

Présent et futur du droit de l'environnement

Protection de l'environnement ou protection du pollueur? L'emprise des industriels sur la politique antipollution

Chloé Vlassopoulou

*Maître de conférences à l'Université de Picardie,
Jules Verne — CURAPP/CNRS*

La pression qu'exercent les pollueurs sur les autorités publiques pour alléger la réglementation antipollution est une situation banale rencontrée en tout lieu et en tout temps. Plus le pollueur représente un groupe économiquement puissant et plus sa pression est efficace entraînant soit, *a priori*, l'adoption de règles peu contraignantes soit, *a posteriori*, un déficit d'application lors de la mise en œuvre. Pour résister à ces pressions, les administrations chargées de la protection de l'environnement doivent disposer à la fois d'une autonomie suffisante à l'égard des pollueurs et d'un appui auprès des groupes sociaux agissant en faveur de l'environnement. En France, aucune de ces deux conditions n'est réalisée. La lutte contre les pollutions apparaît ainsi peu audacieuse dans sa conception et peu efficace dans son application.

Cette situation n'est pas le fait du hasard. Elle est liée à la capacité des plus grands pollueurs, à savoir des industriels, à contrôler le processus de la politique antipollution. En effet, l'analyse de l'identité et du rapport de forces entre acteurs impliqués dans cette politique laisse apparaître la mise en place d'un système particulièrement fermé basé sur des alliances efficaces que nouent les industriels au sein de l'appareil d'État. Ce système peut être qualifié de « monopole de politique publique » au sens donné à ce terme par F. R. Baumgartner et B. D. Jones¹. Il ne s'est pas construit spontanément mais dans le long terme en provoquant l'exclusion pro-

1. F. R. Baumgartner, B. D. Jones, *Agendas and instability in American politics*, The University of Chicago Press, 1993, p. 6-9. Ils utilisent ce terme lorsqu'une configuration d'acteurs structurée autour d'une politique publique se présente particulièrement fermée et monopolisée par un groupe spécifique qui impose sa perception du problème traité par cette politique.

gressive des voix dissonantes qui, au nom de la protection de la santé et/ou de l'environnement, risquaient de faire de cette politique un champ d'action publique controversé. Paradoxalement, alors que sa construction commence au début du XIX^e siècle, il atteint sa structuration la plus achevée dans les années 1970 pendant l'ère environnementale qui devait normalement marquer une rupture par rapport au passé et l'amélioration des conditions de protection de l'environnement.

Plutôt que d'insister sur le contenu des textes constitutifs de la politique anti-pollution et l'analyse de leur efficacité, nous nous proposons ici de suivre la construction de ce monopole de politique publique qui loin des enceintes parlementaires constitue le principal milieu d'éclosion de la politique anti-pollution en France. Vu que le contenu de toute politique publique est le reflet du rapport de force entre les acteurs qui y sont impliqués, l'étude de l'identité et de l'interaction entre ces acteurs apporte simultanément des éclaircissements sur les limites de l'action entreprise.

Pour la clarté de la présentation et avec le risque de simplifier un processus long d'un siècle et demi et particulièrement complexe, nous distinguons trois périodes successives qui marquent une étape décisive dans la constitution de ce monopole de politique publique. Une première période commence au début de l'industrialisation et s'étale jusqu'aux années 1850. Elle se caractérise par l'émergence des hygiénistes en tant que premiers experts en matière de lutte contre les nuisances mais aussi en tant que premiers manufacturiers et défenseurs du progrès industriel (I). Une deuxième période, allant jusqu'aux années 1970, marque l'apparition d'un nouveau pôle d'expertise représenté par les ingénieurs des Mines. Ayant pour principale mission de promouvoir le développement industriel, ceux-ci gagnent la confiance des industriels et forment ensemble une coalition forte — qu'on qualifie ici de « monde industriel » — en vue de protéger leurs objectifs communs. Cette coalition entre acteurs publics et privés réussira à écarter progressivement les hygiénistes de la politique anti-pollution en imposant les bases d'un monopole de politique publique (II). Enfin, la troisième période qui s'ouvre avec l'avènement de l'ère environnementale consolide ce monopole et officialise la position des ingénieurs des Mines comme seuls responsables de la lutte contre les pollutions (III).

