnement*

« Souris ou écureuil », j'ai eu en effet la chance d'assister, grâce à Serge Antoine et à Jacques Belle ; le directeur de cabinet de Robert Poujade, à la Conférence de Stockholm. J'ai eu la chance aussi de suivre le ministère depuis son installation dans ses premiers locaux au tout début des années 1970 (place de la Concorde, avenue Lowendal, boulevard Haussmann) jusqu'au moment de mon départ à la retraite en 2011.

C'est dire mon émotion d'être à côté de M. Poujade grâce auquel je suis rentré dans ce ministère, mon émotion aussi de participer à ce 40e anniversaire puisque quarante ans, c'est également le nombre d'années que j'ai passé dans cette administration ou à proximité. Ce colloque a ainsi une résonance particulière pour moi. Je ne vais donc pas parler de prospective mais de rétrospective. Comme mon seul privilège est celui de la longévité et que je ne peux me fixer sur aucune période particulière, je vais essayer en quelques minutes de faire une passerelle entre 1971 et 2011, de présenter, en accéléré et à gros

trait, une espèce de diaporama subjectif, en essayant de répondre à la question qui nous a été posée par Roger Cans : « *qu'est-ce qui a changé dans la gouvernance du ministère ?* »

**Je parlerai d'abord de ce qui n'a pas changé, les constantes, les invariants** comme on dit en prospective. J'en citerai quatre :

★ On constate d'abord que, **dans son « noyau dur », la politique de l'environnement continue de beaucoup reposer sur les mêmes acteurs** que ceux que nous avons évoqué au cours de toute la journée : un nombre réduit de fonctionnaires motivés, des scientifiques, des centres d'études techniques, des associations, quelques élus... Même si ce cercle s'est considérablement élargi et institutionnalisé, il ne faut pas oublier qu'à l'échelle nationale, l'action environnementale repose toujours sur un nombre relativement restreint de personnes et de groupes intéressés.

★ Ce constat rejoint la deuxième constante qui est **la très grande sensibilité du positionnement du ministère par rapport au contexte économique et aux équilibres politiques**. Il reste une grande distance, presque infranchissable, entre ceux qui considèrent que l'environnement « *ce sont les petits oiseaux* » et ceux pour lesquels c'est un problème mondial majeur pour les hommes d'aujourd'hui et, encore plus, pour les générations futures.

★ La troisième constante, c'est **l'assez grande stabilité des formes d'action publique**. On retrouve, comme c'était déjà le cas dans les années 1970 et même avant, une action publique qui repose sur

<sup>2</sup> Parti socialiste unifié

<sup>3</sup> Parti socialiste

deux pieds : d'un côté des interventions directes d'un État présent sur le terrain, y compris sous la forme de dérogations et d'autorisations au cas par cas ; de l'autre la volonté et la nécessité de mobiliser et de responsabiliser le maximum d'acteurs concernés. Et, entre ces deux types d'intervention, on a ce que l'on retrouve dans la plupart des ministères techniques, une espèce de « corporatisme sectoriel » assez étrange puisqu'il n'y a pas toujours pas de corps spécifique de l'environnement et qu'on ne sait pas très bien si les interlocuteurs privilégiés sont les entreprises ou les associations. L'équilibre entre intervention directe et « gouvernance » a changé. Le cercle des mobilisations s'est élargi. Mais les deux pieds subsistent...

★ Il y a enfin un élément majeur, qu'on retrouve presque partout dans le monde, **c'est le poids des événements**. C'est l'événement qui continue, en large partie, à gouverner l'environnement. La réforme des installations classées ne peut pas s'expliquer sans l'accident de Feyzin, entre autres. Je me souviens du premier jour où Huguette Bouchardeau devint ministre. Elle avait un magnifique programme politique. Or, quand elle est arrivée, les journalistes ne l'ont pas interrogée sur son programme mais sur les fûts de Seveso qui se baladaient quelque part en France. Le ministère est devenu encore plus un ministère des risques. Opportunité à saisir ou urgence à affronter, l'événement l'a souvent emporté sur la prévision à long terme.

**Hormis ces quatre constantes, on peut dire que tout le reste a changé.**

Les problèmes d'aujourd'hui n'ont plus grand-chose de commun avec ceux d'il y a quarante ans. Les conceptions de l'environnement ne sont plus les mêmes. Certains

disent aujourd'hui que l'environnement est une notion obsolète, dépassée et qu'il faut la remplacer. L'État en 2011 est très différent de celui de 1971. Nombre des acteurs majeurs ne sont plus nationaux. Les attitudes et les cultures ont-elles aussi évolué. Enfin, on est passé d'un ministère de moins de 500 personnes à une nouvelle structure qui, depuis les réformes de 2007-2008, en réunit plus de 70 000. Bref, le ministère a dû en permanence s'adapter non seulement aux nombreux changements de ministres mais aussi à des bouleversements en cascade.

Parmi ces sauts que j'ai eu la chance de vivre de l'intérieur, **j'en distinguerai trois, car je crois qu'ils ont marqué vraiment trois époques totalement très différentes de la gouvernance environnementale et de la vie du ministère :**

Depuis la création du ministère en 1971 jusqu'à la fin des années 1980, c'est la **période de fondation**. On peut la résumer en deux mots ; un ministère faible dans un État fort. C'était une ère d'instabilité et d'hésitation, avec des rattachements institutionnels qui variaient constamment. On ne savait pas si on voulait faire une administration de mission ou une administration de gestion. En fait, on n'arrivait à faire ni l'une ni l'autre avec une interministérialité qui échouait, une pauvreté endémique, à un moment où ni les partis politiques, ni le public, ni les médias ne se mobilisaient véritablement, sauf en cas de catastrophe. À part Robert Poujade, Michel d'Ornano et Huguette Bouchardeau, on ne se souvient pas vraiment des ministres qui se succédèrent sur cette période. Mais la structure tenait grâce à quelques facteurs : la stabilité de quelques grands directeurs ; la qualité des

relations entre des fonctionnaires très motivés, les associations très actives et quelques secteurs industriels, en particulier les éco-industries. Le Commissariat général du Plan et les dispositifs contractuels jouaient un rôle important pour trouver des compromis, dans un contexte où l'État disposait encore de marges de manœuvre et d'une crédibilité importante. Cela ne permettait pas de faire tous les progrès souhaitables, en particulier en matière d'urbanisme, mais de faire avancer un droit technique et de produire des innovations. C'était un ministère qui avait encore une forte identité et le goût de l'innovation. Je pense en particulier à la loi de 1976 qui a introduit une véritable révolution dans l'administration française : la création des études d'impact a été l'amorce d'une action publique « réflexive » qui a eu depuis lors des prolongements innombrables (enrichissement des enquêtes publiques, études de danger, généralisation du débat public, « reporting environnemental », indicateurs, principe de précaution...)

À la fin des années 1980 et au début des années 1990, on entre dans **une seconde période, celle de la stabilisation**, totalement différente, qui dura aussi 20 ans jusqu'à 2007, avec la création du grand ministère actuel. On peut la résumer comme celle d'un **équilibre introuvable entre « gouvernement et gouvernance »**, entre un ministère stabilisé mais replié sur lui-même et la nécessité de s'ouvrir à la société civile et à des acteurs locaux et internationaux qui jouaient désormais un rôle majeur.

Pourquoi cette coupure de la fin des années 1980 ? Elle était due à **trois ruptures simultanées :**

★ Un changement de problématique

environnementale avec des risques plus globaux et plus controversés : les questions d'échelle, d'articulation et de relation au monde scientifique sont devenues cruciales.

★ L'entrée dans la mondialisation, les directives européennes, la décentralisation, l'introduction de tout un vocabulaire autour du développement durable, de la gouvernance, de la biodiversité.

