

IHEDATE - S3 - Sciences Po

Conférence de Pierre Lascoumes

Comment les questions d'écologie / environnement sont-elles devenues des affaires d'Etat ? Comment se sont-elles institutionnalisées : représentations, perceptions, discours, création de normes et de structures organisées.

Prolégomènes

Avant 1969, quelques avancées : loi sur la qualité de l'air dans les zones industrielles, politique de l'eau (agences de bassin), création des premiers parcs nationaux (conscience de l'existence d'espaces particuliers qui méritent une protection).

- **1969 à 1988** : série de crises liées aux territoires :
 - **Parc de la Vanoise** : élus locaux ont fait pression sur le gouvernement contre les contraintes nées du parc national (créé en 1963) : autorisation de construire, élargissement des routes, installations de sports d'hiver... forte mobilisation des défenseurs de la nature, très médiatisée
 - **Côte aquitaine** : MIACA (mission interministérielle d'aménagement de la Côte aquitaine) -> projet d'autoroute entre Paris et l'Espagne, via le bord de mer, avec un pont géant au-dessus l'embouchure de la Gironde. Projet porté par la DATAR. Jacques Ellul a lancé l'alerte, Jacques Chaban-Delmas maire de BDX, pris en tenaille...
 - **Structuration des sociétés de protection de la nature** nées en ordre dispersé en mai 1968 : création de la SFSPN (société française des sociétés de protection de la nature), ancêtre de France Nature Environnement.
 - **Accidents industriels** qui ouvrent les yeux du ministère de l'Industrie qui s'est rendu compte qu'il fonctionnait sur des lois du début du XIXème. Le ministère de l'Industrie crée un bureau de l'environnement industriel en 1969. Un peu plus tard, le Ministère de l'Agriculture crée une direction de la protection de la nature. En 1970, la DATAR reçoit pour mission de préparer le rapport en vue de la conférence de Stockholm. Serge Antoine est chargé par Pompidou d'imaginer 100 mesures pour structurer une politique environnementale. Le ministère de la protection de la nature et de l'environnement est créé le 7 janvier 1971, au cours d'un remaniement ministériel, et à la surprise générale. Ce ministère est né notamment de la richesse des échanges entre le milieu associatif et le milieu ministériel. Dès à l'époque, l'UK centralise les

problématiques liées à l'environnement au sein d'une structure importante (hormis les questions liées au changement climatique). Ce modèle a survécu.

La France a donc le choix entre trois modèles : agences, décentralisation, centralisation. Le choix est fait de créer une « administration de mission », placée auprès du PM : pas de pouvoir normatif, aucune action déconcentrée. L'idée étant de laisser les ministères mettre en oeuvre les propositions de cette mission interministérielle. Celle-ci a été ballotée : entre 1971 et 1988, elle a connu 12 rattachements ministériels différents. De plus, les grands corps de l'Etat n'ont jamais accepté que soit créée une grande école publique rassemblant chercheurs, biologistes, etc. En 1976 : loi créant les réserves et loi créant les installations classées pour la protection de l'environnement. En 1984 et 1985, lois Littoral et Montagne.

- **1988 à 2007** : gouvernement Rocard, Brice Lalonde ministre de l'Environnement. Politiquement, Lalonde et Rocard parviennent à deux ruptures majeures : rédaction d'un plan national de l'environnement, avalisé par le Parlement, avec un budget pluri annuel associé d'une part, et d'autre part ils transforment l'administration de mission en créant les DIREN (directions régionales de l'environnement) :
 - Bilan des lois précédentes (1976, 1984, 1985),
 - Diagnostic sur leurs régions,
 - Diagnostic sur les relations avec leurs homologues des autres DR. L'intérêt apparaît pour les collectivités locales, qui avaient pris en compte ces problématiques délaissées par les DR.
 - Création de l'ADEME, l'INERIS, la MIFEN.

Cette période est aussi celle de l'émergence des politiques environnementales européennes : les législations nationales sont à 80% la transposition des directives européennes. Conflits très importants avec l'aménagement des territoires, et délaissement de l'urbain et du rural. Le ministère de l'Environnement perd 3/4 de ses arbitrages devant le PM, etc. Début de rapprochement entre les DRIRE et les DIREN. En 2005, la Charte de l'Environnement est adoptée et ajoutée au bloc de constitutionnalité : point de repère pour tous les programmes.

- **Après 2007** : contexte original : aux élections européennes de 2009, les Verts font + de 16%, et les enjeux environnementaux sont portés par les trois principaux candidats à la présidentielle de 2007 (Nathalie Kosciusko-Morizet, Corinne Lepage, Nicolas Hulot). Les associations créent l'Alliance pour la planète (porte-parole Nicolas Hulot). Sous la présidence Sarkozy : Grenelle de l'Environnement (deuxième fois qu'un grand programme est discuté au parlement

depuis 1989). En parallèle, la RGPP est mise en place avec la fusion comme mot d'ordre : « faire mieux avec moins ». Le ministère de l'Ecologie et du développement durable devient le modèle de fusion : équipements, transports, industrie, fusionnés au ministère de l'écologie, du développement et de l'aménagement des territoires : les arbitrages souvent perdus en IM sont désormais internalisés au sein du même ministère. 55.000 agents au sein de ce mastodonte administratifs à l'anglaise. A marche forcée, les 12 DR passent à 6, avec 130 sous-directions. Au niveau régional, les DREAL fusionnent avec les DRIRE, etc.

Ce qui est frappant dans cette institutionnalisation : depuis 1988, avec seulement deux changements de politique, les choix faits n'ont pas été globalement remis en cause. Par ailleurs, série de textes renforcés, parfois problématiques : NDDL, Sivens, pesticides, huiles de palme, TGV Lyon-Turin, etc. Beaucoup de ces points ne sont pas réglés.

Deux fragilités principales aujourd'hui :

- malgré l'engouement au verdissement (cf. campagne municipale), les Français n'ont pas comme priorité l'enjeu environnemental (entre la 6ème et 7ème place selon les sondages IFOP). Les choses changent doucement depuis que l'on parle de changement climatique.
- depuis 1971, la part des budgets liés à l'environnement dans le budget national n'a presque pas augmenté : 0,03 en 1971 à 0,2% aujourd'hui.

La force des faibles : tous ceux qui ont dirigé ce ministère ont toujours été conscient de leur faiblesse budgétaire, etc : du coup, ce ministère a été poussé à l'innovation : moyens pas chers et efficaces pour gérer ces enjeux de politique publique. Le ministère de l'environnement a été pendant 40 ans un laboratoire d'innovation en matière d'administration publique.