La mise en perspective historique permet de révéler une continuité et une logique dans ce long processus de construction d'un monopole de politique publique qu'une approche synchronique ne montre pas. Il serait néanmoins erroné de tomber dans le piège du déterminisme et de voir dans cet exposé une stratégie d'action bien élaborée de la part des acteurs concernés. Ces derniers sont obligés de s'adapter aux conjonctures toujours changeantes et de moduler leur comportement de façon à en tirer le meilleur profit. Au fil de ces ajustements successifs se construit un système décisionnel suffisamment fermé pour permettre de gérer le problème des pollutions loin du regard du public.

I. L'AMBIGUÏTÉ DE L'HYGIÉNISTE : DU SOUCI DES POLLUTIONS À LA PROMOTION INDUSTRIELLE

En France la première politique nationale de lutte contre les pollutions naît au début de l'industrialisation avec la publication du décret-loi napoléonien de 1810 sur les établissements insalubres et incommodes. C'est à ce moment que les médecins hygiénistes sont reconnus comme les premiers experts publics en matière de pollution. Or, s'ils ont accumulé une connaissance approfondie dans le domaine des nuisances, il n'en demeure pas moins que leur profil les situe au centre même du processus d'industrialisation : au moment de l'apparition de la première réglementation nationale, les hygiénistes entretiennent des rapports intimes avec les industriels et sont invités à utiliser leur savoir plus pour appuyer le développement économique que pour préserver la santé des citoyens. Sans vraiment s'en rendre compte, ils inaugurent une pratique qu'ils vont combattre ardemment par la suite, à savoir qu'ils vont permettre l'intervention directe des industriels dans l'élaboration de la politique et la gestion des pollutions.

A. L'HYGIÉNISTE, PREMIER DÉFENSEUR DE L'ENVIRONNEMENT

Les grandes épidémies meurtrières du XVIII^e siècle et l'accumulation des hommes sur l'espace urbain au XIX^e siècle provoquent une sollicitation grandissante du savoir médical. Les hygiénistes prennent alors une place de plus en plus importante au sein des instances politiques et administratives en étendant leur champ de compétence et en obtenant une position politiquement, économiquement et socialement, privilégiée. Depuis le XVIII^e siècle et jusqu'aux découvertes pastoriennes leur approche de la santé publique est dominée par une conception « aériste » de la propagation des miasmes : le sain et le malsain sont perçus à travers les odeurs répandues par les airs, ce qui conduit les hygiénistes à fonder leur expertise sur l'analyse approfondie de la composition de l'atmosphère².

Plus l'espace urbain se transforme en lieu d'accumulation de populations et d'activités de production, plus le rôle de l'hygiéniste devient important. La multiplication des comités d'hygiène conduit à une superposition des figures de l'expert et du fonctionnaire au sein de l'appareil d'État³. La liaison qui est faite entre protection de la santé et qualité du milieu environnant (surtout atmosphérique) fait de l'hygiéniste le premier protecteur de l'environnement⁴. Dans ce contexte, il n'est pas étonnant qu'une fois posée, la question de la présence de l'industrie en ville soit définie en tant que problème de nuisance atmosphérique et confiée à l'expertise médicale.

2. A. Corbin, *Le miasme et la jonquille*, Paris, Champs Flammarion, 1982, p. 16.

3. P. Rosanvallon, *L'État en France de 1789 à nos jours*, Paris, Seuil-Points, 1990, p. 132.

4. Même si le terme « environnement » n'est utilisé qu'à partir des années 1960, nous l'utilisons ici pour évoquer toute préoccupation relative à la qualité des milieux qu'elle soit exprimée au nom de la protection de la santé ou de celle des équilibres naturelles.

La préparation du décret napoléonien de 1810 est justement confiée au milieu médical : la section de chimie de l'Institut qui est chargée de son élaboration est composée essentiellement d'hygiénistes puisque le spécialiste en chimie au début du XIX^e siècle a fait des études soit de médecine soit de pharmacie. La position du corps médical vis-à-vis du problème des nuisances est pourtant plus ambiguë qu'il n'y paraît à première vue. Leurs connaissances en matière de chimie les rapprochent des industriels et souvent les amène à appliquer leur savoir faire en créant leur propre fabrique ; surtout des industries chimiques fortement polluantes⁵. De plus, des liens institutionnels lient les deux milieux puisqu'à cette époque l'industrie et l'hygiène sont deux domaines d'intervention gérés au sein du même ministère de l'Intérieur.

