

*Mutations***L'invention du domaine de l'environnement**

Au tournant de l'année 1970 en France

**Florian Charvolin**

---

**Édition électronique**URL : <http://strates.revues.org/636>

ISSN : 1777-5442

**Éditeur**

Laboratoire Ladys

**Édition imprimée**

Date de publication : 30 septembre 1997

ISSN : 0768-8067

**Référence électronique**Florian Charvolin, « L'invention du domaine de l'environnement », *Strates* [En ligne], 9 | 1997, mis en ligne le 19 octobre 2005, Consulté le 30 septembre 2016. URL : <http://strates.revues.org/636>

---

Ce document est un fac-similé de l'édition imprimée.

Tous droits réservés

---

*Mutations*

# *L'invention du domaine de l'environnement*

Au tournant de l'année 1970 en France

Florian Charvolin

---

« La notion d'environnement était une notion qu'il a fallu créer, qu'il fallait faire percevoir. C'était une conscientisation. L'environnement c'est une conscientisation perpétuelle d'ailleurs. Car même si on utilisait le mot régulièrement, derrière le mot, la chose n'était pas perçue. Personne ne percevait la réalité... Le ministère de l'Intérieur — quelques années plus tard — disait : "pourquoi l'eau serait dans l'environnement. Mon administration fait tout : les stations d'épuration, l'assainissement et je ne sais quoi encore. Pourquoi les gens s'occuperaient d'eau ailleurs?" La globalisation, la perception globale, physique et sociétale [...] c'était assez rare dans l'administration. Chacun débitait des morceaux d'environnement par petit bout et n'employait pas le mot pour couvrir la chose [...]. Ça a été une lutte intime, intimiste, je dirai. Ça n'a jamais été un conflit, sauf plus tard pour les attributions. Mais dans cette période-là, il fallait d'abord essayer d'expliquer que le mot d'environnement avait un sens, que ça pouvait signifier des approches différentes, multidisciplinaires, globales, sociétales. Tout cela n'était pas courant. »

Serge Antoine

- 1 Le présent texte décrit la généalogie du programme des 100 mesures pour l'environnement, premier programme public en la matière, qui a été décidé au tournant de l'année 1970. Il s'agit d'une initiative importante pour comprendre l'envergure que prend l'environnement au moment de son institutionnalisation en France, juste avant la création du ministère de la Protection de la nature et de l'environnement en janvier et avril 1971 ; et pour préciser par la même occasion ce qui se passe en 1960-71, par rapport au temps plus long de la thématique environnementale au cours du XX<sup>e</sup> siècle.
- 2 Les premiers programmes français de mesures pour l'environnement correspondent à la version initiale de ce qui est régulièrement publié aujourd'hui sous le nom d'états de l'environnement. Ils regroupent en un seul document les termes dans lesquels se pose la question dans l'actualité du moment. Ces documents initiaux, versés maintenant aux archives, voient leur organisation en paragraphes et alinéas, leur découpage, bref la méthode qu'ils proposent à la lecture, être le produit d'une méthodologie bureaucratique. Dans cet article, issu du dépouillement des archives du ministère de l'Environnement et de quelques hauts fonctionnaires<sup>1</sup>, nous avons suivi cette méthode de confection et analysé en particulier la logique d'agrégation de textes et de discours d'informateurs avisés<sup>2</sup>, par le dépouillement systématique de la succession des états préparatoires à notre disposition, et par l'analyse des variations d'un texte à l'autre. Nous avons complété ce travail par une série d'entretiens avec des acteurs qui ont été partie prenante de ce travail de composition.
- 3 En effet, contrairement à d'autres domaines publics, il n'existe pas de stabilisation de la notion antérieure à l'apparition du thème sur la scène publique<sup>3</sup>. La fin des années soixante est l'occasion de la mise au point conjointe d'un programme public et de la standardisation d'un sens commun de la notion d'environnement. Les articles qui se proposent de préciser la notion pour le sens commun apparaissent dans le sillage du programme des 100 mesures ([De Jouvenel 1970], [Russo 1970], [Coing 1970], [Antoine et Batisse 1973], etc.). L'inscription publique de l'environnement à la fin des années soixante est l'occasion de mettre au point une notion encore utilisée actuellement pour recouvrir une réalité qui, en-deçà des années soixante, n'était pas recouverte de la même façon, ni par les mêmes termes — on parlait par exemple de prophylaxie sociale, d'hygiène publique, de mésologie, termes datés et disparus du vocabulaire usuel. Autrement dit, faire l'histoire du premier programme public pour l'environnement est une façon de retourner aux sources de notre actualité.
- 4 Elle éclaire l'état actuel du domaine environnemental, dont l'une des principales caractéristiques est de désigner une totalité spécifique, qui peut se résumer dans la formule suivante : l'environnement ce peut être tout mais pas n'importe quoi. L'environnement est cette totalité dont il importe de préciser la spécificité — ce en quoi ce n'est pas n'importe quoi — qui lui donne sa cohérence et le distingue d'autres domaines, auxquels une lecture au pied de la lettre et superficielle aura cependant tendance à renvoyer — protection de la nature, nuisances, ou plus généralement les rapports entre l'homme et la nature dont la description reviendrait à dissoudre totalement la spécificité du moment environnemental dans une fresque historique pluriséculaire [Moscovici 1968]. Il s'agit donc, non pas de faire une généalogie des composés de l'environnement, mais d'analyser la façon dont ils ont été réunis dans une totalité. Il s'agit d'étudier la totalisation environnementale [Latour, Schwartz, Charvolin 1991].