★ Comme en 1971, une « fenêtre d'opportunité politique » s'ouvrait, avec une embellie économique, un succès électoral du mouvement écologiste, un Premier ministre nommé en 1988, Michel Rocard, qui s'intéressait à l'environnement, et auprès de lui une figure historique de l'écologie, Brice Lalonde, comme secrétaire d'État qui avait l'ambition d'introduire des réformes durables à travers l'idée d'un « Plan national pour l'environnement ». Ce plan, dont Jean-Paul Huchon a dit qu'il « *était perçu comme une provocation* », proposait trois orientations :

★ créer une véritable administration sectorielle, réellement autonome et de plein exercice, avec un budget suffisant et de véritables services déconcentrés, les DIREN<sup>4</sup> et les DRIRE<sup>5</sup> ;

★ évoluer progressivement vers un État régulateur, avec des agences nouvelles (l'ADEME<sup>6</sup>, l'INERIS<sup>7</sup>) et un organe d'information indépendant, l'IFEN<sup>8</sup> ;

★ mettre en place des outils de gouvernance beaucoup plus larges : agences régionales pour le débat public, écolabels, taxes écologiques, partenariat public-privé avec des initiatives comme Éco-emballages. Le problème a été que ces trois orientations étaient en partie contradictoires. Dans un premier temps, seule la première a été sérieusement mise en œuvre. Pour le reste, il a fallu attendre les lois **Barnier**, **Lepage**

ou **Voynet** puis la **Charte de 2004** pour construire, petit à petit, les instruments d'une véritable gouvernance environnementale, définissant des principes clairs (précaution, prévention...) et leur mode d'intégration dans les entreprises ou à l'échelle des territoires.

En conséquence, au cours de ces vingt ans, le ministère s'est trouvé profondément déstabilisé par la nécessité de répondre à des injonctions contradictoires. Il lui fallait s'affirmer enfin comme une administration de plein exercice et être à la fois un animateur de formes nouvelles de gouvernance, ouvertes sur l'Union européenne, l'international, les entreprises, les territoires, la société civile. On avait une révolution de retard : en créant un vrai ministère sectoriel, on alignait l'environnement sur un modèle d'action publique qui était déjà en partie dépassé. On s'était trompé d'époque.

En 2007 nous sommes entrés dans une troisième période avec une nouvelle coupure historique : la création d'un grand ministère du Développement durable avec l'Équipement, le Grenelle de l'environnement. Là encore, le contexte a changé complètement, avec le basculement de la puissance vers les pays émergents, la mobilisation, de l'opinion sur le changement climatique (le film d'Al Gore, *Une vérité qui dérange*, les espoirs liés à la Conférence de Copenhague), la crise pétrolière qui oriente durablement la politique de l'environnement vers la question énergétique, l'interpellation des grands partis par Nicolas Hulot lors des élections présidentielles. Cela a amené le nouveau Président à proposer un changement radical.

Longuement mûrie, hors de l'adminis-

tration, la création du grand ministère a eu pour objectif d'apporter des solutions concrètes aux problèmes précédents : une solution aux blocages interministériels et aux difficultés de positionnement en associant environnement, équipement, aménagement du territoire et énergie, soit presque toutes les administrations concernées par le développement durable à l'exception de l'agriculture. C'était une solution liée aussi aux problèmes de la gouvernance à travers la gouvernance à cinq.

Est-ce la fin de l'histoire ? Probablement pas. La configuration actuelle ne résout pas toutes les difficultés évoquées.

D'abord, on peut s'interroger sur la place réelle de l'environnement et même du développement durable dans cette nouvelle structure. Certains ont parlé de la fin de l'Environnement, remplacé par un ministère de l'Énergie ou de la croissance verte. Plus généralement, il y a un problème d'identité de cette nouvelle institution.

La création du nouveau ministère n'a pas totalement résolu le problème de l'interministérialité et de l'intégration du développement durable dans l'ensemble des structures ministérielles. Le rapprochement avec l'Équipement et l'Énergie a peut-être distendu les liens avec la Santé ou l'Agriculture.

Le Grenelle de l'environnement n'a pas non plus fait évoluer significativement la question majeure pour la gouvernance de

<sup>4</sup> Direction régionale de l'environnement

<sup>5</sup> Direction régionale de l'industrie, de la recherche et de l'environnement

<sup>6</sup> Agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie

<sup>7</sup> Institut national de l'environnement industriel et des risques

<sup>8</sup> Institut français de l'environnement

l'environnement futur, la gouvernance multi-échelles. Comment passer du local au global, comment renouveler la contractualisation avec les collectivités territoriales, que proposer au niveau européen ou international ?.

On peut s'interroger sur l'avenir de la « gouvernance à cinq ». Ce qui a pu être réalisé dans le cadre du Grenelle, en prenant appui sur un projet politique fort, est sans doute beaucoup plus difficile à mettre en œuvre au niveau du terrain par des administrations qui se sont affaiblies avec la RGPP (révision générale des politiques publiques) et dont la légitimité s'est considérablement réduite depuis les années 1980.

À cela, on a vu s'ajouter la crise économique. Il est évident qu'il faudra aussi s'y adapter. Les conséquences sur le ministère seront très lourdes. Mais ce n'est pas le sujet d'aujourd'hui.

J'ai déjà été à la limite de ce qu'on peut faire dans un colloque consacré à l'histoire. Je ne ferai pas des scénarios sur le futur, comme l'a un moment suggéré Roger Cans. Si cela vous intéresse, je peux vous dire que j'en ai fait au moment de mon départ en retraite. Plusieurs d'entre eux sont optimistes. Je crois que le ministère de l'Environnement s'est toujours distingué par une grande capacité d'adaptation et d'innovation. Il suffit de se replonger dans son histoire, qui est celle d'une « *success*

*story* » pour avoir beaucoup d'esérance pour le futur. Finalement, depuis quarante ans, il n'y a pas eu beaucoup de nouvelles thématiques qui se sont intégrées durablement dans les structures gouvernementales. Le colloque d'aujourd'hui est une reconnaissance pour tous ceux qui ont permis cette histoire, parmi lesquels beaucoup sont dans la salle ou autour de cette table. ★

Jean-Pierre Raffin ; Christian Leyrit et Robert Poujade  
© Gérard Crossay, METL-MEDDE



## Roger Cans

Merci, Jacques Theys, pour ce balayage de quarante ans passés et cette réflexion prospective sur les quarante années à venir. Nous avons la chance d'avoir des femmes et des hommes d'expérience à cette tribune qui peuvent répondre à toutes vos questions et interventions de toute sorte. Vous pouvez aussi débattre entre vous, puis M. Leyrit conclura.

## Michel Breuzard

*président d'Alsace Nature Haut-Rhin*

Je voudrais prolonger le débat sur ce qu'a dit mon collègue Christian Garnier à propos de l'opinion publique et de la presse. M. Pujade, vous étiez ministre. Dans le même temps, on voyait apparaître **des revues** comme *La Gueule Ouverte*, *Le Sauvage*, *Le Canard Enchaîné*, qui se spécialisaient dans le traitement de questions environnementales, avec Claude-Marie Vadrot. On avait effectivement une pertinence, une utopie qui était développée dans ce mouvement. On n'en a pas trop parlé aujourd'hui. C'est normal, car la journée est consacrée à l'institutionnel. Mais on se remettait aussi en question, il y avait des constantes et des ruptures. *Le Sauvage* était une revue où Brice Lalonde avait beaucoup œuvré. On a fait un balayage sur l'ensemble de la presse. Pour ma part, j'avais fondé *L'Affranchi* en mars 1969. Pierre Fournier avait pu, avec *Hara-Kiri*, lancer *La Gueule Ouverte*. On voit qu'il y avait nombre d'expressions humoristiques et de dessins qui synthétisaient une pensée qui reste d'actualité. Je ne sais pas ce que vous en pensez. Si vous n'aviez pas à l'Assemblée des

contradicteurs politiques, vous aviez cependant des manifestations anti-nucléaires, notamment une présence sur le terrain d'une jeunesse qui bougeait...

## Robert Pujade

Je pourrai simplement vous dire ceci : « *j'ai eu beaucoup de chance* ». Je crois qu'on respectait le ministre mais on respectait surtout le sujet qui venait de naître. Finalement, je ne fus pas victime de beaucoup de polémiques pendant cette période. J'étais, je dirais, quasiment protégé par la presse, même par la presse qui était la plus contestataire. Je viens d'écrire un livre qui évoque mon expérience politique, *Avec de Gaulle et Pompidou*, publié il y a quelques semaines. J'ai eu la satisfaction de voir ce livre faire l'objet d'un compte-rendu élogieux, ce qui est, paraît-il, très rare pour un homme présumé de droite, dans *Le Canard Enchaîné* ! En réalité, oui, à cette époque, on respectait le sujet. Cela prouve qu'il y avait une espèce de consensus qu'aujourd'hui on ne trouve plus parce que l'environnement a été mis au cœur de la politique avec le mouvement écologiste. Je ne sais pas si aujourd'hui le consensus est brisé, mais il n'est plus là.