B. L'HYGIÉNISTE AU SERVICE DE L'INDUSTRIALISATION

Au début du XIX^e siècle, les hygiénistes se trouvent tiraillés entre deux interprétations de la notion d'« intérêt général » incompatibles entre elles : l'hygiène publique d'une part et le développement économique du pays, d'autre part. L'industrie, comme nouvelle source de pollution à combattre, a une spécificité par rapport à celles qui préoccupaient jusque-là les hygiénistes (les cimetières, les hôpitaux, les léproseries, les prisons, les abattoirs...) : cette fois-ci, il s'agit des grands établissements industriels dominés par les usines chimiques « intimement liés à la prospérité de l'économie nationale » pour reprendre l'expression utilisée dans le rapport de la classe des sciences physiques et mathématiques de l'Institut.

À une époque où s'édifient les bases d'une économie capitaliste, la science, la technique et la mise en valeur industrielle se sont trouvées intégrées dans un seul et même système⁶. Si, pendant le XVIII^e siècle les hygiénistes sont consultés en tant que spécialistes de la santé publique, au début du XIX^e siècle, leur intervention en matière de nuisances industrielles les placent au centre de la préoccupation majeure des sociétés modernes, à savoir la croissance économique et le développement industriel. Cette fois-ci, ils sont sollicités non seulement en tant que médecins mais aussi et surtout, en tant que seuls spécialistes affirmés de chimie et donc comme seuls capables de faire progresser les techniques industrielles. Entre choix rationnel et croyance au progrès technique, les hygiénistes abandonnent à la fin du XVIII^e siècle leur ton alarmiste portant sur les risques sanitaires pour servir le processus d'industrialisation⁷. À plusieurs reprises lors des débats préparatoires du décret de 1810 ils seront amenés à nuancer l'impact des nuisances industrielles sur la santé en allant à l'encontre des connaissances établies depuis le XVIII^e siècle en matière d'hygiène. Ainsi, alors que les hygiénistes reconnaissent dès 1786, que « les miasmes variés... que fournissent les arts et métiers

5. À titre d'exemple Anselme Payen est à la fois un des grands pollueurs de l'environnement parisien, chimiste et membre de l'Institut Chaptal qui, en tant que membre de l'Institut, a rédigé avec le chimiste Guyton le rapport du 26 frimaire an XII, est docteur en médecine.

6. J. Habermas, *La technique et la science comme idéologie*, Paris, Gallimard, 1973, p. 43.

7. A. Corbin, *Le miasme et la jonquille*, *op. cit.*, p. 153.

qu'on exerce dans les villes, font que l'air y est continuellement épais et même dangereux »⁸, les auteurs du rapport de la classe des sciences physiques et mathématiques de l'Institut soutiennent en 1804 que « les émanations... cessent d'être dangereuses du moment où elles sont mêlées à l'air extérieur... ».

Depuis cette période, la lutte contre les pollutions connaît ses limites qui ne sont autres qu'économiques. Qu'elles soient dénoncées au nom de la santé publique depuis le XIX^e siècle ou de l'environnement à partir des années 1970, les nuisances industrielles ne sont traitées que dans la mesure où leur coût peut être assumé par le pollueur. Comme l'écrivaient Montfalcon et Polinière en 1846 : « si le procédé destiné à vaincre les nuisances charge l'exploitation industrielle d'une dépense inconciliable avec les chances de bénéfices, ce n'est plus qu'un objet de curiosité... »⁹. À juste titre, J.-P. Baud soutient qu'une politique de l'environnement existe déjà sous l'Ancien Régime en attendant de trouver un adversaire à sa taille : l'industrialisation du XIX^e siècle¹⁰. Les hygiénistes sont les premiers à respecter ces équilibres qui persisteront et se renforceront avec la création progressive d'un monopole politique publique.

II. LA MOBILISATION DU MONDE INDUSTRIEL FACE AUX POLLUTIONS

L'alliance entre hygiénistes et industriels marque une période transitoire pendant laquelle le gouvernement ne dispose pas de spécialistes auxquels il pourrait confier les contradictions apparues avec l'industrialisation. Quant aux industriels, encore mal organisés, ils cherchent un allié au sein de l'appareil d'État. Avec la structuration du mode de production capitaliste et la spécialisation scientifique, le partage des rôles et des responsabilités deviendra plus précis et de nouveaux experts des questions industrielles apparaîtront au sein de l'administration. Si ces évolutions permettent aux hygiénistes de retrouver progressivement leur ton alarmiste, elles consolident aussi l'emprise du monde industriel, c'est-à-dire la coalition entre industriels et ingénieurs des Mines, sur les politiques antipollution.

