

LES FONCTIONNAIRES ET L'ENVIRONNEMENT :
sensibilité personnelle et stratégie organisationnelle

PAR

Calliope SPANOU

*Diplômée d'études approfondies de Science administrative
Chargée d'enseignements à l'Université d'Amiens*

« Il n'est pas admissible que l'Administration soit incapable de faire des choses neuves, hardies, intelligentes... il n'est pas admissible que l'Administration soit laissée dans l'incapacité d'innover. »¹ Des propos comme ci-dessus, même s'ils continuent parfois de choquer certains esprits toujours attachés à la tradition de la neutralité, de la docilité et de l'apolitisme administratifs, constituent néanmoins l'indice et la preuve d'une évolution considérable dans la perception du rôle et de la place de l'administration et de ses agents au sein de la société : il s'agit là, en effet, de la double mise en cause de la relation de l'administration à la politique et à la société ; il s'agit de la reconnaissance de son nouveau rôle — actif et effectif — et de sa position charnière dans la distinction entre Etat et société civile, qui se trouve ainsi démystifiée.

L'administration, comme une institution baignant dans ces deux milieux différents mais pas étrangers l'un à l'autre, peut être perçue non pas comme la frontière, mais comme une zone de contact entre eux. Dès lors, ses agents, par définition, ne peuvent pas facilement se démarquer de leur double fonction² — souvent plus latente que manifeste — qui

1. Bloch-Lainé (F.), *Profession, Fonctionnaire*. Entretiens avec Françoise Carrière, Paris, Seuil 1976, pp. 185-186.

2. « Agents doubles », selon l'expression de F. Bloch-Lainé, *ibid.*, p. 18.

fait intégrer dans leurs stratégies personnelles et organisationnelles des préoccupations diffuses ou implicites et vagues existant autour d'eux.

I. — PRISE EN COMPTE OU ANTICIPATION D'UNE DEMANDE SOCIALE ?

La question des rapports entre l'offre d'une politique publique et la « demande » qui est censée la précéder revient de plus en plus en discussion ; la production étatique des besoins s'affronte souvent à la pressante « demande d'Etat », qui recouvre non seulement les courants explicitement interventionnistes, mais parfois aussi ceux qui se réclament du libéralisme, dans la mesure où ces derniers comptent parmi leurs moyens d'action l'Etat. Dans ce contexte, une nouvelle conception des rapports offre/demande et de ceux existant entre un problème et sa prise en charge administrative pourrait nous aider à mieux éclairer un aspect de l'évolution du rôle social de l'administration et de ses agents.

Expression d'un « besoin »³ — notion elle-même relative et subjective, conditionnée par un environnement socioéconomique variable — la demande constitue en même temps la référence à une « réponse » déjà existante, positive ou négative, formulée ou en germe. Pour l'identifier, par conséquent, nous ne pouvons que partir de cette dernière et même, en allant plus loin, soutenir que la demande s'exprime en fonction de l'offre ; celle-ci, obéissant elle-même à une logique propre, véhicule des intérêts spécifiques aux groupes et aux structures qui la produisent. Le triangle besoin-demande-réponse ne peut donc aucunement, selon cette hypothèse, être perçu comme un processus évolutif et linéaire, mais plutôt comme une dialectique entre ces trois pôles en interaction et où chaque élément identifie et est à tout moment identifié par chacun des deux autres. Dans ce cadre d'analyse, pour capter la demande sociale nous ne pouvons que définir de façon plus ou moins arbitraire un moment de ce processus que nous appellerons ainsi, lié à un autre moment, celui de l'offre, par laquelle la première est — on vient de le dire — co-identifiée.

Suivant cette définition de la demande sociale, qui rend à notre avis compte de la fluidité temporelle et de la multi-détermination qui la caractérisent, il devient évident qu'une demande peut exister à différents degrés depuis longtemps et qu'à chaque instant de ce processus dialectique entre besoin (contexte socio-économique), demande (contexte socio-politique) et offre (contexte politico-administratif), il y a un certain volume indiquant le niveau d'une préoccupation sociale plus ou moins

3. Sur la problématique des besoins, cf. Baudrillard (J.), *La Société de consommation*, Gallimard/Idées, Paris 1978, pp. 104-105 et « La genèse idéologique des besoins », *Cahiers internationaux de sociologie*, n° 47/1969, Galbraith (J.K.) *The new Industrial State*, Penguin 1969, Marcuse (H), *Contre-révolution et révolte*, Seuil 1973, etc.

diffuse. En dernière instance, nous ne pouvons parler de demande sociale que s'il y a expression au niveau sociopolitique, c'est-à-dire que s'il y a des groupes porteurs, capables de se mobiliser autour d'elle de façon plus ou moins durable, dont l'émergence est le fruit du processus dans lequel interviennent les deux autres facteurs.