## Anne Fortier-Kriegel,

*paysagiste, déléguée du pôle paysages au Conseil général de l'Environnement et du Développement durable*

Je voudrais reprendre l'historique qu'a fait Jacques Theys. Il a distingué trois périodes : de 1971 à la fin des années 1980, de la fin des années 1980 à 2007 et enfin la période du Grenelle de l'environnement depuis 2007.

Je crois que le sujet de l'environnement s'est développé au moment du grand ministère de l'Environnement et du Cadre de vie : la rupture est venue de cette époque. Ensuite, comme l'a dit Bettina Laville, la mayonnaise n'avait pas pris, car tous ces gens très engagés que nous étions n'avaient pas eu réellement droit de cité au moment où il n'y avait pas de code de l'environnement. Tous ces gens engagés, qui étaient quelques centaines, je les rencontre un peu ici. C'est toujours intéressant de rappeler ce qui s'est passé dans l'histoire.

Au fond, quand vous parlez d'un grand ministère, on a donné un droit de cité au sujet environnemental en le regroupant. Pendant toute ma carrière, j'ai entendu le terme de « ce grand ministère ». Il y eut un moment fondateur qui était un peu un rêve, y compris de la part de ceux qui étaient d'ailleurs très mal traités puisqu'on ne leur donnait pas ce droit de cité. C'était difficile pour eux de se faire entendre au sein du ministère, ce qui fait partie de mon histoire. Pourquoi était-ce un grand ministère ? Parce qu'il avait **une vision d'ensemble**, en particulier en posant la question du paysage, et que cette vision lui évitait de sectionner et de fractionner. C'est tout ce que je voulais rappeler.

## Jacques Theys

Comme je n'avais que cinq minutes, j'ai dessiné les gros traits. Mais il est évident qu'il y avait plein de rattachements successifs de compétences dans la période allant de 1971 à la fin des années 1980. Il faudrait aller beaucoup plus dans les détails. Simplement, cette expérience

fut un peu aussi une parenthèse, au sens où l'idée que l'environnement devait être lié au cadre de vie et à la qualité de vie a été quelque chose de provisoire.

En 1981, on revint complètement là-dessus. En créant un ministère fortement lié aux risques, on ne s'intéressait plus à l'environnement que sous cet angle. C'était quelque chose de complètement différent de l'expérience du ministère de l'Environnement et du Cadre de vie de Michel d'Ornano qui elle-même était très éloignée du ministère actuel. On ne peut pas transposer complètement cette histoire ministérielle. Je le répète, je me suis limité aux grands traits de l'évolution historique du ministère. Ces grands traits correspondent aussi à des ruptures qui n'étaient pas seulement propres au ministère mais qui entraient dans le contexte de ruptures historiques plus larges dans notre société mais aussi en Europe et dans le monde. On ne peut pas nier que la fin des années 1980 a été un changement d'époque, un changement de monde, un changement complet.

### Jean Cabanel,

*ancien chef de la mission du paysage*

On m'a dit, mais je n'ai jamais su si c'était exact ou non, qu'à l'origine, le ministère de l'Environnement bénéficiait de crédits affectés à partir des recettes du PMU<sup>1</sup>. Quand Michel Crépeau arriva comme ministre, comme toujours le ministère des finances lui dit : «*Non à ces dépenses affectées. Vous serez beaucoup mieux au sein du budget de l'État où vous aurez davantage de sécurité que dans le cas de la dépendance*

*à l'égard des paris hippiques*». Est-t-il vrai qu'il y avait des dépenses dont les ressources provenaient du PMU ? Dans ce cas, le ministère de l'Environnement avait une forme de richesse qui était faite de ces crédits affectés. Il avait l'argent du PMU qui lui permettait d'agir et d'avoir le Comité interministériel de la qualité de la vie (CIQV) et, par le biais de celui-ci, d'influencer l'ensemble des actions ministérielles. Il y avait là une action interministérielle, même avec les collectivités territoriales.

### Robert Poujade

Je n'ai pas un souvenir extrêmement précis. Je crois que c'est vrai en ce qui concerne le PMU. Mais je crois que c'était tout à fait marginal et que cela a dû être remis en cause au nom du principe de l'unité budgétaire. Mais c'était marginal. On ne gagnait pas notre vie avec cela.

### Bettina Laville

Lorsque je me suis à nouveau intéressée à tout cela en coordonnant un numéro d'une revue d'administration publique, j'ai découvert ce cas avec surprise. Quand le ministère fut créé sous votre autorité, Monsieur le ministre, vous aviez eu le bénéfice de cette recette particulière, je crois, pendant une petite année. Puis le ministère des Finances vous infligea une punition, au nom des principes d'unité budgétaire. Vous vous rendez compte, cela fait rêver ! J'en profite pour compléter les propos d'Anne Fortier-Kriegel. Je n'ai pas entendu les autres interventions mais le problème, c'est bien la qualité de la vie

finale. Le ministère d'aujourd'hui est assez semblable au ministère de Michel d'Ornano, sauf les missions concernant le climat et l'énergie. Il est assez intéressant de rappeler que ces regroupements ont été effectués tous les deux sous une majorité politique de droite. Il est normal que la politique de l'énergie soit traitée d'une façon particulière aujourd'hui, au regard de l'importance croissante du sujet.

Ce qui me frappe, c'est qu'on n'utilise plus le terme de «*qualité de la vie*» mais ceux de «*bien commun*», de «*bien-être*». Toutes ces notions émergent complètement dans la conscience des populations. Finalement, aucune administration ne les traite en soi. D'ailleurs, c'est peut-être heureux : un ministère du Bonheur n'est jamais souhaitable, à mon avis, dans une démocratie.

Ce qui me frappe aussi beaucoup, c'est l'absence de concordance entre le Grenelle de l'environnement et le travail du ministère. Il y a bien entendu un Commissariat général au Développement durable mais les orientations et la gouvernance du Grenelle ont beaucoup de mal à s'insérer dans l'activité des services. On le voit bien d'ailleurs puisqu'il y a un comité du Grenelle, un comité de suivi, quatre comités du Grenelle... C'est un vrai sujet.

Je n'ai pas vécu la période de gouvernements de gauche comme un moment où le ministère se refermait sur lui-même. C'était un moment où il essayait de s'étendre tout en étant combattu

<sup>1</sup> Pari mutuel urbain

mais, vraiment, d'une manière extraordinairement forte par les autres administrations. C'est plutôt ce que j'ai vécu. Dans ma vie, j'ai fait cinq ans d'arbitrage sur les questions environnementales. Quand je prenais une décision en faveur d'un ministère autre que le ministère de l'Environnement, j'étais jugée bien responsable, sérieuse, vraiment félicitée. Mais, quand je prenais une décision favorable à la position du ministère de l'Environnement, j'étais considérée bizarrement. En clair, cette situation a été mon expérience. Je suis sûre que des gens m'approuvent dans la salle.

Il y a quand même un problème lorsque vous mettez en lumière la situation actuelle avec, encore une fois, un des deux ou trois principaux sujets mondiaux du XXI<sup>e</sup> siècle. Je pense que le Grenelle a changé beaucoup de choses, en tout cas dans ses deux premières années. Je remarque que la troisième année du Grenelle est beaucoup plus difficile, avec toutes sortes de lobbies qui se sont réveillés, des décrets qu'on ne voit pas sortir.

Je prétends que ce n'est pas l'absence de volonté du ministre qui en est la cause, car on connaît absolument son engagement personnel, mais la lourdeur des autres administrations qui reprennent du poil de la bête une fois que le président de la République a dit, sans se rendre compte de ce qu'il disait : « *L'environnement ça suffit* ». Il l'a dit au Salon de l'Agriculture, en voyant passer quatre paysans et trois vaches qui vous disaient « *Vous savez, c'est dur, on n'arrive pas à faire notre*

*métier* ». Il leur a répondu : « *Vous avez raison, l'environnement, ça suffit* ».

J'ai vu tous les politiques agir ainsi. Le Président n'a pas brusquement dit : « *On arrête l'environnement* ». En revanche, manifestement, tous ceux qui, tétanisés par le discours de Nicolas Sarkozy au moment où il lançait le Grenelle de l'environnement, s'étaient tus pendant deux ans se sont réveillés. Comment voudrait-on qu'un ministère ou, en tout cas, les gens qui portent l'environnement, ne se referment pas sur eux-mêmes ? L'environnement, encore aujourd'hui, reste une forteresse qui a levé tous ses ponts-levis, qui les a même coupés, qui a fait rentrer dans les murs les Mines et les Ponts mais qui se sent toujours assiégée.