- 5 Le programme des 100 mesures pour l'environnement est un des vecteurs précurseurs de cette totalisation en France. Il est l'occasion d'un travail d'agrégation commun aux processus de définition de nombreux domaines publics [Lascoumes 1994], mais qui ne répond pas à la progression linéaire traditionnellement utilisée pour schématiser la mise sur agenda public des problèmes sociaux, et qui sépare une phase de révélation socio-politique du problème de la phase de prise en compte étatique [Thoenig et Meny 1990]. En effet, derrière la boutade d'un ministre du gouvernement Chaban-Delmas en 1971 — « quel beau ministère dont on a inventé le nom avant de connaître la chose » —, il y a la reconnaissance que les phases de révélation et de prise en compte étatique ne font qu'une.
- 6 Les 100 mesures sont alors à entendre dans les différents sens du terme « mesure » : des mesures cognitives qui donnent la mesure de l'environnement, et des mesures normatives qui fixent une programme d'action et des objectifs à atteindre. C'est cette double dimension de la mesure qui fait l'objet de cet article. L'élaboration des mesures de/pour l'environnement se déroule de la fin 1969 à juin 1970, selon une progression que j'ai arbitrairement découpé en cinq phases dans la suite de l'exposé : l'exploration, la personnalisation des connaissances recueillies, la mise en problème, l'opérationnalisation, et la labellisation administrative.
- 7 Le point de départ de l'enquête sur l'environnement donne une indication sur le travail à consentir pour aboutir à une définition conséquente de ce nouvel objet de politique publique. Au démarrage du programme, on ne trouve en effet pratiquement aucune référence à un contenu sémantique précis. L'environnement y semble inconsistant, flou, et quasiment inexistant. Mais cette absence même de définition fournit une caractéristique centrale de l'objet tel qu'il est saisi par l'administration. L'environnement apparaît comme un terrain d'exploration, c'est-à-dire un terrain vague, divers, dont le défrichage est confié à une équipe qui, elle, est relativement bien définie. Le balisage imprécis du terrain environnemental est à la mesure de la relative attention apportée à la constitution du groupe de fonctionnaires chargés de mener l'exploration. Le cadrage initial, nécessaire restreint, du travail de défrichage, ne saura s'appuyer sur une circonscription sémantique de l'environnement mais sur la convocation d'une équipe restreinte.
- 8 La virginité relative de l'environnement se lit d'abord à travers les termes utilisés par la lettre signée par le Premier Ministre, Jacques Chaban-Delmas, et diffusée le 24 octobre 1969, qui déclenche le travail de l'équipe Antoine. Le caractère exploratoire de ce travail est en effet introduit par la définition imprécise de l'environnement, signe de la nouveauté du domaine, et par la faiblesse du budget alloué en conséquence de cette nouveauté, selon l'argument implicite que la nouveauté du problème réclame d'abord une campagne de sensibilisation de la population française peu consommatrice en crédits<sup>4</sup>. Cette lettre du 24 octobre 1969, qui constitue le seul cadrage officiel de la mission, stipulait :
- 9 *« Dans le cadre de la politique française d'aménagement du territoire, je vous demande de bien vouloir me soumettre, avant la fin de l'année, un programme d'action propre à assurer une maîtrise plus grande de l'environnement », par les moyens notamment de la lutte contre les nuisances, de la réduction du bruit, de l'élimination des déchets, de la sauvegarde des sites et des paysages, de la protection des grands espaces naturels, etc.[...] J'insiste pour que le programme d'action, qui me sera soumis et qui pourra comporter des mesures d'ordre réglementaire ou législatif ainsi que des actions d'enseignement et d'expérimentation, demeure compatible avec les*

*dotations budgétaires des prochaines années et n'excède pas, en 1970, les moyens accordés aux divers départements ministériels. »*

- 10 L'approche de l'environnement procède ici par énumération de syntagmes (de formules). L'imprécision qui en découle provient du fait qu'aucun raisonnement n'est proposé pour introduire une cohérence dans l'énumération. Aucun argumentaire ne fournit de clé pour la mise en ordre de cet ensemble hétérogène. Et l'introduction d'un « etc » à la fin de la liste renforce cette impression de flou. L'« environnement », d'ailleurs mentionné entre guillemets pour souligner son caractère inusité, ne répond pas non plus à une définition spécialisée. Le texte, au contraire, est formulé de telle sorte qu'il ouvre un éventail illimité de thèmes pour le travail à venir. Il décompose l'environnement en termes clés dont l'énumération conduit à présenter l'environnement comme un ensemble de compartiments : une série ouverte de composantes<sup>5</sup>.
- 11 Ces compartiments renvoient moins à une tentative de définition sémantique de l'environnement qu'à la désignation stratégique des domaines administratifs à explorer, et en premier lieu des départements publics concernés par le nouveau champ. Chaque terme de l'énumération précédente renvoie à un contexte réglementaire dans lequel il a été défini. Il est utilisé comme un label administratif [Pinto 1993], connotant clairement un domaine d'action publique. On peut facilement pister ces références implicites : « Protection des sites et des paysages » renvoie à la loi du 2 mai 1930 sur les sites naturels et les monuments historiques ; « destruction des déchets » réfère au décret du 13 avril 1962 relatif aux épaves automobiles et aux déchets ; ou encore « protection des espaces naturels » renvoie à la loi de 1963 sur les parcs nationaux, etc. Par ces labels, la lettre de mission va contribuer à orienter l'enquête uniquement en signalant les domaines administratifs qui devront être inclus et en conséquence les audiences administratives qui devront être consultées.
- 12 Elle fera de même, en second lieu, en ce qui concerne les personnes habilitées à conduire l'exploration conformément à son usage en administration — la lettre de mission est un document administratif destiné à habiliter et à charger des personnes d'une responsabilité. Le chapeau introductif « dans le cadre de la politique d'aménagement du territoire » situe le cadre administratif dans lequel devra se dérouler l'enquête. La lettre est par ailleurs adressée à la DATAR, et il est fort probable, selon les témoignages des acteurs de l'époque, que cette lettre ait été écrite par Serge Antoine lui-même.
- 13 En résumé, la précision accordée à la définition des instances chargées de l'exploration va de pair avec le flou dans lequel est laissé le domaine qu'il s'agit de couvrir. La lettre de mission se concentre sur les audiences administratives au détriment de l'objet de l'intervention, laissé dans l'ombre, et engage ainsi le travail cognitif de reconnaissance de l'environnement sur la voie de la consultation interpersonnelle et de la mobilisation de réseaux de connaissance, plutôt que sur la voie d'une réflexion lettrée, philosophique, ou scientifique<sup>6</sup>.
- 14 La centralisation et la synthèse des données nécessaires à l'appréhension d'un objet public environnemental défini d'emblée comme éclaté vont passer par le montage d'un réseau de personnes compétentes, plutôt que par la réflexion en chambre et la formalisation purement intellectuelle de l'environnement. La synthèse environnementale est ainsi étroitement dépendante des modalités de recrutement des personnes compétentes, qui l'insèrent dans des relations de proximité, dans le recours aux connaissances des hauts fonctionnaires. La connaissance s'élabore à travers le réseau de connaissances des acteurs en charge du dossier, restaurant la notion de réseau de