Il s'agira ci-dessous de montrer le rôle qu'a pu jouer l'administration dans la cristallisation et la prise en charge de la préoccupation environnementaliste, alors qu'il n'y avait pas encore une véritable demande sociale.

A) *L'environnement, une idée née au sein de la DATAR*

La protection de la nature et la lutte contre les pollutions constituent de façon plus ou moins organisée une préoccupation administrative qui date ; or, l'approche de ces problèmes n'était que ponctuelle, sans conduire à une vision globale de la valeur de l'environnement et à une « politique de l'environnement ». C'est au cours des années 1960 que l'intérêt porté sur ces problèmes s'accroît et s'accélère notamment en 1968-69, période pendant laquelle apparaît le terme « environnement » en France, pour désigner une conception globale. A ce moment précis, le rôle d'une structure administrative particulière — la Délégation à l'Aménagement du Territoire et à l'Action Régionale (DATAR) — paraît capital ; s'occupant de l'aménagement du territoire, qui implique « une vision globale, sociétale », les hauts fonctionnaires qui l'animaient se confrontent à de nombreux problèmes concernant l'environnement. Cette sensibilisation n'est pas étrangère au caractère particulier de cette administration de mission, chargée d'inventer, d'anticiper. Tout concourt à la formation au sein d'elle de cette vision globale de l'environnement qui manquait aux politiques sectorielles qui jusque-là s'occupaient de la nature à titres très divers ⁴.

Les accidents de pollution graves comme celui du Torrey Canyon (1967), du Rhin (1969) renforcent la préoccupation montante au niveau international et un certain nombre de conférences sont consacrées à la protection de la nature. Les Etats-Unis connaissent d'ailleurs déjà des pollutions graves qui alertent l'opinion. Pourtant, en France, les hommes politiques ne se soucient pas beaucoup de l'environnement ; par contre, à la DATAR, « on a senti que l'environnement allait devenir un problème assez rapidement ». Une note a donc été adressée par un haut fonctionnaire en 1969 au Premier Ministre de l'époque pour lui exposer la situation ; une autre proposition a été soumise un peu plus tard au Premier Ministre de la part d'une autre personnalité ⁵, qui revenant des Etats-Unis, souhaitait qu'un rapport sur l'environnement en France soit préparé.

4. Ministère de l'Agriculture, du Développement industriel et scientifique, de la Santé, de l'Équipement.

5. Louis Armand.

A l'intérieur de l'appareil d'Etat et surtout au sein de la DATAR, commence une fermentation qui ne correspond pas à une pression sociale expresse. En avril 1969, la DATAR crée de sa propre initiative un groupe de travail interministériel sur les problèmes de l'environnement⁶ qui à travers des contacts personnels et informels plus que formels cherche la collaboration des autres administrations. Ensuite, en octobre 1969⁷, le Premier Ministre J. Chaban-Delmas demande officiellement au ministre délégué chargé du Plan et de l'Aménagement du territoire, un programme d'action : le groupe de la DATAR se voit alors confier cette mission — sous la forme d'un comité interministériel — tandis qu'une « mission de réflexion générale » est constitué pour élaborer des propositions à soumettre au comité⁸. En février 1970, l'Association Française du Fonds Mondial pour la Nature lance en liaison avec la DATAR une enquête sur la hiérarchie des problèmes de pollution tandis que G. Pompidou prononce à Chicago son fameux discours sur « la morale de l'environnement » qu'il faut répandre chez tous les citoyens et les pouvoirs publics. Il importe cependant de préciser que ce discours coexiste avec celui des impératifs de l'industrialisation et de la croissance, principaux responsables par ailleurs de la dégradation de l'environnement. Le rapport L. Armand, soumis en mai 1970 débouche sur les « 100 mesures »⁹ adoptées par le Conseil des ministres en juin de la même année et sur la création du Haut Comité de l'Environnement, première structure — interministérielle — spécifique à l'environnement¹⁰.

Jusque-là il n'y a pas de trace de relations directes entre les associations de protection de la nature et les hauts fonctionnaires, qui puissent expliquer la préoccupation de l'environnement comme produit d'une revendication expresse. Il s'agit beaucoup plus d'une initiative et d'une sensibilité des gens de la DATAR que de la pression d'un groupe pour sa prise en compte. A partir de ce moment-là, le discours politique, enrichi avec ce thème, l'amplifie et réactive la vieille mais sans audience préoccupation de la protection de la nature ; les hommes politiques, ayant peut-être entrevu les dimensions potentielles d'un tel sujet, s'y sont lancés : « les hommes politiques n'ont peut-être pas d'idées, mais ils ont des oreilles et écoutent ce qu'on leur dit... ils sont réceptifs... » selon la formule employée par un haut fonctionnaire à ce propos.