A. LE REcul DES HYGIÉNISTES AU PROFIT DES INGÉNIEURS DES MINES

Créés en 1783, mais organisés concrètement à partir d'un décret de 1810, les ingénieurs du corps des Mines forment les premiers experts administratifs en matière de

8. R. Etlin, « L'air dans l'urbanisme des lumières », *Dix-huitième Siècle*, n° 9, 1977, n° spécial, p. 123.

9. A. Corbin, « L'opinion et la politique face aux nuisances industrielles dans la ville préhausmannienne », *Histoire, Économie et Société*, 1^{er} sem., 1983, p. 116.

10. J. P. Baud, « Le voisin protecteur de l'environnement », *RJE*, n° 1, 1978, p. 23.

développement industriel¹¹. Ayant reçu une formation assez générale et étant orientés surtout vers des tâches d'ordre administratif, ils paraissent initialement éloignés des problèmes que rencontrent les industriels sur le terrain. Au fil des années, ils s'imposeront comme les acteurs publics *ad hoc* en matière de développement industriel. Plus ils s'affirment dans ce domaine, plus le milieu médical, seul protecteur de l'environnement au sein de l'espace public, s'éloigne de la gestion des pollutions.

Sachant que pour réussir il faut gagner la confiance des industriels, le corps des Mines utilise sa position de médiateur entre les industriels et les pouvoirs publics pour y parvenir et cela en employant différentes stratégies de rapprochement. Un premier exemple est la participation des ingénieurs des Mines dans l'allègement de la réglementation pesant sur les industriels. Ainsi, alors que l'attention des hygiénistes s'oriente, dans les années 1840, vers les nuisances des mines et des usines métallurgiques, la réglementation imposée à ces branches sera allégée : inscrites en 1815, ces activités sont dans la première classe des établissements fortement polluants, elles passent en 1898 dans la deuxième classe bien moins contraignante. De même, pendant que les hygiénistes reconnaissent explicitement en 1848 la nuisibilité des machines à vapeur, les ingénieurs des Mines sont à la base du décret du 25 janvier 1865 qui allège considérablement la réglementation les concernant : non seulement le contrôle, dont ils ont la charge, ne s'exerce plus *a priori*, mais aussi, la présence d'une machine à vapeur dans un établissement n'entraîne plus automatiquement le classement de celui-ci. C'est d'ailleurs dans ce secteur qu'ils trouveront une première forme de pantouflage en se faisant confier la direction des associations de propriétaires d'appareils à vapeur reconnues d'utilité publique et chargées de l'auto-surveillance des usines¹². L'ouverture depuis 1816 à l'École des mines du recrutement externe de neuf élèves en privilégiant les fils des directeurs ou propriétaires d'usines métallurgiques et minières n'a fait que resserrer les liens entre producteur et ingénieur¹³.

Désolidarisés des industriels, les hygiénistes sont les seuls qui dénoncent à partir du milieu du XIX^e siècle les nuisances industrielles. Ils se verront pourtant dépossédés progressivement de leurs compétences en la matière. Jusqu'à la fin du siècle, la multiplication des instances hygiénistes et techniques crée des enchevêtrements de compétences et une concurrence implicite apparaît entre les deux milieux d'experts. Le Conseil de salubrité de Paris, institué en 1802, joue le rôle de conseiller officiel du préfet dans le domaine industriel et cela, jusqu'en 1863 date à laquelle est mis en

11. D'autres écoles d'ingénieurs seront créées durant le XIX^e siècle (Conservatoire et École des Arts et Métiers, l'École Centrale des Arts et Manufacture, École supérieure de physique et chimie, École supérieure d'électricité). Seuls les ingénieurs des mines sont étudiés ici car ils sont les seuls à avoir participé à la création du monopole de politique en matière antipollution.

12. T. Shinn situe les premiers exemples de « pantouflage » dans le secteur privé entre 1890 et 1914. T. Shinn, « Des corps d'État au secteur industriel : genèse de la profession d'ingénieur, 1750-1920 », *Revue française de sociologie*, XIX, 1978.

13. A. Thépot, « Les ingénieurs du corps des Mines », *Culture Technique*, n° 12, mars 1984, p. 57-59.

place le premier corps d'inspection des établissements classés¹⁴. La diffusion dans les principales villes de la province des conseils d'hygiène publique et de salubrité joue également un rôle important dans l'application de la réglementation antipollution. La ville de Paris s'est équipée à partir de 1848 de ses propres commissions d'hygiène pour étudier les demandes d'autorisation, translation et révocation des établissements insalubres et incommodes. La création en 1822 du Conseil supérieur de santé (futur Conseil supérieur d'hygiène publique de France), s'occupe également des questions de salubrité des logements, manufactures, usines et ateliers.