connaissance dans son sens cognitif. La connaissance de l'environnement procède par la mise en place d'un réseau relationnel.

- 15 Il faut entendre par là le fait, d'une part que l'assortiment des compétences pour explorer l'environnement passe par une utilisation des réseaux de connaissance des hauts fonctionnaires, et d'autre part que les collaborateurs tirent leur compétence, non pas d'une position objective de spécialiste scientifique d'un domaine, mais de membres du milieu qu'ils vont être chargés d'explorer.
- 16 Les promoteurs originels du programme des 100 mesures, au premier rang desquels Serge Antoine, vont tout d'abord parer à l'éclatement des champs couverts par la lettre de mission par un montage organisationnel. La réunion des différentes compétences nécessaires à la synthèse environnementale sera assurée par la mobilisation des personnes avec qui ils ont été amenés à collaborer par le passé.
- 17 Dans l'équipe Antoine qui est constituée de novembre 1969 au tout début de l'année 1970, les diverses compétences requises sont rassemblées au fil des contacts pris par Serge Antoine. Le groupe est composé de deux cercles. Une première équipe de chargés de mission, avec Christiane Fried, Jacqueline Fousse, Jean-Baptiste de Vilmorin et Rémi Pérelman (assistés par intermittence de Michel Balme, Hubert Astier et Francis Dollfus), et un second cercle de fonctionnaires d'autres ministères convoqués pour consultation (Yves Bétolaud, et Mrs Toutain, Denieul et Bacquet). Le tableau suivant montre le rôle central joué par le carnet d'adresse de Serge Antoine pour réunir l'équipe.

#### Les membres de l'Équipe Antoine

Nom	Lien avec S. Antoine	Éléments biographiques
<b>C. Fried</b>	Par l'intermédiaire de la SCETO et de R. Bechman	Chargée d'études à l'association Aménagement et Nature (dirigée par R. Bechman) en 1968 sur un contrat DATAR : intègre la SCETO en 1969
<b>J. Fousse</b>	Par l'intermédiaire de Carole Delettretz chargée de mission "parcs naturels régionaux" à la DATAR	Ancienne élève de l'IEP de Paris
<b>J.B. de Vilmorin</b>	Par l'intermédiaire de la SNPN et de la SCETO	Naturaliste chargé des relations publiques à la SNPN depuis le début des années 60
<b>R. Pérelman</b>	Par le biais des réunions internationales sur la protection de la nature (Année européenne de la nature, commission économique pour l'Europe de l'ONU...)	Ingénieur agronome ; crée la cellule Ville-Campagne au STCAU du ministère de l'Équipement et du Logement, en 1966

<b>Y. Bétolaud</b>	Participe aux réunions informelles de la DATAR autour d'Olivier Guichard	Ingénieur général des Eaux et Forêts, monte la division de la nature au ministère de l'Agriculture en 1962
<b>MM. Toutain, Denieul et Bacquet</b>	Relations fréquentes avec S. Antoine dans les réunions interministérielles	Fonctionnaires de "second ordre" dans les ministères de la Culture (Denieul), de l'Intérieur (Toutain) et de l'Équipement et du Logement (Bacquet)
<b>P. Saint-Marc</b>	Travaille à la DATAR dans l'entourage de S. Antoine	Enarque, conseiller à la Cour des Comptes, dirigera la MIACA, émanation de la DATAR, entre 1966 et 1970
<b>M. Balme, H. Astier, F. Dollfus</b>	Travaillent à la DATAR	