6. Présidé par S. Antoine.

7. Lettre du Premier Ministre, du 24-10-69, adressée aussi à 12 ministres et 2 secrétaires d'Etat ; *Revue* 2000, 17/1970, p. 9.

8. Président par L. Armand.

9. Entreprise menée après une très large consultation d'autorités scientifiques et techniques, d'experts, d'associations du public et Cf. *Revue* 2000, *op. cit.*, p. 62 et suite.

10. D. 70-672 du 30-7-1970, *A.J.D.A.*, oct. 1970, p. 550 et s. Il est présidé par le Délégué à l'aménagement du territoire et composé de représentants des départements ministériels concernés et de personnalités compétentes. Les associations y entrent pour la première fois en 1975.

B) *Les hauts fonctionnaires au cœur de la société*

A la question donc de savoir si « l'administration s'intéresse aux « vrais » problèmes de notre société »¹¹ et avant toute discussion préalable concernant ces vrais problèmes, nous pourrions substituer celle de savoir si, au lieu de s'intéresser après coup, l'administration ne va pas elle-même vers ces problèmes, si elle ne les décele pas avant qu'ils n'en aient pris la forme pour le large public. L'administration, se trouvant au cœur de cette société et sans attendre l'impulsion du politique, fait preuve d'une sensibilité propre et directe, prenant une part active et marquant plusieurs initiatives qui à première vue paraissent venir de la perspicacité d'un gouvernement, toujours à l'écoute de ses électeurs. Pour préserver les apparences, les agents de l'administration s'effacent derrière les hommes politiques qui assument selon le modèle traditionnel cette fonction de la « prise en compte des demandes sociales »¹².

La prospective ayant remplacé « les prophètes dévalorisés par la technique »¹³, ce rôle paraît à présent être assumé par certains hauts fonctionnaires ; dépassant la réserve que leur imposait leur légitimité médiatisée, ils sont désormais « tournés vers l'avenir » et ne se cantonnent plus à l'exécution docile mais s'engagent en « agents privilégiés de transformation sociale »¹⁴. Or, il faut aussi souligner le rôle qu'y jouent les caractéristiques particulières de la structure qui leur sert de cadre d'action.

La spécificité d'une structure administrative comme la DATAR a été mise en évidence à plusieurs reprises ; dépassant les inconvénients des organes prospectifs, disposant de moyens financiers considérables, elle remplit « les conditions maximum d'efficacité en matière prospective »¹⁵. Elle a très vite développé une conception extensive de son action en matière d'aménagement du territoire et a fait preuve d'un dynamisme particulier

11. Iribarne (Ph. d'), in *Esprit*, jan. 1970, n° spécial L'Administration. pp. 82-91.

12. « La protection de la nature, c'était une idée qui commençait à devenir populaire pour les Français, sans pour autant entraîner l'adhésion militante des masses... C'est à l'honneur de G. Pompidou d'avoir réagi aussi rapidement devant un problème encore neuf pour l'opinion », Poujade (R.), *Le ministère de l'impossible*, Calmann-Lévy, Paris 1975, p. 36 et 20.

13. Burdeau (G.), *L'Etat*, Points politiques, Paris 1970, p. 166. Cf. aussi sur « le caractère volontariste de la prospective.. qui a servi à faire prendre conscience des problèmes immédiats ». Sfez (L.), *L'Administration prospective*, Armand Colin, coll. V., p. 332-334.

14. Cf. Chevallier (J.), « Un nouveau sens de l'Etat et du service public », in de Baecque (F.), Quermonne (J.L.), *Administration et politique sous la V^e République*, Presses de la F.N.S.P., Paris, 1982, pp. 200-201, « abandonnant son statut de neutralité, l'administration est amené à prendre en main le développement de l'ensemble de la société. Cette promotion de l'administration au cœur de la société a profondément modifié les représentations des fonctionnaires relatives au sens de leur mission... c'est aux fonctionnaires et à eux seuls qu'incombe la responsabilité écrasante d'orienter l'évolution sociale pour le plus grand bien de tous ».