Aux côtés des instances hygiénistes, le corps des Mines est chargé, dès 1810 du contrôle des machines à vapeur qui équipent de plus en plus les manufactures. Étant donné que l'établissement des machines à vapeur est soumis à autorisation préalable, les ingénieurs considèrent que l'examen de ces demandes leur incombe ; en contrôlant les conditions de publication des arrêtés préfectoraux d'autorisation, leur pouvoir s'accroît et le rôle des organismes d'hygiène diminue. Il en va, d'ailleurs, de même pour les installations métallurgiques ne pouvant pas être réalisées sans autorisation préalable des ingénieurs des Mines. Parallèlement, avant même la création du ministère du Commerce et de l'Industrie, des chambres de commerce et des chambres consultatives des manufactures, est institué en 1791 le Bureau de consultation d'Arts et Métiers (l'actuel Conseil supérieur des installations classées) : devenu l'organe technique principal de ce ministère, le conseiller de l'administration en matière d'établissements classés et investi progressivement par le corps des Mines.

Le partage des compétences entre cet organisme et le Conseil supérieur d'hygiène publique reste pendant longtemps diffus. Il ne sera précisé que partiellement à partir de la loi de 1917 (remplaçant le décret-loi de 1810) qui donne au Conseil supérieur des installations classées, des attributions beaucoup plus vastes que celles confiées au Conseil d'hygiène publique. Ce processus d'exclusion progressive des hygiénistes de la lutte antipollution est achevé avec la loi de 1976 (remplaçant celle de 1917) qui écarte cette fois-ci complètement le Conseil supérieur d'hygiène publique de France de la législation sur les installations classées. Même le ministre de l'Environnement appuie les thèses de l'exclusion au profit du Conseil supérieur des installations classées en considérant que : « la consultation de ce conseil nous avait paru inutile, car les intérêts de la santé publique sont déjà représentés au sein du conseil supérieur des établissements classés »¹⁵.

Cet énoncé ministériel paraît à première vue paradoxal. On aurait pu s'attendre à ce que le ministre de l'Environnement voit dans le monde hygiéniste un, voir le seul, allié possible au sein de l'appareil d'État, pour soutenir à ses côtés la lutte antipollution. Ce n'est qu'en étudiant les conditions d'émergence du secteur environne-

14. Il s'agit du seul corps d'inspection qui n'a jamais été confié aux ingénieurs des mines et qui fonctionne aujourd'hui, dans les périmètres du département de Paris.

15. JOAN, débat du 15/4/1976, p. 1832. Pour une présentation plus détaillée de cette longue période de concurrence institutionnelle voir : C. A. Vlassopoulou, *La lutte contre la pollution atmosphérique urbaine en France et en Grèce. Définition des problèmes publics et changement de politique*, thèse de doctorat, Université Paris II Panthéon-Assas, 1999, p. 72-85.

mental en France dans les années 1970, qu'une réponse peut être apportée à cet *a priori* paradoxe. L'ère environnementale n'a fait que confirmer la fin de l'ère hygiéniste et la domination du monde industriel sur la lutte contre les pollutions. Face à la montée en puissance de la thématique environnementale sur la scène internationale, les industriels réalisent l'importance de l'enjeu et se mobilisent, avant même l'institutionnalisation du nouveau secteur d'intervention publique, afin d'obtenir le label « expert en environnement » et de pouvoir peser sur le processus décisionnel aux côtés des ingénieurs des Mines. C'est l'activation simultanée de ces deux acteurs, ayant la même perception du problème des pollutions, qui parfera le long processus de construction d'un monopole de politique publique.

B. LA RÉACTION EMPRESSÉE DES INDUSTRIELS FACE À L'ENJEU ENVIRONNEMENTAL

Jusqu'aux années 1960, les industriels se sont limités à réagir aux initiatives concernant l'action antipollution par l'intermédiaire des ingénieurs des Mines qui représentent leurs intérêts au sein de l'appareil d'État. En voyant arriver avec force la problématique environnementale, ils passent d'une position de défense à une position offensive : en reconnaissant la gravité du problème, ils créent des centres d'expertise propres aux différentes branches industrielles dans le but de s'imposer comme des interlocuteurs légitimes et nécessaires pour l'élaboration d'une politique de protection de l'environnement¹⁶.