- 18 La diversité des compétences réunies par Serge Antoine, dont on a une idée à partir des éléments biographiques, reflète assez précisément les milieux fréquentés par Serge Antoine<sup>7</sup>. Il a opéré son recrutement à la faveur des colloques auxquels il avait participé et des contacts avec les associations ou les services administratifs qu'il fréquentait. Il s'agit pour l'essentiel de personnes à l'interface entre le monde intellectuel et les milieux socio-professionnels administrés par les ministères<sup>8</sup>
- 19 Les personnes engagées se trouvent ainsi être des membres à part entière du milieu social visé par les 100 mesures. Elles tirent leur compétence de leur degré d'insertion dans le milieu qu'elles vont être chargées d'explorer, comme on peut le noter à travers les éléments biographiques du tableau. Les connaissances qu'elles apportent à l'entreprise de Serge Antoine portent sur leur milieu d'appartenance, et la répartition des champs de l'environnement se fera au sein de l'équipe en fonction des intérêts des uns et des autres ou de leur rattachements administratifs.
- 20 Ce savoir est largement tributaire de la connaissance acquise par la fréquentation de certains scientifiques du domaine couvert. Il privilégie la proximité avec les membres de ce domaine et leur notoriété, au détriment d'une approche plus intellectuelle, centrée sur l'exploration du contenu de l'environnement<sup>9</sup>.
- 21 Dans la communauté scientifique par exemple, l'équipe Antoine sélectionna des interlocuteurs — elle fit 200 entretiens environ — qui avaient la réputation de leader dans leur domaine, en espérant que ces scientifiques en sauraient assez sur le sujet et s'avéreraient de bons représentants de l'ensemble de la communauté.
- 22 Pour les offices administratifs et les groupes d'intérêts, l'équipe Antoine adopta une stratégie similaire. Dans ce cas cependant, les interlocuteurs furent moins sélectionnés pour leur renommée qu'en fonction de leur représentativité sociale et de la pertinence de

- leur rattachement administratif. L'équipe Antoine envoya un formulaire à une liste de 526 associations telles que la SNPN, ou Aménagement et nature. La lettre d'accompagnement expliquait clairement que les associations étaient contactées en vertu de leur intervention publique notoire en faveur de l'environnement.
- 23 Et dans le cas des services administratifs, l'équipe Antoine passa par celui de ses membres qui était rattaché au département qu'elle souhaitait sonder. Il contacta les ministères qui avaient déjà acquis une légitimité dans des champs qui semblaient concerner l'environnement. Par exemple, le ministère de l'Agriculture avait mis en place un service chargé de la protection de la nature depuis le début des années soixante ; et le ministère de la Culture était responsable de la protection du paysage. Les deux furent contactés par Antoine qui les considéra comme des points de passage obligés.
- 24 Le recours aux réseaux de connaissance pour rassembler les données nécessaires à la mesure de l'environnement fait appel à chaque interlocuteur, non seulement pour son savoir spécialisé, mais également pour sa qualité de membre et promoteur du milieu visé par le programme des 100 mesures. Cette double casquette des membres de l'équipe facilite l'articulation entre la description des composantes de l'environnement et la prescription des actions à mener.
- 25 La mesure cognitive — l'environnement en tant qu'il est à décrire — et la mesure normative — l'environnement en tant qu'il est à administrer — se conjuguent en effet dans le travail de fabrication du premier programme pour l'environnement. Chacune des 100 mesures se présente, dans sa version finale, sous la forme d'un argumentaire référent à la fois à un corpus de données spécifiques et à un mode d'action administrative particulier, comme cela transparaît par exemple à travers la mesure n°5.26 Expérimentation pour placer les lignes EDF sous le terre-plein des autoroutes (janvier 1970).
- 26 De ce point de vue, la version finale de chacune de ces mesures présentées le 10 juin 1970 en Conseil des Ministres résout le délicat passage entre la description des données et la prescription des actions à mener. Elle se présente comme une résolution, au sens de point final d'un processus qui a notamment consisté à conduire à cette résolution.
- 27 Tout le montage des 100 mesures est tendu vers, et conditionné par, cette étape ultime mentionnée dès le départ par la lettre de mission, à savoir l'obligation de rendre un programme d'action. A bien des égards, le travail de l'équipe Antoine va procéder par régression, en partant des attendus de la lettre de mission, pour remonter de proche en proche à l'organisation des étapes initiales de l'enquête. La nécessité de résoudre quelque chose à travers un programme d'action suppose déjà de trouver quelque chose à résoudre, c'est-à-dire des problèmes<sup>10</sup>. Et les six mois d'enquête nécessaires à la fabrication des 100 mesures pour l'environnement vont consister à traduire des connaissances en problèmes.
- 28 La problématisation s'intercale entre les données de terrain que peuvent fournir les scientifiques et les mesures synthétiques. Elle traduit, transcrit ou encore reconfigure ce qui a déjà été une première fois configuré. Cet usage quasi-exclusif des matériaux de seconde main<sup>11</sup>, voire de nième main, indique une première caractéristique du travail de l'équipe Antoine. Cette dernière va se limiter à la consultation de données facilement accessibles, sous le motif notamment de l'urgence dans laquelle les fonctionnaires sont obligés de travailler. Elle privilégiera les entretiens directs — environ 200 seront réalisés — et le dépouillement de la littérature. Il faut ajouter à cette liste l'envoi d'un



questionnaire à 526 associations et la consultation du corps préfectoral. Autrement dit, l'équipe Antoine s'arrange pour récolter des informations qui sont déjà hautement synthétiques et susceptibles d'une transformation aisée en problématique. Elle recueille de préférence ce qu'on pourrait appeler des avis.

- 29 Ces avis, lorsqu'ils ne sont pas directement proposés par les sources consultées, sont également induits par la forme rhétorique prise par l'interrogation de l'équipe auprès des associations et des autorités scientifiques et sociales. Lors des entretiens, le problème est reconstitué par le fonctionnaire à partir des dires de son interlocuteur. Il émerge comme la résultante d'une stratégie d'interrogation très bien décrite par Christiane Fried, qui va se charger de la majorité des entretiens :
- 30 *« Je travaillais directement sur des problématiques et ce qu'on peut faire par rapport à des problématiques. Moi je continue à travailler comme cela ici. Il s'agit de dire : il y a la question qui est posée – encore faut-il la détecter, mais ça se détecte facilement – et face à la question posée, quel type de mesure on peut prendre. Donc pour moi, ça a été plutôt repérage de faits, et face à ces faits, quel type de réponse on peut faire. Et avant de proposer les réponses, on les affine par la littérature et par l'enquête auprès de gens.[...] »*
- 31 Les formulaires envoyés aux associations fournissent un autre exemple de la rhétorique de problématisation. Il s'agit de fiches de réponses préencodées, sur lesquelles les organisations sont invitées à répondre. L'orientation stratégique de l'information est donnée par le préencodage, qui, tout en laissant l'association libre de développer des réponses les plus singulières possibles et ajustées aux connaissances dont elle dispose, distribue la rédaction dans des rubriques, de telle sorte que les éléments descriptifs sont englobés dans un cadre problématique.