### Thierry Chambolle

Je crois qu'il faudrait revenir à une économie de l'environnement - vous l'avez dit d'ailleurs les uns et les autres. On ne travaille pas assez là-dessus. Si on veut revenir sur des économies externes, il faut travailler beaucoup plus qu'on ne le fait actuellement.

### Roger Cans

Nous arrivons au terme de la journée. Monsieur Leyrit, un petit mot de conclusion.

### Christian Leyrit

Je ne vais pas conclure cette journée. Madame Kosciusko-Morizet a prévu de faire une manifestation aux alentours

de la mi-décembre à l'occasion des quarante ans du ministère de l'Environnement. Je vous remercie tous dans la salle de votre assiduité. Je remercie les organisateurs, l'ensemble des intervenants éminents que nous avons eus tout au long de la journée et qui, je crois, étaient à la fois passionnés et passionnants. Je souhaite exprimer un remerciement auprès de vous, Monsieur le ministre : nous avons été particulièrement heureux de vous rencontrer et de vous entendre. Merci à vous toutes et à vous tous. ★



Bettina Laville



Roger Cans



Robert Poujade



Christian Leyrit

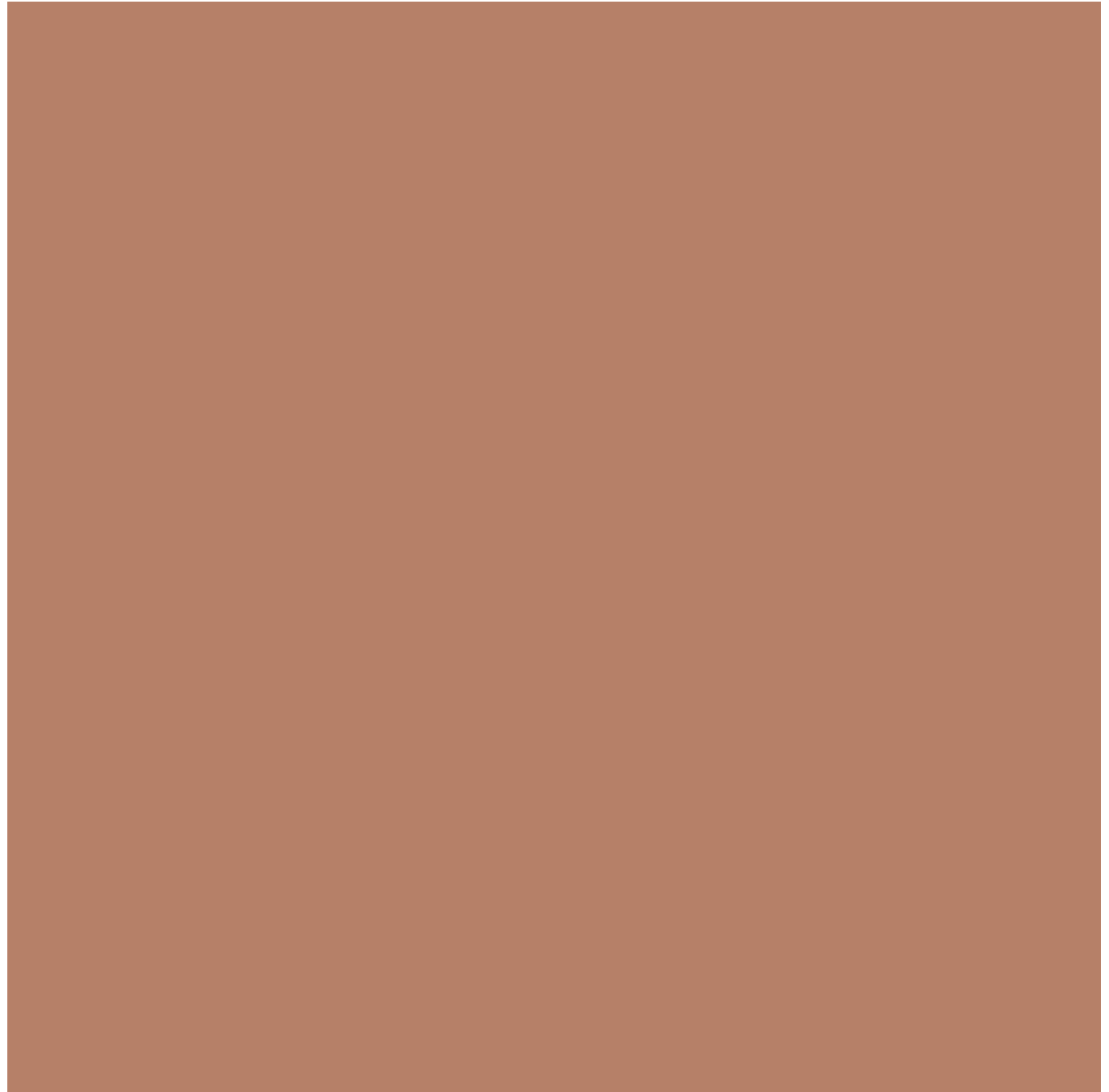


Thierry Chambolle



Jacques Theys





# L'Association pour l'Histoire de la Protection de la Nature et de l'Environnement

par **Henri Jaffeux**,

président de L'Association pour l'Histoire de la Protection de la Nature et de l'Environnement (AHPNE) : [www.ahpne.fr](http://www.ahpne.fr)

L'Association pour l'Histoire de la Protection de la Nature et de l'Environnement (AHPNE) a vu le jour à l'automne 2009. Elle est le résultat d'une constatation : alors que la plupart des institutions françaises ont une longue histoire (Eaux et Forêts, Marine, Ponts et Chaussées, Agriculture, Transports, etc.), l'environnement est une affaire trop récente pour être convenablement répertoriée dans les archives publiques ou privées.

©AHPNE-Association pour l'Histoire de la Protection de la Nature et de l'Environnement



C'est pourquoi un certain nombre de témoins, d'acteurs, d'observateurs et de chercheurs passionnés par cette histoire se sont réunis pour créer l'AHPNE et lui fixer ses missions.

Les questions environnementales ont cela de particulier qu'elles ne sont jamais résolues une fois pour toutes. Les contextes changent mais les problèmes demeurent, même si des progrès sont constatés. Qu'il s'agisse de la préservation de l'eau, de l'air, des sols, des forêts, de la flore et de la faune sauvages, des milieux naturels, des paysages, chaque génération a été confrontée à ces enjeux, et cela depuis l'aube de la révolution industrielle européenne. Prenons, par exemple, la question de l'éléphant et du commerce de l'ivoire. Voilà une problématique de protection de la nature et une action de préservation d'une espèce se déroulant sur un siècle et demi. Rares sont les espèces qui peuvent se prévaloir d'une telle épaisseur historique de leur protection.

Cette persistance des problématiques environnementales auxquelles nos socié-

tés sont confrontées conduit l'AHPNE à faire de la sociologie historique. Cette discipline considère que les formes passées de la société se prolongent par des cheminements divers jusqu'à aujourd'hui. L'AHPNE se tourne donc vers le passé pour mieux appréhender la genèse des questions environnementales actuelles. Pour autant, il ne s'agit pas de développer un regard nostalgique sur ce passé ni d'y rechercher d'hypothétiques solutions aux problèmes d'aujourd'hui. Il s'agit plutôt d'explorer cette histoire, largement méconnue de nos contemporains, de l'analyser, de la mettre en débat, de la rendre facilement accessible, afin notamment de mieux discerner les problèmes récurrents et les questions nouvelles.

Dans le remarquable petit ouvrage publié sous la direction d'Emmanuel Laurentin *À quoi sert l'histoire aujourd'hui ?*<sup>1</sup> certains historiens ou historiennes auxquels il donne la parole usent de l'expression convenue « *l'histoire sert à éclairer le*

<sup>1</sup> Emmanuel Laurentin, *À quoi sert l'histoire aujourd'hui ?*, Paris, Bayard Jeunesse, La Fabrique de l'histoire, 2010

présent », mais comment ? Elle le fait en permettant, conjointement avec les autres sciences sociales, de répondre aux questions posées par le présent et d'ouvrir des pistes de réflexion.