15. Sfez (L.), *op. cit.*, p. 273. V. aussi d'Arcy (F.), *Structures administratives et urbanisation*. Berger-Levrault, L'Administration nouvelle, Paris, 1968, pp. 161 et .s

dans la direction des problèmes d'environnement et du cadre de vie. Proche des modèles américains dans sa conception et s'inspirant de l'expérience de ce même pays, elle est très bien placée pour évaluer le problème de l'environnement déjà grave et urgent aux États-Unis. Sa structure souple et légère favorise l'initiative et la promotion d'idées nouvelles parmi ses chargés de mission. Le transfert d'un certain nombre de responsabilités relatives à ces domaines aidant, la DATAR n'en est pas restée là : « la frontière entre les tâches confiées et les initiatives prises unilatéralement est floue »¹⁶, mais ce qui est néanmoins vrai, c'est que « l'environnement était en somme une idée née au sein de la DATAR »¹⁷ et que cela a profondément marqué l'organisation et la conception de cette nouvelle tâche administrative. Enfin, tournée vers l'action et laissant de côté les querelles administratives, la DATAR « a proposé des actions sans se préoccuper des structures ».

C) Une anticipation mal reconnue

Il peut paraître souvent risqué de vouloir localiser au sein d'une administration, une initiative qui a ensuite pris des dimensions aussi importantes que celles de l'environnement comme discours et pratique politique. Il est alors tout à fait concevable et justifié d'être méfiant et de bien chercher dans le milieu social pour repérer certains indices d'une demande sociale — même implicite — correspondant à cette initiative. Cela constitue d'ailleurs l'attitude habituelle devant ce genre de problème¹⁸. Pourtant, sans nier l'existence d'une préoccupation — marginale — concernant les pollutions et la dégradation du milieu naturel au sein de la société française des années 1960, nous serions plutôt portées à ne pas la surestimer : latente et diffuse, cette inquiétude n'avait pas encore pris les dimensions d'un problème social ; c'est au début des années 1970 que cela commence à se manifester à ce niveau-là, avec l'essor des mouvements écologistes et, dans une très large mesure, à la suite du discours environnementaliste qui a envahi les médias en provenance de l'administration et du gouvernement.

Dire que la prise en compte de l'environnement par l'administration française correspond à une demande sociale existant à l'époque paraît aussi irréaliste, dans la mesure où ce thème n'apparaît pas dans la campagne électorale de 1969 ; en plus, lors de la création du groupe de travail par la DATAR, les parlementaires contactés à titre personnel et intéressés

16. Oudiz (A.), *Choix des sites nucléaires*. Evolution du processus décisionnel. Adish, mai 1977, p. 14.

17. Poujade (R.), *op. cit.*, p. 45.

18. Cf. *Évaluation de la préoccupation environnement et cadre de vie dans l'administration française*, CERAT, Grenoble, Rapport définitif mars 1975, ministère de la Qualité de la Vie. Aussi, cf. la même hésitation in Gournay (B.), « L'influence de la haute administration sur l'action gouvernementale », in *Administration et politique*, *op. cit.*, p. 227.

par le problème étaient fort peu nombreux. Si d'ailleurs une telle demande avait existé, l'initiative de la prise en compte aurait normalement dû être prise par les administrations s'occupant de la nature (p. ex. Min. de l'Agriculture)¹⁹ qui avaient l'avantage d'être l'interlocuteur des groupes intéressés. Cependant, ce domaine a échappé au corps des IGREF à l'époque, ce qui montre combien il était considéré sans intérêt²⁰. Pour aller encore plus loin dans cette argumentation, nous pourrions aussi évoquer le fait que la création inattendue du Ministère de la Protection de la Nature et de l'Environnement (PNE) en janvier 1971 a été « mal reçue » par la DATAR, ce qui prouve qu'elle ne répondait pas à une demande extérieure à l'administration. Si tel avait été le cas, il y aurait eu au moins une période de transition et la DATAR aurait pris connaissance de sa « dépossession » au profit d'une nouvelle structure. Or, il se trouve que cette dernière a été le fruit d'une négociation au sein de la majorité politique de l'époque, pour qui l'environnement offrait un portefeuille en plus, confié à un représentant de tel ou tel parti de la coalition.

II. — LES FONCTIONNAIRES DE L'ENVIRONNEMENT : OUVERTURE SENSIBLE ET SENSIBILITE OUVERTE

Ayant en gros décrit le processus par lequel la sensibilité environnementaliste s'est transformée en tâche administrative, nous allons maintenant porter notre attention sur un autre aspect de la même évolution : celui des rapports établis par la suite entre le ministère de l'environnement et les groupes qui agissent dans la protection de la nature et de l'environnement. Il s'agit là aussi d'une parfaite illustration de la transformation récente du rôle des fonctionnaires ainsi que de la persistance de certaines notions administratives traditionnelles dans un contexte nouveau.

A) *Les rapports avec les associations intéressées*

Le Ministère PNE créé en 1971 constitue une structure ambiguë²¹ ; entouré d'un discours « de mission », dépendant des administrations

19. Or, la division de la protection de la nature existant depuis 1962 au ministère de l'Agriculture n'est devenue une Direction générale qu'en mars 1970, c'est-à-dire longtemps après l'initiative de la DATAR.