Exemple de formulaire adressé aux interlocuteurs de l'Équipe Antoine

C.I.E.	date de la fiche :	/N°
Localisation éventuelle commune	région	département
Auteur de la fiche : nom	organisme	adresse et téléphone
Exposé des motifs :		
Projet :		
Responsable de la mise en œuvre :		
Financement :		
Année de réalisation :		

- 32 Il faut noter en particulier les rubriques « Projet », « Localisation », « Exposé des motifs », qui ménagent une place pour l'insertion de données factuelles, tout en les ramassant dans des catégories propres à définir une problématique.
- 33 Il ressort de six mois de confection des 100 mesures que la définition de l'environnement, dans sa forme synthétique de domaine interdisciplinaire et intersectoriel, prend les traits d'un ensemble de problèmes. La problématisation à l'oeuvre durant ces mois de préparation conjugue d'une part le transfert rigoureux des données factuelles détenues par les organisations consultées vers un vaste agglomérat synthétique, avec, d'autre part, leur reconfiguration dans les cadres rhétoriques d'une problématique.
- 34 Il en résulte que l'introduction de composantes dans l'environnement se voit soumise à la condition qu'elles ouvrent sur un problème soluble. La mesure cognitive de l'environnement est conditionnée par la possibilité de lui faire correspondre une mesure normative.
- 35 La capacité pour une donnée de faire problème, et par suite d'être incluse dans le domaine environnemental comme un de ses éléments concrets, est soumise à un jugement sur la viabilité administrative et politique de sa mise en oeuvre. Lors de l'élaboration des 100 mesures, on assiste à un tri des données pertinentes en fonction de cette viabilité. L'enjeu respectif des composantes du domaine environnemental, dans sa version finale de juin 1970, n'émane pas du terrain tel que les sources consultées par l'équipe Antoine pouvaient le révéler au démarrage de l'enquête, mais d'un processus second d'attribution de poids lié aux capacités de traitement administratif. La spécification de l'environnement en fonction de problèmes concrets intervient en bout de course, comme un impératif lié à l'anticipation de la mise en oeuvre du programme des 100 mesures. Elle débute avec la fin de la prospection tous azimuts de l'équipe Antoine et le début des réunions d'arbitrage réunissant deux représentants de la DATAR et un représentant de chaque ministère concerné.
- 36 Ainsi, cette phase terminale de la confection des 100 mesures s'apparente à une *opérationnalisation* de l'environnement, au sens de restauration de ses référents concrets, en relation avec leur inscription dans un cadre d'action.
- 37 L'opérationnalisation se signale d'abord par une vaste entreprise de tri, c'est-à-dire d'élimination des données de terrain susceptibles de lester l'environnement de référents concrets, mais qui sont jugées non pertinentes sur le plan politico-administratif, et par suite, inaptes à intégrer la catégorie environnementale. Le tri opéré par l'équipe Antoine signale cette transition vers une spécification administrative de l'environnement à partir des formulations recueillies lors de la collecte initiale. Le fait est particulièrement visible dans l'irrecevabilité que la DATAR oppose à la réponse de Théodore Monod à l'enquête auprès des associations. Théodore Monod, directeur du Muséum, répond en effet à la DATAR en contournant les cadres de la problématisation proposés, et évoqués précédemment. Il écarte le formulaire de réponse, et adresse sur papier libre un courrier qui s'apparente à une prise de position sur l'affaire de la Vanoise. L'affaire de la Vanoise mettait en scène un petit territoire du parc national de la Vanoise convoité par un entrepreneur immobilier soutenu par des élus locaux et des ministres en exercice, et défendu par les protecteurs de la nature. Le problème de la Vanoise, jugé trop polémique, sera écartée de la liste des éléments concrets rentrant dans la catégorie environnementale, de même que les questions nucléaires. Il en sera ainsi pour des propositions de mesures relatives à la propriété foncière — mesure 2.16 « Sauver l'unité

de la rue Mouffetard », ou 2.18 « Transformer la rue de Babylone en zone verte », etc. — à la chasse, et à la résorption des bidonvilles. L'équipe Antoine va ramener les 174 mesures auxquelles elle est arrivée à la fin de la phase de prospection, à 100<sup>12</sup>.