Il est frappant de constater combien le questionnement qui était celui de la société de la seconde moitié du XIX<sup>e</sup> siècle et du début du XX<sup>e</sup> siècle face à la révolution industrielle (la surexploitation des ressources naturelles) trouve un écho similaire dans la société de la seconde moitié du XX<sup>e</sup> siècle et du début du XXI<sup>e</sup> siècle face à la révolution numérique et technologique et à cette même surexploitation des ressources naturelles. **À plusieurs décennies de distance, les mêmes inquiétudes reviennent devant les mutations en cours et les dangers qu'elles font courir à la nature et à l'homme.**

Interroger cette histoire peut être source d'inspiration et d'enrichissement pour toutes celles et tous ceux qui agissent sur le terrain de la protection de la nature et de l'environnement, du simple citoyen au décideur, du militant associatif au fonctionnaire en charge des politiques publiques, du chercheur à l'enseignant.

Dans cet esprit, **l'association s'est donnée pour objectifs :**

- ★ de rassembler et de faire connaître les travaux existant en France et à l'étranger sur l'histoire de la protection de la nature, des sites et des paysages ainsi que sur l'histoire de l'écologie, de l'environnement et du développement durable ;

- ★ d'encourager de nouveaux travaux sur ces thèmes ;

- ★ de susciter des recherches, des études, des bibliographies, des répertoires de fonds documentaires, de les publier et d'assurer leur accès auprès du public ;

- ★ d'organiser des séminaires, des colloques et toutes autres manifestations dans ce domaine ;

- ★ de promouvoir et d'aider à la coordination des efforts des institutions, des personnes physiques et morales qui effectuent des études et des recherches dans ce domaine ;

- ★ de favoriser le recueil, le classement et la conservation de tout document utile à la connaissance de cette histoire ;

- ★ de nouer et d'entretenir avec des institutions publiques et privées, des associations, y compris étrangères, des relations visant à développer des synergies dans ce domaine.

Depuis trois ans qu'elle existe, l'AHPNE a commencé à remplir cette feuille de route au travers d'une série d'activités. En voici un aperçu.

### Sauvegarde et valorisation des archives privées de la protection de la nature et de l'environnement

La sauvegarde des archives privées de la protection de la nature et de l'environnement, en vue de leur exploitation par les historiens et les chercheurs ; est une des motivations de la création de l'AHPNE. Outre les archives publiques dont la conservation est assurée par l'État et les départements, il existe en effet une multitude de documents et de

fonds d'archives chez des particuliers et des associations qui échappent pour l'instant au classement et donc aux historiens et aux chercheurs. L'article qui suit, écrit par Florian Charvolin, développe les aspects méthodologiques de cette action.

L'association ne créera pas de lieux de stockage en propre. Ce n'est pas son rôle. Elle compte plutôt s'appuyer sur les capacités de stockage des structures existantes avec lesquelles elle est d'ores et déjà en relation. C'est le cas pour les archives nationales et départementales, à la très longue expérience, mais aussi pour d'autres initiatives plus récentes, comme celle prise par Agro-Paris-Tech de créer un Musée du Vivant dans ses locaux de Grignon (Yvelines) afin d'accueillir les fonds d'archives qui lui sont versés.

Selon la nature des fonds qui lui seront signalés par son réseau de membres et sympathisants, l'AHPNE pourra aussi se mettre en rapport avec le service des archives du ministère de l'Écologie et le nouveau département « Environnement, Aménagement du territoire et Agriculture » des Archives nationales à Pierrefitte-sur-Seine (Seine-Saint-Denis). Ainsi pourra être fait un diagnostic commun pour fixer la destination de ces fonds en vue de leur sauvegarde et de leur accès au public.

L'AHPNE a entrepris dans le département du Finistère une première opération de repérage et de consultations afin d'identifier puis de sauvegarder des fonds d'archives privées. Les résultats de cette

opération sont consultables sur le site du service départemental des archives du Finistère. L'association va s'employer maintenant à renouveler ce type d'opération dans d'autres départements.

Au niveau national, en liaison avec France Nature Environnement (FNE, l'ancienne Fédération française des sociétés de protection de la nature), l'AHPNE s'emploie à sensibiliser les associations locales de protection de la nature et de l'environnement à la sauvegarde de leurs archives.

### Élaboration d'un dictionnaire biographique des acteurs historiques de la protection de la nature et de l'environnement

La protection de la nature et de l'environnement, depuis un siècle et demi, c'est pour beaucoup le résultat de l'action d'hommes et de femmes venus d'horizons variés. Il y a eu les précurseurs qui ont ouvert la voie par leurs écrits, leur pensée, leur sensibilité et leur art, suivis des hommes de sciences et des naturalistes qui alertèrent leurs contemporains.

Parmi ces pionniers, les forestiers ont été à l'origine des premières tentatives de protection « d'espaces naturels ». D'autres luttèrent contre les « pollutions » de l'industrie naissante.

C'est pourquoi l'AHPNE s'est donné pour objectif d'identifier, de reconnaître et de diffuser les contributions de ces personnalités en réalisant un corpus de biographies des acteurs de la défense de l'environnement, principalement en France. Ce dictionnaire offrira un outil de travail aux étudiants et aux chercheurs et, de manière plus géné-

Vue de la tribune @Henri Jaffeux



rale, à toute personne intéressée par la genèse, l'évolution et le développement de la protection de la nature et de l'environnement.

Les biographies (une vingtaine déjà en ligne : [www.ahpne.fr/spip.php?rubrique49](http://www.ahpne.fr/spip.php?rubrique49)) décrivent le parcours et la contribution personnelle de ces pionniers, leur action individuelle ainsi que l'action collective des associations. Elles s'appuient sur le récit d'une vie, présentée de manière objective et factuelle, ou sur le rôle joué localement par une association.

Les biographies, destinées à un dictionnaire, se veulent à la fois complètes et distancées, à proportion du rôle joué par la personne ou par l'association. Le dictionnaire, en cours de construction sur le site de l'AFPNE, pourra éventuellement faire l'objet d'une impression papier, mais à plus long terme.

### Le colloque 2010 de l'AFPNE : « Une histoire de la protection de la nature et de l'environnement à la française ? »

Ce colloque a constitué la rampe de lancement de l'AFPNE. Il a duré trois jours à Paris et à Sceaux. L'intention était de revisiter les principales caractéristiques de l'historiographie française de la protection de la nature et de l'environnement, sur un siècle et demi, et de cerner ses spécificités éventuelles.

Le titre du colloque était « *Une protection de la nature et de l'environnement à la française ?* », avec un point d'interrogation. Il avait pour objet de réinter-

roger l'idée selon laquelle la sensibilité envers la nature a été beaucoup moins profonde dans la société française que dans les sociétés allemande et anglo-saxonne. Cette faible sensibilité serait la cause d'un « retard français » à cet égard, comme l'a analysé Michael Bess en 2003, dans son livre *The Light-Green Society* qui vient d'être traduit en français et publié aux éditions Champ Vallon sous le titre *La France vert clair*.

Le colloque, réparti en six sessions et ateliers, a permis à la quarantaine d'intervenants, dont une dizaine d'étrangers, de passer en revue la spécificité française au regard de la protection de la nature et de l'environnement. La centaine de participants a profité de cette occasion pour multiplier les échanges. Il y aura une parution en avril 2013 d'un ouvrage rédigé à partir du colloque, aux éditions Champ Vallon, dans la collection « L'environnement à une histoire » : *Une protection de l'environnement à la française ? XIX<sup>e</sup>-XX<sup>e</sup> siècle*, sous la direction de Charles-François Mathis et de Jean-François Mouhot, administrateurs de l'AFPNE.

### Les séminaires et journées d'études

Les séminaires thématiques ou les journées d'études sont organisés sur une seule journée. Certains le sont avec la participation d'un partenaire. À chacune de ces réunions, des chercheurs et des historiens présentent leurs travaux et, chaque fois que cela est possible, ils sont confrontés à des « grands témoins » de l'époque ou de la question traitée.

Les thèmes abordés à ce jour ont été les suivants :

★ *L'affaire de la Vanoise* (juin 2009) à l'université Paris-Sud à Sceaux.

★ *Une autre histoire des "Trente Glorieuses" : modernisation, alertes environnementales et contestations du "progrès" dans la France d'après-guerre* (septembre 2011 à Paris). La journée était organisée en partenariat avec le RUCHE (Réseau Universitaire de Chercheurs en Histoire Environnementale), le Centre Alexandre Koyré de recherche en Histoire des Sciences et des Techniques et l'École des hautes études en sciences sociales (EHESS).

★ À l'occasion du 40<sup>e</sup> anniversaire de la création du ministère de la Protection de la Nature et de l'Environnement, l'AFPNE a été partenaire du Comité d'histoire du ministère de l'Écologie, du Développement durable et de l'Énergie pour organiser une journée d'études intitulée « *Aux sources de la création du ministère de l'environnement : des années 1950 à 1971* » (novembre 2011 à Paris-La Défense).