20. Bodiguel (J.L.), Quermonne (J.L.), *La haute fonction publique sous la V^e République*, P.U.F., Paris 1983, p. 128. « Même si un certain nombre d'ingénieurs (IGREF) sont partis travailler à l'environnement, il s'agit plus d'attrances personnelles que d'une véritable stratégie de corps. Ce sont bien les ingénieurs de Ponts et Chaussées qui ont occupé le terrain... » *Ibid.*

21. Il a regroupé la D.G. de la Protection de la Nature du min. de l'Agriculture, la cellule environnement de la DATAR ainsi que le S.P.E.P.E. (eau), le Service de l'Environnement Industriel du ministère de l'Industrie, certains services de la Culture, etc.

rivales à cause de ses très faibles moyens, il se trouve dès le début dans une incapacité relative d'action. Pourtant, à travers de multiples périétés structurelles — sur lesquelles nous ne revenons pas — il a dû survivre et nouer des rapports avec son milieu d'intervention, rapports marqués par une interdépendance accrue, mais aussi par une méfiance réciproque. Depuis 1971, on peut y constater une relative évolution, allant dans le sens de l'ouverture progressive vis-à-vis des associations de défense de l'environnement et il est intéressant de voir dans ce contexte, le positionnement des fonctionnaires.

a. Première clientèle du ministère, les associations de chasseurs et de pêcheurs étaient déjà en contact avec les services de la D.G. de Protection de la Nature du ministère de l'Agriculture ; ayant conscience de leur pouvoir de négociation important et de leur poids électoral qui était loin d'être négligeable, ces associations arrivaient à influencer la politique du ministère PNE. Par contre, les sociétés de Protection de la Nature ont dû prouver pendant longtemps leur propre poids pour pouvoir être prises en compte. Leur principale arme, c'est d'être composées en grande partie de scientifiques ; cela amène souvent le ministère à collaborer avec elles et à exploiter le relais de démultiplication de son action qu'elles constituent en plus. Les conflits fréquents entre ces deux catégories d'associations permettaient — et permettent — au ministère de prendre ses distances tantôt par rapport à l'un tantôt par rapport à l'autre ; à l'inverse, il arrive aussi parfois que sur un problème l'accord devient impossible : le ministère se trouve alors dans une position particulièrement difficile, où, ne pouvant pas les satisfaire, il ne leur sert que de terrain d'affrontement.

Le ministère de l'Environnement est donc « un ministère qui travaille beaucoup avec les associations », avec lesquelles il a « des rapports très très étroits » et qui « ne lui sont pas tout à fait extérieures », essentiellement pour deux raisons : obtenir d'une part l'information nécessaire à son action et d'autre part leur appui face à l'hostilité éventuelle des autres administrations. Cela, parce que les associations de protection de la nature constituent un réseau d'information et d'alerte très important.

b. Plutôt dénué de moyens propres dans une série de secteurs, le ministère a besoin de ces relais, pour obtenir l'information nécessaire concernant son domaine d'intervention. Dans ce cadre, les associations constituent ses antennes au niveau local et régional, en attirant son attention sur des problèmes précis, l'alertant sur des affaires graves. Le ministère de l'environnement, presque privé de structures régionales et locales propres, ne peut qu'utiliser le réseau que constituent ces associations pour contrôler l'application de sa politique et le respect des textes juridiques ; c'est de cette manière que l'administration centrale peut avoir connaissance des problèmes du terrain et essayer d'y porter remède. Or, les moyens mis à sa disposition sont plutôt limités : par définition, le ministère ne peut agir que par concertation ; les associations par contre, en recourant aux tribunaux administratifs obtiennent fréquemment satisfaction : voilà pourquoi elles lui sont doublement indispensables. Il n'est

d'ailleurs pas exclu que les associations soient officieusement averties et parfois même indirectement encouragées par les fonctionnaires à attaquer une décision, préfectorale ou autre, nuisible à l'environnement²². Aussi, arrive-t-il que quand les associations lasses des recours contentieux, sont sur le point d'abandonner une affaire, les fonctionnaires les encouragent à continuer, car, selon toute probabilité, l'issue de l'affaire leur serait favorable. Certes, la méfiance n'est pas absente de ces rapports et les associations considèrent parfois cette incitation de l'administration comme un piège. Il faut même souligner que les préfets ont été prévenus que le ministère pourrait intervenir en faveur des associations à l'occasion de recours de ces dernières contre une décision préfectorale négligeant l'environnement²³. Les recours des associations constituent donc une occasion d'une part pour qu'un problème remonte au niveau de l'administration centrale et d'autre part pour que le ministère puisse de cette façon intervenir.