- 38 Ce dégraissage consiste aussi à regrouper des propositions, les relier entre elles, et en développer les modalités concrètes d'application. L'opérationnalisation s'effectue à travers ce jeu d'intégration qui renforce la précision des références, notamment eu égard à la localisation du problème ou à l'instance compétente pour en traiter, et fait en même temps varier l'enjeu qui leur est attaché. Elle se manifeste avec une clarté particulière pour les mesures qui ne recueillent pas l'assentiment total de l'administration ou des cercles politiques. Ces dernières, en effet, sont l'objet de la plus grande variation rédactionnelle entre les premiers états de la liste et les derniers, au profit d'une concentration des énoncés. Dans le cas du thème de l'encombrement urbain, la concentration s'opère par regroupement des propositions initiales, qui étaient au nombre de cinq dans la liste de mai 1970 — étalement des vacances, prolongement du week-end et non étalement des vacances, étalement des horaires de travail dans une ville, opération « mieux-vivre » décalant les horaires de travail d'un quart d'heure pour éviter les encombrements du métro aux heures de pointes, opération « publi-services » prolongeant les heures d'ouverture des services publics le soir une fois par semaine dans le treizième arrondissement — dans la mesure n°32 de la liste définitive. Elle s'accompagne de la régression de l'encombrement du rang de classe de mesures — comme on peut le voir dans le tableau — au rang de simple mesure, ce qui manifeste cette variation des enjeux et de la précision des données environnementales.
- 39 Dans le cas des mesures relatives à l'espace forestier, il s'agit moins d'un regroupement que d'une délégation à un comité du soin d'opérationnaliser les mesures. La mesure 75 du document final prévoit « la création d'un groupe de travail sur les mesures propres à accroître les ressources consacrées aux acquisitions foncières et forestières des collectivités publiques », là où un précédent état des listes multipliait les propositions comme la mesure 13.29 : « déduction de l'impôt sur le revenu de la valeur des forêts et espace naturels données aux collectivités publiques ».
- 40 En résumé, le trait majeur de l'opérationnalisation réside dans le fait qu'elle fait intervenir la spécification de l'environnement, l'enrichissement avec des définitions de plus en plus précises, comme le résultat d'une réécriture négociée des informations transmises par les sources consultées par l'équipe Antoine. L'environnement n'était pas spécifié au départ, il le devient uniquement à la fin, en fonction des impératifs de la mise en œuvre.
- 41 Ces impératifs, que nous avons seulement évoqués jusqu'à présent, concernent notamment l'estimation chiffrée du coût de chaque mesure, son affectation à une ligne budgétaire ministérielle et par suite une réflexion sur la façon dont elle prend place dans la politique des ministères concernés.
- 42 L'environnement, comme catégorie opérationnelle, est défini en fonction des dispositions des administrations à le prendre en compte. Sa mesure, en anticipant la mise en œuvre de la politique publique y afférent, fait se rencontrer le répertoire sémantique issu des consultations initiales avec le vocabulaire administratif. Les mesures définitives discutées en conseil des ministres le 10 juin 1970 ont ainsi fait l'objet d'un polissage particulier pour les faire entrer dans le cadre des doctrines de chaque administration.
- 43 La finalisation du programme prend les tours d'une finition des catégories auxquelles se voient affectées des valeurs permettant de leur assigner une importance politique en

rapport avec le référentiel défendu par chaque ministère, et de les distribuer au sein de l'organisation de l'administration centrale. Cette finition se joue à deux niveaux : la création de classes de mesures, et leur distribution dans une liste.

- 44 De janvier à juin 1970, une série d'au moins quatre listes de mesures hiérarchisées en classes et sous-classes est confectionnée au brouillon. Justifiées par la nécessité de mettre en ordre les 174 mesures proposées, ces classes de mesures ajoutent aux fiches opérationnelles une hauteur de vue qui les replace dans des objectifs ou des thèmes dont la résolution technique à court terme est impossible. Elles débordent les propositions techniques facilement atteignables en introduisant des catégories générales, telles que « pollutions atmosphériques », « accueil en milieu rural », etc. qui, certes, fournissent une indication sur l'objectif à réaliser, mais sans en fixer les modalités pratiques. Les classes de mesures resituent les fiches opérationnelles dans l'univers des grands objectifs étatiques et des grands problèmes sociaux dont l'État a la charge sur le long terme. Les stratégies d'affectation de valeur vont faire l'objet de discussions au sein de l'équipe Antoine, dont témoigne l'évolution des intitulés de la classification d'une liste à l'autre (cf. tableau p. 184). Elle optera progressivement pour la mention d'objectifs positifs que se donne l'administration, tels que « action contre les pollutions », plutôt que l'énumération des problèmes publics — nuisances, encombrement, etc.
- 45 Ces valeurs seront en outre choisies pour leur capacité à discriminer les mesures, dans des compartiments exclusifs les uns des autres, permettant d'éliminer les propositions faisant double emploi et les mesures pouvant convenir à plusieurs rubriques. C'est ainsi que la mesure « expérimentation d'une ville anti-nuisance » se trouve répertoriée en janvier 1970, à la fois dans la classe « pollution atmosphérique », « bruit » et « milieu urbain », avant d'être rangée dans la classe « actions contre les pollutions » en juin 1970. Cet affinement de la classification dans le sens d'une plus grande univocité témoigne d'un aboutissement de la négociation interministérielle. Elle rend compte de l'arrêt des conflits de compétence entre administrations, auquel les réunions d'arbitrages mises en place par Serge Antoine et Jérôme Monod avaient pour objet de mettre un terme, et qui ont permis de trancher la répartition des mesures. La complétude des classes de mesures — le fait qu'il n'y ait pas de chevauchement entre elles — est l'image de l'accord auquel les ministères sont arrivés. Chacune des sept premières rubriques de la liste finale de juin 1970 renvoie implicitement à une administration différente, ministère de l'Industrie pour l'« Action contre les pollutions », Office national des forêts pour le « Milieu forestier », DATAR pour les « Parcs naturels », ou ministère de l'Agriculture pour la « Faune et la Flore ». Cette finition des catégories en réunion d'arbitrage rend la configuration du programme final dépendante des conflits de compétence administratifs.
- 46 La labellisation de l'environnement, au sens étroit de nomination, n'intervient qu'en fin de course dans le déroulement des préparatifs des 100 mesures. Le travail des mots et des noms s'appuie sur l'ensemble de l'appareil d'enquête qui a conduit à concentrer et reconfigurer les informations dans des catégories. On prend alors la mesure du processus lent et cumulatif de définition qui fait la spécificité de la création administrative de catégories, par rapport à d'autres formes de conceptualisation plus scientifiques ou intellectuelles<sup>13</sup>.
- 47 La catégorisation administrative procède par agrégation d'informations scientifiques et de considérations socio-politiques, selon les exigences de cohérence du monde administratif. J'ai décrit cinq modalités de ce travail, qui font de l'environnement un

domaine aux dimensions exploratoire, problématique, opérationnelle, labellisé administrativement et enchâssé dans les réseaux de l'expertise.