★ *L'histoire de la protection des oiseaux* (septembre 2012) à Paimboeuf, Loire-Atlantique, en partenariat avec la Ligue pour la Protection des Oiseaux.

★ *L'histoire de l'engagement des femmes dans la protection de la nature et de l'environnement* (décembre 2012 à Grenoble, en partenariat avec le Laboratoire de recherches historiques Rhône-Alpes.

Ce dernier séminaire est le premier d'une série qui se consacra à l'étude de l'engagement d'autres catégories d'acteurs afin de saisir leur importance

dans l'histoire de la protection de la nature et de l'environnement. Le travail engagé sur les biographies suggère en effet une grande diversité des vocations. Certains viennent à la protection par la chasse, la pêche, l'observation des oiseaux, le jardinage, la consommation, l'engagement politique, la vie associative et bien d'autres motifs encore.

### D'autres histoires...

Les deux guerres mondiales ont accéléré l'internationalisation des questions environnementales. De nombreux accords, traités et conventions ont été signés depuis lors. L'objectif de l'AHPNE, en ce domaine, est de produire pour chacun des principaux instruments élaborés une monographie relatant les conditions de sa préparation et les négociations auxquelles il a donné lieu, en faisant apparaître le rôle de la France. L'AHPNE souhaite s'engager dans cette voie, car elle constate que l'histoire de ces instruments, qui font l'agenda des discussions internationales, est souvent oubliée ou ignorée par ceux-là mêmes qui les mettent en œuvre. Trois textes en préparation portent sur la convention de Paris de 1972 sur le patrimoine mondial, la convention de Rio de 1992 sur la biodiversité, et la directive de l'Union européenne de 1992 sur la conservation des habitats naturels, de la faune et de la flore sauvages.

L'AHPNE envisage aussi de faire rédiger des monographies d'histoires nationales de la protection de la nature et de l'environnement. Tous les pays de la planète se sont dotés progressivement

d'institutions et de politiques nationales. La construction européenne, qui impose aussi des législations environnementales communautaires, offre l'occasion d'étudier les dispositifs nationaux dans leur évolution historique. Un travail de ce type est en cours pour la Pologne.

La commémoration faite en novembre 2012 par le Muséum national d'Histoire naturelle et le ministère de l'Écologie, du Développement durable et de l'Énergie du 30<sup>e</sup> anniversaire du lancement de l'inventaire des « ZNIEFF » a suscité l'intérêt de l'AHPNE. Cela l'incite à passer en revue l'histoire des inventaires naturalistes en France (1900-2012). La connaissance du terrain pour justifier la création d'espaces protégés est l'une des questions qui permet de comprendre les stratégies actuelles de conservation de la nature. Fruit d'initiatives d'abord locales, individuelles et circonstancielles, puis d'une institutionnalisation progressive depuis la fin des années 1960, les inventaires naturalistes sont désormais un élément indispensable à toute politique environnementale, surtout lorsqu'il s'agit de créer des espaces protégés.

Autour d'une équipe passionnée, et soutenue par ses membres et sympathisants, l'AHPNE poursuit dans la voie qu'elle a choisie : tirer le meilleur parti de la connaissance que l'on peut avoir de l'histoire de la protection de la nature et de l'environnement pour situer les enjeux environnementaux d'aujourd'hui dans leur épaisseur historique. ★

# Archives du militantisme, militantisme de l'archive dans le cas de l'environnement

## L'exemple de l'AHPNE

par **Florian Charvolin**, *chargé de recherche HDR au CNRS, MODYS-Université Jean Monnet de Saint-Étienne*  
*Directeur Scientifique de la journée d'études*

La publication des actes de la journée d'études sur les sources de la création du ministère de la Protection de la Nature et de l'Environnement, organisée le 16 novembre 2011 en partenariat avec le comité d'Histoire du ministère et l'Association pour l'Histoire de la Protection de la Nature et de l'Environnement (AHPNE), est l'occasion de nous interroger sur la **qualité politique de l'archive publique ou privée**.

L'AHPNE cherche en effet à assurer la continuité entre l'action publique et les initiatives privées, entre le passé et le présent, recoupant ici la vocation du comité d'Histoire.

Ainsi, **l'AHPNE est une association qui cherche à recenser et à rendre accessible les archives d'associations ayant œuvré pour l'environnement depuis un siècle**. Elle s'appuie sur

les associations encore en exercice ou sur des individus qui s'y sont particulièrement investis ainsi que leurs proches ou des tiers ayant conservé des traces de ce concernement. Par exemple, dans le Finistère, l'AHPNE a pu faire dresser un inventaire d'un certain nombre de fonds localisés dans des associations ou chez des personnes qui s'engagent à les conserver, fonds qui sont consultables sur demande. Plus généralement, l'AHPNE confectionne un dictionnaire biographique des figures de la protection de la nature et de l'environnement.

Le dispositif que l'AHPNE est en train de mettre en place, s'établit à partir du constat que la protection de la nature et de l'environnement a été le fait de nombreux acteurs, qui ont ou non été en situation d'être reconnus officiellement par la postérité. Ils ont ainsi pu ou non jouir d'une trace dans

les administrations ou les centres de recherche qui forment la majorité des sources des archives recensées par les archives publiques.

**Les archives associatives ou personnelles ne sont pas sujettes aux règles de l'archivage public** qu'il s'agisse des archives départementales, nationales ou des archives d'autres institutions publiques (INSERM\*, CEA\*\*, etc.). Le classement préalable, en vue d'une conservation des traces, n'est pas forcément inscrit dans la structure de l'instance produisant l'archive. Le souci de l'archive est souvent une préoccupation très subjective qui tient à une ou deux personnes. C'est ainsi que l'archive de la Vanoise a pu être conservée grâce à l'action et à la durée

\* Institut national de la santé et de la recherche médicale

\*\* Commissariat à l'énergie atomique et aux énergies alternatives

de l'action de Jean-Pierre Raffin avec la mise à disposition de son bureau à Jussieu où l'archive a pu être conservée pendant des décennies. Jean-Pierre Raffin avait d'ailleurs missionné une personne à l'entretien du fonds. Ces archives, visées par l'AHPNE ou conservées pendant un temps par des associations, sont donc en résumé parallèles à la collecte publique et ne bénéficient pas de la sédimentation qu'une préoccupation publique permet d'avoir des sources de l'histoire.

Ce statut un peu différent de l'archive associative ou personnelle des protecteurs de la nature et de l'environnement va avec **l'aléa qui pèse sur ces sources**. Le devoir de classer et conserver est soumis à la vulnérabilité de l'espace disponible, à une volonté de sortir certains dossiers de l'actualité et à l'urgence dans lesquels ils sont constitués.

**Les archives associatives sont souvent dépendantes de la longévité du militantisme** qui investit telle cause et telle organisation. Il en va de la durée de vie de l'association qui, on le rappelle, est souvent très faible : leur mort n'est pas tributaire d'une déclaration en préfecture contrairement à la naissance. Il en va de la durée de l'engagement dans l'association de la part de certaines personnes, souvent les fondateurs, qui sont à la fois les militants de la première heure et ceux que l'on trouve à la fin. Les archives personnelles retrouvées sont souvent celles de ces personnes qui forment le noyau dur de l'association. La

question de la conservation se pose au renouvellement des générations lorsque les associations survivent au réseau des premiers militants et que se pose la question de la transmission et de la mémoire sur des dossiers dont on peut penser qu'ils seront susceptibles d'être réouverts un jour.

**L'exemple de l'archive de la Vanoise** illustre un cas où les documents étaient conservés<sup>1</sup> comme des « dossiers » car ils étaient classés comme cela lorsque le rythme de l'actualité déterminait le périmètre thématique, chronologique et contextuel de ce qui est classé ensemble. Il peut y avoir un dossier « loup » comme il y a un dossier « affaire de la Vanoise » dans les archives conservées en 1993 à la FFSPN (Fédération Française des Sociétés de Protection de la Nature).