Toujours dans le cadre du besoin d'information, les associations de protection de la nature sont souvent « indispensables » pour l'élaboration d'une décision, car, entre autre, « elles connaissent le problème mieux que nous » : cet aveu prend toute son importance si l'on prend en compte la tradition selon laquelle c'est l'administration qui, œuvrant pour l'intérêt général, a en plus pour elle-même l'argument de la compétence sur la question. Il importe aussi de noter que c'est principalement sur cet argument là que les associations deviennent en général crédibles et sont acceptées par les fonctionnaires.

c. En second lieu, l'administration de l'environnement étant plutôt impuissante vis-à-vis des autres administrations, elle a plus que toute autre besoin de l'appui du segment social correspondant pour atteindre l'objectif visé. Cela conduit à une collaboration avec les associations très en amont dans la procédure d'élaboration d'une décision. Les fonctionnaires ont tout à fait conscience de cet impératif quand ils soulignent que « le ministère ne peut pratiquement rien faire sans leur appui » et que même si la consultation n'est pas exigée par les textes « nous sommes pratiquement obligés » de le faire.

Pour illustrer ce sentiment et cette attitude des fonctionnaires, nous évoquerons deux exemples significatifs, parmi beaucoup d'autres, concernant tous les deux la préparation de textes, législatifs ou réglementaires. Dans le premier cas, il s'agit de la Loi sur la Pêche, votée en juin 1984, qui a connu des difficultés énormes provenant notamment d'Electricité de France (EDF) : celle-ci s'opposait vivement à un article de la loi qui imposait aux ouvrages hydroélectriques de laisser un débit minimum pour les cours d'eau, ce qui lui coûtait très cher. Face à la pression très importante d'EDF, « nous, on a organisé une mobilisation forte, en disant aux associations que la loi était menacée et qu'il fallait qu'elles se mobilisent ». Grâce à leur mobilisation et à leur action auprès du gouvernement

22. Les fonctionnaires évitent d'utiliser cette expression (encourager).

23. Il s'agit là d'un choix fait plutôt au niveau du ministre.

et des parlementaires, la loi a pu être votée sans compromis sur ce point.

Le second cas est très différent : les fonctionnaires du service compétent savaient bien que les autres administrations étaient hostiles à une loi (sur la démocratisation des enquêtes publiques) qui n'a pu être votée que grâce au rapport des forces au niveau politique ; au moment de l'élaboration des décrets d'application, elles tentaient même de restreindre son champ d'application. Dans ce contexte, la présence des associations de protection de la nature à la procédure d'élaboration ne pouvait qu'être un facteur de perturbation supplémentaire. Il n'y avait donc que deux choix pour les fonctionnaires de l'environnement : soit élaborer les décrets d'application sans les associations mais tenter au moins d'obtenir le maximum dans le cadre des réunions interministérielles, soit ne pas avoir de décrets d'application du tout. C'est le premier qui s'est produit officiellement ; officieusement par contre, tout en sachant dès le début que les associations ne seraient pas d'accord avec les projets de décrets, les fonctionnaires de l'environnement ont voulu les leur montrer, pour connaître leurs réactions et pour ne pas mettre en cause un réseau très utile pour le fonctionnement du service. La présence, la mobilisation de soutien, etc., du mouvement lui-même, à travers les associations, constitue donc une donnée importante avec laquelle le ministère doit compter et dont il ne peut pas se passer : « Le problème du ministère est de ne pas savoir assez mobiliser ses troupes, sa clientèle », nous a dit un fonctionnaire au ministère de l'Environnement ; « on ne le fait pas assez. On pourrait mobiliser les chasseurs, les pêcheurs, les protecteurs de la nature contre des projets des ministères techniques ; il y a un potentiel pour la protection de l'environnement en France, qui pourrait servir à ce ministère faible de démultiplicateur. Il y a des groupes de pression prêts à se battre sur le terrain... »²⁴.

B) *Le développement de sensibilités*

La première phase des rapports est marquée par une fermeture relative, bien que la participation constitue un thème cher au discours politique de l'époque. C'est surtout à partir de 1975 que commence à s'organiser officiellement cette participation, marquée par la réforme du Haut Comité de l'Environnement²⁵ dont la composition comprend désormais des repré-

24. L'appui des associations a d'ailleurs permis au ministre de s'opposer vivement à la construction de barrages, etc., dans des sites fragiles et importants pour la protection de l'environnement. Il est aussi intéressant d'évoquer la politique actuelle, consistant à inciter les associations à s'organiser, se structurer mieux, pour pouvoir peser plus sur les décisions. Cela favoriserait la politique du ministère dans son ensemble, puisqu'il aurait à ses côtés un « groupe de pression » proprement dit, capable de se mobiliser pour soutenir son action.