La première structure d'expertise mise en place en 1958 à l'initiative des industriels est l'Association pour la protection contre la pollution atmosphérique (APPA)¹⁷, créée et financée par EDF-GDF et l'association des propriétaires d'appareils à vapeur. Sachant que le principal acteur dans la lutte antipollution était jusque-là le milieu médical, les créateurs de l'APPA ont recherché l'appui du ministère de la Santé et celle de l'Institut national de la santé et de la recherche médicale en structurant l'association autour d'une équipe de médecins. Sa mise en place, outre qu'elle a aidé EDF à créer et gérer son propre réseau de contrôle de la pollution autour de ses centrales thermiques, a permis indirectement à ses **financeurs [investisseurs ?]** de prouver leur sensibilisation environnementale.

Sur l'initiative de l'Institut français des combustibles et de l'énergie, et avec l'appui de plusieurs branches industrielles est créé, en 1960, le Comité d'action technique contre la pollution atmosphérique (CATPA). Il sera présidé par Louis Armand, président des Houillères du bassin de la Lorraine. Les visées décisionnelles de cet organisme seront clairement énoncées par son président : « Le rôle du CATPA

16. La plus grande mobilisation se fait en matière de pollution atmosphérique car il s'agit du plus ancien et du plus controversé problème de pollution débattu depuis le début de l'industrialisation. Ceci est lié en partie, à la sensibilité « aériste » des hygiénistes mais aussi au coût important de la technologie antipollution dans ce domaine, ce qui a toujours inquiété les industriels.

17. Ultérieurement cette association ayant obtenu le label d'utilité publique a participé à la création des premières associations de surveillance de la qualité de l'air urbain.

consiste à assurer une liaison constante avec les organismes d'État [...] le Comité va nous dire dans chaque cas précis ce qu'il serait possible de faire, il donnera ainsi un contenu concret et précis aux décisions que le gouvernement prendra à son tour... »¹⁸.

Au début des années 1960, étant encore loin d'être ouvertement incriminés pour des faits de pollution, les industriels de l'automobile se mobilisent plus tardivement. Sous la pression de la nouvelle préoccupation environnementale, en 1970, ils mettent en place au sein de l'Union technique de l'automobile du motorcycle et du cycle (UTAC) un service « environnement ». Régulièrement consulté par le ministère des transports, ce service devient conseiller des constructeurs en matière de nuisances et participe à la délégation française à Bruxelles pour la préparation de la réglementation antipollution. La même année, le **CNPF [Conseil national du patronat français?]** crée également sa propre structure d'expertise, le Groupe d'étude sur les nuisances industrielles, preuve de sa mobilisation dans la protection de l'environnement.

Éparses au départ, ces initiatives industrielles se rapprocheront pour donner une légitimité et une visibilité plus grande à leurs auteurs. En 1966 est créé le Comité de coordination des centres d'expertise industrielle, pour permettre aux différentes branches de collaborer entre elles mais aussi avec l'État qui ne tardera pas à s'intéresser à l'environnement.

III. À QUI PROFITE L'ENVIRONNEMENT ?

Au début des années 1960, l'avènement de l'ère environnementale et la redistribution des compétences qu'elle produit au sein de l'appareil d'État, trouve les ingénieurs des Mines — reconnus comme les principaux experts en matière de pollutions — et les industriels, activement mobilisés face au nouvel enjeu. Dans son effort pour l'inscrire sur l'agenda politique, le gouvernement de l'époque procède en deux temps : il impulse d'abord l'élaboration d'un premier programme d'action ; il institue ensuite une nouvelle administration publique *ad hoc*.

L'institutionnalisation de l'environnement va davantage renforcer la position du monde industriel dans la lutte contre les pollutions : les industriels sont pour la première fois invités, par l'intermédiaire de leurs centres d'expertise, à participer au processus d'élaboration de la nouvelle politique publique. Quant aux ingénieurs des Mines, dont l'intervention en matière de pollutions était jusque-là réelle mais non formalisée, ils consolident leur position en se nommant officiellement responsables de la lutte contre les pollutions. Le ministère de la Santé, non seulement ne sera pas invité à participer à l'organisation du nouveau secteur d'intervention publique, mais

18. *Bulletin du CATPA* 1960/1962, p. 8-9.

se verra aussi déposséder des quelques compétences qui lui restaient. Le long processus de construction d'un monopole de politique publique s'achève avec l'avènement de l'ère environnementale.