Effectivement, il s'agit d'un classement suscité par l'actualité de l'engagement des militants associatifs ou de personnes particulières en tant qu'elles participent à la constitution ou à la gestion « d'affaires ». Chateauraynaud et Torny<sup>2</sup> ont montré que l'origine de nombreuses affaires était l'action de personnes particulières ou d'organisations marginales qui réunissaient des écrits ou des rapports sur des discours oraux et leur donnaient la forme de documents de combat pour s'opposer aux tiers. La documentation s'élabore alors dans un échange et non pas dans le vide d'informations inassignées. Les archives administratives pointent alors de manière particulièrement nette que les documents recueillis sont issus de

controverses, de négociations, d'interactions qui participent d'échanges dans lesquels elles ont une carrière à faire dans le sens où elles constituent des prises de position et des lignes de défense.

L'archive visée par l'AHPNE participe de l'archive « vive » des archivistes. Mais le point est déjà fait pour les archivistes publics. C'est à un autre niveau que se situe le « militantisme » des archives exhumées par notre association. Il s'agit en effet de dire que **le fait archivistique est lui-même investi d'une mission de combat**. Non seulement les documents sont des prises de partie mais les conserver, c'est aussi une prise de partie. C'est ce rôle « d'archonte » selon les Grecs que Michael Lynch, par exemple, rappelle fort à propos avec le caractère « missionné » de toute archive, publique ou privée<sup>3</sup>.

**Simplement l'archive associative ou particulière réduit la trajectoire par laquelle passent ces documents et les mains qui s'en saisissent**. Il s'agit souvent des mêmes personnes ou des personnes elles-mêmes militantes qui mobilisent les documents dans le feu de l'action et qui décident plus tard de les conserver et de les classer. Autrement dit, ce qui se dit en archivistique avec la notion d'archive vive est magnifié dans le cas de l'archive associative par

<sup>1</sup> Au moment de l'enquête à partir de laquelle est tirée cette réflexion

<sup>2</sup> F. Chateauraynaud, D. Torny (1999). *Les sombres précurseurs*, Paris, EHESS, 1999.

<sup>3</sup> M. Lynch. Archives in formation ; privileged spaces, popular archives and paper trails, *History of the Human Sciences*, 1999, vol.12/2, p.65-87.



le fait de la proximité entre le militant qui échangeait des arguments dans le feu de l'action, et le militant qui classe les dossiers, les conserve voire en organise l'accès aux historiens futurs. De ce point de vue, l'histoire racontée par ces fonds n'est pas seulement une histoire à froid, dont les sources sont renvoyées en note de bas de page dans l'appareil de l'historien. L'action n'est pas à resituer dans le contexte historique dont le chercheur connaîtrait la trame et la structure. Il s'agit, comme le dit Nicolas Dodier, de s'interroger sur le recours à l'histoire par les acteurs et donc sur « *l'action dans l'histoire* », au sens où les militants ne sont pas étrangers à l'histoire qu'ils contribuent à construire<sup>4</sup>.

Dès lors, l'accent peut être mis sur la manière dont les archives ont été classées et sur celle dont l'archonte a fait son travail. À partir du cas de la Vanoise, on peut dire que **la stratégie de conservation est aussi une affaire de déontologie et de sens de l'histoire de la part des personnes qui ont fait le classement et qui stockent les archives.** Il a été montré par Charvolin que cette stratégie pouvait jouer la transparence, c'est-à-dire le recueil systématique de toutes les versions de toutes les prises de position, y compris adverses, sur un dossier particulier<sup>5</sup>. Le rôle du secret, pour des archives comme celles du CEA, ou le délai de communication organisé par la législation sur les archives ou imposé pour certains fonds de la présidence de l'État français l'imposent, n'a que peu de prise sur ce rôle de constitution et de classement de l'archive.

La prolifération du discours sur des sujets sensibles va dans le sens de l'action missionnaire des archives vernaculaires des associations. Le silence, le retrait, le délai sont alors contraires à la logique des archives auxquelles nous avons pu avoir accès. L'AHPNE, en accord avec la plupart des sources archivistiques consultées, milite alors pour la publicisation maximum des archives. Elle trouve ainsi du répondant de la part des missions des militants qui se sont occupés de la conservation des documents concernant tel ou tel aspect de l'environnement.

Il faut alors dire en conclusion que l'AHPNE se dote, en agissant ainsi d'un rôle d'accompagnement des militants des associations dont elle a à connaître les archives. Il s'agit de ne pas détruire la dimension militante de l'archive mais plutôt de l'accompagner sans en heurter leurs premiers détenteurs. À l'historien qui en aura l'usage de recroiser des sources, en sachant qu'une partie conséquente de « l'archive des autres » se retrouve dans les archives militantes, par le fait même de leur vocation à la publicisation des causes qu'elles défendent. Cela rend leur partialité certaine recevable pour un travail historien détaché, pour peu que celui-ci travaille aussi sur la publicisation de l'objet qu'il explore, dans laquelle il n'est pas indifférent, politiquement parlant, à ce qu'existe des archives plutôt que l'absence de traces. ★

<sup>4</sup> N. Dodier. Agir dans l'histoire. Réflexions issues d'une recherche sur le sida, in Laborier P. Trom D. *Historicité de l'action publique* (dir.) Paris, PUF, 2003, p.329-345.

<sup>5</sup> F. Charvolin F. L'affaire de la Vanoise et son analyste : le document, le bouquetin et le parc national, *Vingtième siècle*, n°113, 2012, p.83-93.



Créé en 1995, le comité d'Histoire ministériel développe des activités dans les domaines de l'Écologie, du Développement durable, de l'Énergie, des Transports, de la Mer mais aussi dans ceux de l'Urbanisme, du Logement et de la Ville.

Afin de valoriser le patrimoine historique du ministère et de contribuer au sentiment d'appartenance à ce ministère de chacun de ses agents, quelle que soit son origine, le comité d'Histoire s'appuie sur un Conseil scientifique, composé de chercheurs et de spécialistes reconnus, pour définir ses priorités d'intervention en matière d'histoire et de mémoire des administrations, des politiques publiques menées ainsi que des techniques, des métiers et des pratiques professionnelles qui ont été développés. Il cherche également à répondre aux attentes exprimées par les services, les opérateurs et les partenaires du ministère.

Un programme prévisionnel de thèmes prioritaires (risques et catastrophes, innovations, territoires et milieux, mobilités et modes de vie) et de journées d'études a été arrêté pour les années 2012 à 2017.

Le comité soutient et accompagne scientifiquement et financièrement des études et des recherches historiques. Il publie la revue semestrielle « *Pour mémoire* » (3000 exemplaires). Il organise des séminaires et des journées d'études dont il peut diffuser les actes dans des numéros spéciaux de la revue. Il peut favoriser la publication d'ouvrages de référence. Pour les besoins de la recherche, il constitue un fonds d'archives orales d'acteurs des politiques ministérielles. Il gère un centre documentaire ouvert au public doté de plus de 4000 ouvrages. Il diffuse sur internet et sur intranet un guide des sources accessibles, la revue et les actes de journées d'études et de séminaires. Il peut participer à des manifestations avec des partenaires publics ou privés.

# Le comité d'Histoire du ministère

## L'ORGANISATION DU SECRETARIAT DU COMITÉ D'HISTOIRE

### ★ Secrétaire

#### Louis-Michel SANCHE

ingénieur général des Ponts et Chaussées,  
secrétaire général du Conseil général de  
l'Environnement et du Développement  
durable

tél. 01 40 81 68 23

fax. 01 40 81 23 24

[louis-michel.sanche](mailto:louis-michel.sanche)

[@developpement-durable.gouv.fr](mailto:@developpement-durable.gouv.fr)

### ★ Secrétaire-délégué

#### Patrick FÉVRIER

administrateur civil hors classe

Tél : 01 40 81 21 73

[patrick.fevrier](mailto:patrick.fevrier)

[@developpement-durable.gouv.fr](mailto:@developpement-durable.gouv.fr)

### ★ Adjointe au secrétaire délégué mission recueil de témoignages oraux

#### Christiane CHANLIAU

chargée de mission

tél. 01 40 81 82 05

[christiane.chanliau](mailto:christiane.chanliau)

[@developpement-durable.gouv.fr](mailto:@developpement-durable.gouv.fr)

### ★ Accueil, assistance

#### à la coordination et secrétariat

#### Yannick HILAIRE

assistant

Tél. : 01 40 81 36 75

[yannick.hilaire](mailto:yannick.hilaire)

[@developpement-durable.gouv.fr](mailto:@developpement-durable.gouv.fr)

### ★ Secteur documentation communication électronique

#### Françoise PORCHET

chargée d'études documentaires

Tél. : 01 40 81 36 83

[francoise.porchet](mailto:francoise.porchet)

[@developpement-durable.gouv.fr](mailto:@developpement-durable.gouv.fr)