25. Réforme du 25-7-1975, v. A. de Laubadère, *A.J.D.A.* janvier 1976, p. 36. Une réforme plus récente (D. 82-458 du 28-5-1982) va encore plus loin dans cette direction : le nombre de représentants du public est porté à trente-cinq ; y participent désormais quinze personnalités exerçant des mandats électifs ou

sentants d'associations, ainsi que par le rapport Delmon²⁶ « sur la participation des Français à l'amélioration de leur cadre de vie ». Il s'agit là bien sûr d'un mouvement plus général en faveur de la participation, qui n'a pourtant pas atteint le domaine du nucléaire, bien qu'il s'agisse d'une préoccupation capitale pour les mouvements de défense de l'environnement à l'époque.

Pourtant, il est évident que ce n'était pas là le début des contacts entre le ministère et les associations ; les fonctionnaires avaient toujours eu conscience de la nécessité de communiquer, même de façon informelle, avec leur milieu d'intervention et c'est ce qui se passait en réalité. Pour nuancer, il importe cependant de distinguer entre les deux principales directions verticales du ministère : la Direction de Protection de la Nature (DPN) et la Direction de Prévention des Pollutions (DPP)²⁷.

a. Nous pouvons dès le début constater que chacune des directions a des relations privilégiées avec une partie des associations, celles s'occupant plus particulièrement des problèmes qui font l'objet de cette direction. La Direction de Protection de la Nature (DPN) a donc le plus souvent des contacts avec les associations de pêcheurs et de chasseurs et avec les associations de protection de la nature. La Direction de Prévention des Pollutions (DPP) a de son côté des contacts plus fréquents avec ces dernières ainsi qu'avec les associations écologistes qui se spécialisent dans la lutte contre les pollutions : Greenpeace, Amis de la Terre, grandes associations régionales, etc. Cela paraît naturel jusqu'ici ; or, la pratique des relations semble être différente selon qu'il s'agit de la DPN ou de la DPP.

1) La DPN a dès le début eu des rapports avec les associations — même avant d'être transférée du ministère de l'Agriculture au ministère de l'Environnement. Cette continuité fait que les fonctionnaires semblent croire qu'« il n'y a pas d'autre possibilité que de travailler avec elles ». Cette direction entretient avec les associations nationales de protection de la nature une « relation de puissance en puissance », ne pouvant rien faire sans avoir au préalable négocié avec elles : si elles sont contre, le projet ne voit pas le jour. Il s'agit donc d'une direction qui a des rapports

syndicaux, vingt personnalités qualifiées et représentants d'associations nationales ou régionales et vingt représentants d'administrations.

26. Remis au gouvernement en février 1976 et proposant une série de mesures pour favoriser — entre autre — le fonctionnement et la participation des associations. Cf. aussi la circulaire du 10-1-1977 de J. Chirac, sur l'organisation de réunions départementales de l'environnement.

27. Il y a au sein du ministère deux directions verticales (Direction de Protection de la Nature et Direction de la Prévention des Pollutions) et une Direction horizontale, la Délégation à la Qualité de la Vie, ayant un rôle interministériel et entretenant des contacts très étroits avec les associations (stages de formation, subventions, études, etc.). Le personnel est géré par la Direction du Personnel du ministère de l'Urbanisme et du Logement, ce qui est loin de ne pas causer des problèmes ; récemment, un secrétariat général a été créé au ministère de l'Environnement n'ayant pourtant qu'un rôle de coordination interne, centralisant les demandes des directions et chargé des relations avec la Direction du Personnel de l'Urbanisme.

depuis longtemps avec les associations, ce qui semble être devenu une routine administrative.

2) De son côté, la DPP — qui, il est important de préciser, a été en gros transférée du ministère de l'Industrie — était pendant longtemps « sous l'influence de l'Industrie et du patronat »²⁸. Cela impliquait des relations privilégiées avec le syndicat du patronat (CNPf), notamment en matière d'antipollution, mais les contacts avec les associations étaient condamnables et elles-mêmes considérées comme « dangereuses ». La DPP a donc été pendant longtemps plutôt fermée vis-à-vis d'elles. Pourtant, les fonctionnaires se sont peu à peu aperçus par des contacts personnels — à l'occasion de propositions que les associations ont faites ou de recours aux tribunaux — qu'elles offraient une source d'information importante et qu'elles présentaient souvent des contre-propositions argumentées. C'est donc dans ce cas aussi, sur le terrain de la *compétence* que les associations ont commencé à devenir crédibles et nouer des rapports avec la DPP, dépassant les affaires ponctuelles.