A. UNE NOUVELLE POLITIQUE D'INSPIRATION INDUSTRIALISTE

Parmi les premiers à avoir anticipé la montée en puissance des questions de pollution, les industriels semblent avoir intégré le nouveau terme « environnement » avant son apparition dans le langage politico-administratif en 1969. Ainsi, il n'est pas surprenant que la première lettre adressée à Jacques Chaban-Delmas, proposant l'intégration de la préoccupation environnementale dans les programmes gouvernementaux, vienne de son ami de longue date, Louis Armand, membre de l'Académie, ingénieur des Mines et président du CATPA. Il n'est également pas étonnant que ce soit lui qui soit invité par le président Pompidou à préparer la première politique publique en la matière : les 100 mesures pour la protection de l'environnement. Enfin, il n'est pas étonnant non plus de constater que le groupe des acteurs réunis autour de L. Armand soit essentiellement issu du monde industriel.

Entre 1964 et 1969 des nouveaux centres de recherche publique s'ajoutent aux initiatives privées. Le développement de l'expertise devient la condition *sine qua non* pour participer à la politique antipollution, ce qui n'est pas sans liaison avec la technicisation du problème des pollutions imposée par les ingénieurs des Mines et les experts industriels. La plus grande mobilisation sera effectuée dans le domaine de la recherche industrielle. La jeune Délégation générale à la recherche scientifique et technique (DGRST) crée en 1963 un groupe de travail intitulé « Groupe de recherches atmosphériques », mis en place par l'ex-directeur des centres de recherche de la Société nationale des pétroles d'aquitaine à Lacq¹⁹. Son objectif sera d'élaborer des mesures antipollution dans le domaine industriel en intégrant le risque de pollution dans le cadre des contraintes de rentabilité. La DGRST constituera, par excellence, le centre de recherches industrielles au sein de l'appareil d'État et les différents centres d'expertise industrielle, cités plus haut, ne tarderont pas à l'inviter à une collaboration permanente. Cela aboutit, en 1968, à la mise en place au sein de la DGRST d'une Action concertée présidée par le professeur **A.H.** Moureu, qui préside simultanément le « Comité de coordination des centres d'expertise industrielle ».

Tous ces acteurs dont les multiples casquettes font confondre les espaces publics et privés, forment un corps homogène de conseillers impliqués dans la préparation des 100 mesures pour l'environnement. Comme l'explique le ministre du Plan et de l'Aménagement du territoire au comité interministériel chargé d'étudier ces mesures : « une partie importante des études et recherches vise à associer l'industrie

19. L'exploitation du gisement de gaz naturel de Lacq depuis la fin des années 1950 avait fait de cette région le « mouton noir » de la pollution atmosphérique en France.

française à la politique de l'environnement »²⁰. Au contraire, conformément au processus déclenché un siècle auparavant, le ministère de Santé ne figure pas dans la liste des administrations devant, « dans tous les cas », participer à la définition de la politique de l'environnement²¹. Quant au Parlement, il sera tenu en dehors de l'élaboration de la première politique de l'environnement, ainsi que de la décision d'instituer un nouveau ministère de l'Environnement.

Comme toute politique publique, le contenu du programme des 100 mesures pour l'environnement reflète le rapport de forces entre les acteurs en présence. Vu l'homogénéité de l'identité de ces acteurs, il n'est pas surprenant d'entendre l'orateur de l'opposition, pendant une courte controverse sur ce programme entamé au Parlement lors de la discussion du VI^e plan, regretter qu'« on sacrifie une fois encore l'environnement à l'équilibre économique... »²². Les limites imposées à la lutte contre les pollutions industrielles par Montfalcon et Polinière en 1846 ne perdent pas de leur actualité.

B. LA COLONISATION DU MINISTÈRE DE L'ENVIRONNEMENT PAR LES INGÉNIEURS DES MINES

La dernière étape de cette longue marche vers l'imposition d'un monopole de politique publique s'achève avec l'organisation du nouveau ministère chargé de la protection de l'environnement et, par conséquent, de la lutte contre les pollutions. Cette administration naît dans un contexte où les administrations traditionnelles se sont déjà positionnées face au nouvel enjeu en créant des structures gestionnaires *ad hoc*. Le ministère de l'Industrie est le premier à intégrer le terme « environnement » dans son organigramme en créant, en 1969, une nouvelle Direction de la technologie, de l'environnement industriel et des mines qui remplace l'ancienne Direction des mines. Au sein de cette direction est institué le Service de l'environnement industriel (SEI) : qui constituera, par la suite, l'origine de l'une des deux grandes directions du ministère de l'Environnement, la Direction de prévention des pollutions et des risques (DPPR).