- 48 Cette façon, toute administrative, de sommer des composantes dans une totalité, est également au principe même de l'acception actuelle de sens commun de l'environnement. L'environnement se définit comme un domaine abstrait, à la manière dont la puissance publique met en forme ses champs d'intervention, ce qui tend à confirmer l'hypothèse selon laquelle il désigne essentiellement la Nature saisie par l'État.

## BIBLIOGRAPHIE

- ANTOINE S., BATISSE M. (1973). « L'environnement », *Encyclopedia Universalis (Organum)*, pp. 313-319.
- CHARVOLIN F. (1993). *L'invention de l'environnement en France*. Grenoble, IEP (Thèse pour les doctorats de science politique et de socio-économie de l'innovation).
- COING H. (1970). « L'environnement, une nouvelle mode ? », *Projet*, 48, septembre-octobre, pp. 25-39.
- GERBAUX F. (1983). *La genèse de la politique de la montagne*. Grenoble, IEP (Thèse pour le doctorat de science politique).
- GOODY J. (1979). *La raison graphique*, Paris, Minuit.
- JOBERT B., MULLER P. (1987). *L'Etat en action*, Paris, PUF.
- JOUVENEL B. de (1970), « Le thème de l'environnement », *Analyse et Prévision*, X (septembre), pp. 517-533.
- LASCOURMES P. (1994). *L'éco-pouvoir*. Paris, La Découverte.
- LATOUB B. (1985). « Les vues de l'esprit », *Culture technique*, 14, pp. 5-29.
- LATOUB B., SCHWARTZ C., CHARVOLIN F. (1991). « Crise des environnements, défis aux sciences humaines », *Futur antérieur*, 6 (été), pp. 28-56.
- MOSCOVICI S. (1968). *Essai sur l'histoire humaine de la nature*. Paris, Flammarion.
- PARISIS J-L., PÉRALDI M. (1981), *La mise au vert*. Marseille, Université d'Aix-Marseille (Thèse pour le doctorat de sociologie).
- PINTO L. (1985). *La constitution du consommateur comme catégorie de l'espace public*. Paris, CSU.
- PINTO, L. (1993). « La gestion d'un label politique : la consommation », *Actes de la recherche en sciences sociales*, n°91-92, pp. 3-19.
- RUSSO F. (1970). « Nature et environnement », *Etude*, octobre, pp. 382-398.
- THOENIG JC. MENY Y. (1990). *Politiques publiques*. Paris, PUF.
- TOURNERIE J.A. (1971), *Le ministère du Travail, origine et premiers développements*. Paris, Cujas.

## ANNEXES

A propos de quelques questions du séminaire<sup>14</sup>

*Question : Le contexte social général n'est pas pris en compte — la stratégie politique de Jacques Chaban-Delmas n'apparaît par exemple pas —, ou tout au moins l'exploration d'un micro-événement laisse de côté de nombreux champs d'activité tout aussi importants pour la définition de l'environnement.*

L'approche microsociologique a pour inconvénient de ne pas examiner ce qui se passe en dehors du champ limité choisi comme terrain d'étude, de circonscrire l'objet de telle manière que les extérieurs sont nombreux. Elle rejette la mise à jour d'une définition générale de l'environnement à un examen qui dépasserait le cadre de son objet d'étude; elle restreint son ambition à une approche partielle, qui remet la question de l'universalité possible d'une définition de l'environnement à une étude exhaustive de toutes les activités productives de l'environnement ; cette exhaustivité, tout en étant impossible à atteindre, sert d'horizon à une multiplication des terrains d'exploration, comme corollaire nécessaire de la partialité de l'objet étudié.

La recherche en spécificité de l'objet public environnemental cherche donc bien à approcher au plus près la signification de l'environnement, tout en invalidant la possibilité d'une approche universelle de son contenu. C'est en ce sens qu'on peut dire qu'elle s'intéresse à la production sociale de l'environnement dans les rapports que cette production établit entre activité sociale de mise en forme et sens du terme, plutôt qu'à la signification du concept en tant que tel.

*Question : La reprise du vocabulaire administratif dans le répertoire des concepts d'analyse configure l'analyse de telle manière que la description porte plus sur les caractères partagés par l'environnement avec la série des autres objets publics, que sur les spécificités de la thématique.*

Dans la mesure où l'objet que je me suis donné est bien la production sociale de l'environnement, en ciblant sur le terrain particulier de l'administration publique, l'accès aux données environnementales est tributaire de la façon dont l'activité administrative les récolte et les transcrit. Il est tributaire du degré de formalisation introduit par l'administration pour maintenir une distance entre elle et son domaine d'intervention. Cette mise à distance respectable des sources extra-administratives de définition de l'environnement, cette façon de garder en respect les groupes d'intérêt, qui contribue à garantir l'existence d'un principe d'intérêt général au sein de l'Etat, sont des traits significatifs de l'activité étudiée.

Le caractère détourné et largement standardisé de l'accès aux données de l'environnement est un élément de la publicité — au sens de « de l'ordre de l'intérêt général » — de l'objet public environnemental. Il en définit une dimension positive. Et l'ambition de restaurer cette spécificité, d'analyser de l'intérieur comment se construit cette positivité, suppose de ne pas sacrifier le caractère standardisé de l'accès aux données de l'environnement au profit d'un recours à une définition externe et substantielle de l'environnement. La démarche de spécification de la question environnementale invalide l'usage d'un cadre d'analyse proposant sa propre définition de

l'environnement, en en faisant une posture méthodologique qui s'interdit de rendre compte de comment l'environnement a été reconstruit en problème public.