### ★ Secteur études-recherches

#### Stève BERNARDIN

chargé de mission

Tél. : 01 40 81 36 47

[steve.bernardin](mailto:steve.bernardin)

[@developpement-durable.gouv.fr](mailto:@developpement-durable.gouv.fr)

### ★ Secteur animation-diffusion

#### Marie-Thérèse RIEU

chargée de mission

Tél. : 01 40 81 15 38

[marie-therese.rieu](mailto:marie-therese.rieu)

[@developpement-durable.gouv.fr](mailto:@developpement-durable.gouv.fr)

## LE CONSEIL SCIENTIFIQUE

### **Dominique BARJOT**

Professeur d'histoire contemporaine à l'Université Paris IV

### **Bernard BARRAQUÉ**

Directeur de recherche au CNRS, CIREDA-AgroParisTech

### **Alain BILLON**

Ancien secrétaire délégué du comité d'Histoire

### **François CARON**

Professeur émérite à l'Université Paris IV

### **Florian CHARVOLIN**

Chargé de recherche au CNRS, MODYS-Université Jean Monnet de Saint-Etienne

### **Viviane CLAUDE**

Professeur à l'Institut d'Urbanisme de Paris, Université Paris XII

### **Florence CONTENAY**

Inspectrice générale de l'Équipement honoraire

### **Gabriel DUPUY**

Professeur émérite à l'Université de Paris I

### **Philippe GENESTIER**

Professeur à l'ENTPE, chercheur au laboratoire RIVES-CNRS

### **Vincent GUIGUENO**

Chargé de mission à la direction des Affaires Maritimes, chercheur associé au LATTs-CNRS

### **André GUILLERME**

Professeur au CNAM, directeur du Centre d'histoire des techniques et l'environnement

### **Bertrand LEMOINE**

Directeur de recherche au CNRS, directeur de l'atelier international du Grand Paris

### **Geneviève MASSARD-GUILBAUD**

Directrice d'études à l'EHESS

### **Alain MONFERRAND**

Ancien secrétaire-délégué du comité d'Histoire

### **Antoine PICON**

Professeur à l'Université de Harvard, enseignant-chercheur à l'École des Ponts ParisTech, LATTs

### **Anne QUERRIEN**

Ancienne directrice de la rédaction de la revue « *Les Annales de la Recherche urbaine* »

### **Thibault TELLIER**

Maître de conférences en histoire contemporaine à l'Université Lille III

### **Hélène VACHER**

Professeur à l'ENSA de Nancy

### **Loïc VADELORGE**

Professeur d'histoire contemporaine à l'Université Paris-Est, Marne-la-Vallée, Laboratoire d'Analyse comparée des pouvoirs, EA 3350

## L'ACTIVITÉ DU COMITÉ D'HISTOIRE

Depuis 2006, 11 numéros de la **revue semestrielle** « *Pour mémoire* » ont déjà présenté un panorama diversifié d'articles sur l'histoire de l'administration et des cultures professionnelles. En 2013, les thématiques principales concernent la politique des déchets ménagers, la loi d'orientation des transports intérieurs de 1982, la politique des villes nouvelles, l'aménagement et la décentralisation ainsi que les politiques d'économie d'énergies renouvelables après le premier choc pétrolier de 1973. [www.developpement-durable.gouv.fr/Pour-memoire-la-revue-du-Comite-d.html](http://www.developpement-durable.gouv.fr/Pour-memoire-la-revue-du-Comite-d.html)

Depuis 1995, le comité d'Histoire a organisé **des journées d'études, des conférences et des séminaires**, avec les directions d'administration centrale, le réseau scientifique et technique et les opérateurs, des universitaires, des chercheurs et des partenaires extérieurs. En 2013, **les manifestations** prévues portent sur les polices spéciales de

l'environnement de Philippe le Bel à nos jours (13 février), les innovations financières en matière d'aménagement et d'environnement (18 octobre) et la lutte contre l'habitat insalubre. Des numéros spéciaux de la revue sont programmés en 2013 comme actes des journées qui ont été consacrées à la genèse du ministère de l'Environnement, à la prospective et aux polices de l'environnement. [www.developpement-durable.gouv.fr/Prochaines-manifestations-du.html](http://www.developpement-durable.gouv.fr/Prochaines-manifestations-du.html)

Le comité peut apporter **son soutien à l'édition** d'ouvrages tels que, en 2013, ceux consacrés à l'impact des abords des monuments historiques sur l'urbanisme, à la recherche en matière de transport et de sécurité routière en 1945-1985. [www.developpement-durable.gouv.fr/Des-publications-en-partenariat.html](http://www.developpement-durable.gouv.fr/Des-publications-en-partenariat.html)

Depuis sa création, le comité a recueilli plus de **180 témoignages oraux** destinés à préserver la mémoire des réalisations professionnelles et des métiers dans le ministère. La constitution d'une banque de données est en préparation.

## LES OUTILS

- ★ La bibliothèque, ouverte au public, comprend plus de 4 000 volumes, ouvrages spécialisés ou usuels. Elle est accessible au public du lundi au vendredi, sur rendez-vous
- ★ Les sites consultables  
**internet** : [www.developpement-durable.gouv.fr/le\\_ministere/Histoire\\_et\\_archives](http://www.developpement-durable.gouv.fr/le_ministere/Histoire_et_archives)  
**intranet** : [intra.comite-histoire.cgpc.i2/](http://intra.comite-histoire.cgpc.i2/)
- ★ Le guide des sources, accessible sur l'internet et l'intranet, a été conçu pour faciliter le repérage des sources historiques dans les domaines de compétence du ministère ;
- ★ Des dossiers bibliographiques et biographiques à consulter sur place ;
- ★ La revue « *Pour mémoire* » (semestriel + numéros spéciaux) ;
- ★ La consultation d'archives orales.

*Vous souhaitez consulter les ressources du secrétariat du comité d'Histoire... Vous pensez que votre témoignage peut éclairer l'histoire du ministère de l'Écologie, du Développement durable et de l'Énergie et des administrations dont il est l'héritier... Vous avez connaissance d'archives, de documents divers, d'objets intéressants l'histoire de ces administrations, alors...*

## **N'HÉSITEZ PAS À NOUS CONTACTER**

**Secrétariat du comité d'Histoire  
Conseil général de l'Environnement et  
du Développement durable**

7<sup>e</sup> section - 20<sup>e</sup> étage - bureau 20.20  
Tour Pascal B - 92055 La Défense cedex  
tél : 33 (0) 01 40 81 15 38 ou 21 73  
fax : 33 (0) 1 40 81 23 24  
courriel: [comite.histoire@developpement-durable.gouv.fr](mailto:comite.histoire@developpement-durable.gouv.fr)



*« pour mémoire »*  
la revue du comité d'Histoire

**rédaction** ★ Tour Pascal B 20.20

92 055 La Défense Cedex

**téléphone** : 01 40 81 15 38 ou 36 83

**télécopie** : 01 40 81 23 24

**comite.histoire@developpement-durable.gouv.fr**

**fondateurs de la publication** ★ Pierre Chantereau et Alain Billon

**directeur de la publication** ★ Louis-Michel Sanche

**rédacteur en chef** ★ Patrick Février

**suivi de fabrication** ★ Marie-Thèrese Rieu

**conception graphique de la couverture** ★ société Amarante

Design graphique, 53 rue Lemercier - Paris 75017

**crédit photo couverture** ★ Parc national de Port-Cros,

vélos au-dessus des criques ©Laurent Mignaux/METL-MEDDE

**réalisation graphique** ★ Annick Samy

**impression** ★ couverture ★ Intérieur ★ SG/SPSSI/ATL 2

**ISSN** ★ 1955-9550



imprimé sur du papier certifié ecolabel européen



MINISTÈRE DE L'ÉGALITÉ DES TERRITOIRES ET DU LOGEMENT

CONSEIL GÉNÉRAL DE L'ENVIRONNEMENT ET  
DU DÉVELOPPEMENT DURABLE

**COMITÉ D'HISTOIRE**

TOUR PASCAL B  
92055 LA DÉFENSE CEDEX

[www.developpement-durable.gouv.fr](http://www.developpement-durable.gouv.fr)

**AHPNE**

ASSOCIATION POUR L'HISTOIRE  
ET LA PROTECTION  
DE LA NATURE ET DE L'ENVIRONNEMENT

HENRI JAFFEUX C/O AHPNE

16, RUE DE L'ÉCOLE - 77610 - CHÂTRES