Cette réorganisation permettra dans un premier temps à ce ministère de se légitimer en tant que partenaire dans la lutte antipollution mais aussi d'établir un rapprochement explicite entre la préoccupation de protection de l'environnement et les compétences du corps des Mines. Néanmoins, c'est dans un deuxième temps, lors de l'institution du ministère de l'Environnement, que cette réorganisation s'avère très importante. Le premier décret relatif aux attributions du nouveau ministre, dis-

20. Communication de M.A. Bettencourt au comité interministériel chargé d'examiner le premier programme d'action pour l'environnement in 2000 *Revue de l'aménagement du territoire*, 1970, n° hors série, p. 40.

21. Lettre du Premier ministre au ministre délégué chargé du plan et de l'aménagement du territoire, le 24 octobre 1969, 2000 *Revue...*, *op. cit.*, p. 9.

22. E. Schloesing, *JOAN*, débat du 17/6/1970, p.2779.

pose que celui-ci exerce les attributions précédemment dévolues au ministre du Développement industriel et scientifique, en ce qui concerne les établissements dangereux, insalubres et incommodes. Plus qu'un affaiblissement du rôle joué par le ministère de l'Industrie dans la lutte contre les nuisances, cette disposition entraîne la « colonisation » du nouveau ministère par les ingénieurs des Mines qui se voient attribuer officiellement la responsabilité des problèmes des pollutions.

En 1971, le SEI est transféré au nouveau ministère de l'Environnement et voit ses compétences s'élargir, d'abord par la prise en charge des questions relatives aux établissements classés, ensuite par son implication dans les autres sources de pollution. En février 1973, suite au décret portant réorganisation des services du ministre de l'Environnement, le SEI s'autonomise et devient la pièce centrale de la nouvelle Direction de la prévention des pollutions et nuisances qui récupère les dernières compétences restées au ministère de la Santé en matière de coordination de la lutte antipollution. Depuis, aussi bien le SEI que sa direction d'appartenance sont dirigés par un ingénieur des Mines. Ce n'est pas, d'ailleurs, un hasard si, après cette colonisation réussie du ministère de l'Environnement par le corps des mines, la Direction de la technologie de l'environnement industriel et des mines perd son intitulé pour redevenir, en 1976, Direction des mines : ayant assuré sa présence au sein du nouveau ministère de l'Environnement, le ministère de l'Industrie n'a plus besoin d'archiver un profil environnemental.

Nouvelle structure sans personnel propre, le ministère de l'Environnement n'est pas en mesure de proposer d'autres alternatives. L'imposition progressive de l'ingénieur comme la figure de l'expert par excellence dans le domaine des pollutions et la confiance dont ils jouissent auprès des pollueurs font que l'appel au corps des mines, pour équiper le nouveau ministère paraît, sinon naturel, du moins non controversé.

*

* *

La construction diachronique de cette configuration d'acteurs a des implications multiples sur les conditions d'élaboration et d'application des politiques de lutte contre les pollutions en France. L'exclusion des spécialistes de la santé rend les relations et la collaboration entre les structures hygiénistes et environnementale très difficiles, ce qui est préjudiciable aussi bien à la protection de la santé qu'à celle de l'environnement²³. L'emprise des ingénieurs sur ce domaine impose une technicisation de l'enjeu qui décourage et éloigne les citoyens en général et les associations écologiques en particulier de la lutte contre les pollutions²⁴. Enfin, la gestion des pollutions dans des sphères de plus en plus confinées empêche l'émergence d'un débat public nécessaire pour garantir un minimum de démocratie dans le secteur de l'environnement.

23. L'absence de toute coordination entre ces administrations lors de l'incident caniculaire de 2003 est en ce sens révélatrice.

24. Ainsi, de grandes structures associatives, comme la FNE ou la FRAPNA, interviennent très peu sur cette question.

Bibliographie

C. Larrue, C. A. Vlassopoulou, « Changing definitions and networks in clean air policy in France », in W. Grant, P. Knoepfel, A. Perl, *The Politics of Improving Air Quality*, Edward Elgar Aldershot, UK-Brookfield, US, 1999.

P. Lascoumes, C. A. Vlassopoulou, « Protéger l'air ou réguler les sources de pollution atmosphérique », *Regards sur l'actualité* mars 1998, n° 239, La Documentation française.