## NOTES

1. Nous tenons en particulier à remercier Serge Antoine et Jacques Belle pour l'accès à leur mémos personnels, ainsi que les archives départementales d'Annecy où est déposé le fonds Louis Armand.
2. L'article est issu d'une thèse qui décrit plus amplement cette méthode d'agrégation, dans plusieurs mouvements convergents des années soixante, comme l'évolution des naturalistes autour de la Fédération Française des Sociétés de Protection de la Nature, l'institutionnalisation du champ des pollutions et nuisances, ou l'installation des premières instances internationales relatives à la protection de l'environnement.
3. Ce n'est pas le cas par exemple du travail [Tournerie 1971], de la consommation [Pinto 1985] ou de la montagne [Gerbaux 1983], qui sont des champs investis par des acteurs sociaux et catégorisés bien avant la création d'une institution ministérielle chargée de ces problèmes.
4. Il ne faut pas perdre de vue les raisons politiques d'affichage symbolique, dans la lignée de la doctrine de la nouvelle société, qui conduisent le gouvernement de Jacques Chaban-Delmas à lancer le programme pour l'environnement en 1969.
5. Sur cette technique de la liste et ses performances, on emprunte notre analyse aux travaux de Jack Goody [Goody 1979].
6. Il en ira un peu différemment du rapport prospectif qui est confié en parallèle à Louis Armand sur le même sujet. Armand ne s'adjoindra qu'une petite équipe d'intellectuels, sans mobiliser les réseaux de connaissance administratifs.
7. Serge Antoine qualifie de «complices» les fonctionnaires chargés du dossier environnement dans les principales administrations centrales énumérées dans la lettre de mission. Il recrute des personnes avec lesquelles il s'entend déjà bien.
8. C'est en particulier le cas du colloque de Lurs en Provence de 1966, organisé notamment par Serge Antoine et qui sera l'occasion pour le haut fonctionnaire et les membres de la DATAR de manière générale, de lier connaissance avec des intellectuels et des professionnels auxquels ils auront abondamment recours par la suite dans les opérations relatives à l'environnement [Péraldi et Parisi, 1981].
9. Les fonctionnaires, en outre étaient dépendant du rythme accéléré de la vie administrative et n'avaient pas de possibilité de croiser les informations. La sélection de scientifiques renommés représentait un gain de temps.
10. La fabrication des problèmes a déjà été abordée dans l'optique d'une analyse des influences socio-politiques en jeu lors de la mise en place d'une politique publique ([Jobert et Muller 1987], [Thoenig et Mény 1990]). L'importance attribuée à la phase de formulation s'expliquerait par le fait que la mise en problème inclut déjà en puissance la réponse. Qui maîtrise cette phase initiale oriente les phases postérieures. Ici, au contraire, il est souligné que la nécessité d'une solution implique, en puissance la formulation d'un problème. L'importance de la formulation de problèmes découle de la nécessité devant laquelle l'administration se trouve d'apporter des solutions, nécessité rendue explicite, comme on l'a vu, dès le démarrage de la fabrication d'un programme public. Cette importance ne concerne pas tant l'influence socio-politique que ceux qui la maîtrisent

peuvent acquérir, que les conditions de félicité de l'acte administratif. La fabrication attentive de problèmes est cruciale pour la réussite de l'administration d'un programme.

11. Sur l'utilisation de données de seconde main, voire de nième main, on se reportera aux travaux de Bruno Latour, et de Suzan Leigh Star qui parlent de cascade de représentation pour désigner ce processus dans le domaine scientifique [Latour 1985].

12. Pour des raisons politiques d'affichage de la politique — 100 est un chiffre rond, comme la campagne des 100 fleurs, qu'on retient facilement.

13. Pour une mise en perspective de cette forme de conceptualisation parmi les autres entreprises de définition de l'environnement à la même époque, on se reportera à ma thèse [Charvolin 1993].

14. Florian Charvolin était intervenu lors du séminaire «Épistémologie des problèmes d'environnement» organisé par le laboratoire STRATES (NDLR).

---

## RÉSUMÉS

La stabilisation de l'environnement dans les conceptions administratives des politiques de l'Etat-providence a été entérinée au tournant de l'année 1970. La France prend très tôt une part active parmi les nations engagées en faveur de l'environnement, en lançant un programme préalable à la création d'un ministère. Les services de la DATAR sont chargés d'en faire la synthèse au cours du premier trimestre 1970. L'article analyse les prémices de ce plan d'action et offre une généalogie précise des techniques de rédaction qui président à cette première supervision administrative du domaine de l'environnement.

### *The invention of environment at the turn of the year 1970 in France.*

The environment concept stabilization in the administrative interpretation of the welfare-state politicians was completed at the turn of the year 1970. France, through its environment program prior to the creation of a Ministry, represented an active part among the nations involved in Environment. The DATAR services had the task to synthesize the environment program during the first quarter of the year 1970. The article analyze the beginnings of that plan and give a precise genealogy of the techniques governing the edition of this first administrative supervision of the Environment.

## INDEX

**Mots-clés** : Environnement, ethnographie administrative, politiques publiques

**Keywords** : environment, administrative ethnography, public policy, genealogy



## AUTEUR

### FLORIAN CHARVOLIN

Florian CHARVOLIN est chargé de recherche au CRESAL (CNRS). Ses travaux relèvent de la sociologie et de l'ethnographie des organisations et de la production des données environnementales.