L'ouverture de cette direction vis-à-vis des associations est donc récente ; on pourrait même faire la liaison entre cette dernière et un renouvellement relatif du personnel. Les contacts avec les associations présentent les caractéristiques suivantes :

— D'habitude, les associations prennent contact avec le ministère pour dénoncer des pollutions ou des décisions au niveau régional qui négligent la protection de l'environnement, ou pour demander des renseignements sur des mesures prises. Plus l'affaire est importante, plus le niveau de contact monte jusqu'au cabinet du ministre qui demande les éléments de réponse au service avant de répondre aux associations.

— Les fonctionnaires semblent vivre très intensivement les rapports avec les associations qu'ils considèrent comme des collaborateurs indispensables, avec qui, certes, ils ne sont pas toujours d'accord, mais qui font un travail utile et qui pourraient même faire plus et mieux.

— Ils sont contents de voir des contre-propositions de leur part.

— La politique de ces dernières années favorisant les contacts avec les associations, les fonctionnaires semblent être réconfortés par cette évolution. Ils sont d'ailleurs plutôt sensibles aux critiques des associations et apprécient beaucoup le fait que dans certains cas elles ont été amenées à reconnaître les efforts sérieux du ministère sur des problèmes précis.

Pour expliquer cela, il faut prendre en compte le fait que cette direction, composée pour la plupart d'ingénieurs du corps de mines, est fortement technique et technocratique et que son origine la rendait suspecte aux yeux des associations — réputation dont la direction n'est pas très fière actuellement. Les contacts informels qui existaient depuis longtemps, mais qui étaient considérés comme dangereux, rendaient la position des fonctionnaires encore plus difficile, c'est pourquoi l'ouverture récente vers les associations, en déculpabilisant ces contacts, a donné un

28. C'est un fonctionnaire qui a employé cette formule. Par contre, les associations sont beaucoup moins sévères, reconnaissant les efforts de la direction.

nouvel élan à ces rapports. Il convient de noter que des stages de formation sont organisés, visant non pas seulement les responsables des associations mais aussi les fonctionnaires eux-mêmes, pour qu'ils se familiarisent avec le point de vue des associations, de façon à permettre le développement de rapports entre eux. Sur ce point il est nécessaire de souligner le rôle du ministre et de la politique gouvernementale plus en général, qui favorise cette ouverture car, on le sait, au-delà de la pratique administrative, il y a toujours des contraintes provenant du niveau politique, à l'intérieur desquelles l'administration est tenue d'agir. On comprend alors pourquoi cette politique favorable aux associations a été plus et mieux ressentie au sein de la DPP qu'au sein de la DPN.

c. En général, nous avons pu constater jusque-là une sensibilisation importante et une implication personnelle des fonctionnaires vis-à-vis des problèmes de l'environnement, même si elles ne vont pas très souvent jusqu'au militantisme actif. Il est significatif de constater que la plupart d'entre eux ont choisi d'être là, bien que le ministère de l'Environnement ne leur offre pas une carrière aussi brillante que d'autres ministères, plus prestigieux. En gros, on pourrait parler d'une administration « militante » dans la mesure où les fonctionnaires chez elle semblent beaucoup plus impliqués personnellement dans les problèmes de l'environnement et dans la mesure où une partie d'entre eux milite effectivement dans des associations et une partie encore plus importante se déclare très sensibilisée et explique son absence de militantisme actif par des difficultés d'ordre technique.

Il peut paraître curieux le fait d'introduire un facteur comme la « sensibilité » pour parler des rapports entre une administration et son milieu spécifique, mais il ne faut pas oublier également le fait que l'environnement est en effet un sujet très idéologisé, qui fait appel à la sensibilité des gens ; car, vis-à-vis de lui, il n'y a pas des gens plus concernés que d'autres, il n'y a que des gens plus sensibilisés que d'autres.

C) *L'évolution à travers la permanence*

Par cette présentation sommaire de l'ambiance régnant au sein du ministère de l'Environnement concernant les associations, nous croyons avoir bien mis en évidence cette évolution de la position et de la conception que les fonctionnaires s'en font, dans le nouveau contexte de la « version nouvelle de l'intérêt général, (qui) implique que les fonctionnaires sont tenus non plus de fuir les contacts sociaux, mais au contraire de les chercher et de les développer »²⁹. Prenant conscience du fait que la qualité de leur décision dépend de l'étendue de leur information, ils cherchent le concours des groupes intéressés qui ne sont plus méprisés et ignorés, mais considérés comme une aide indispensable à l'élaboration des déci-

29. Chevallier (J.), *art. cit.*, p. 192.

sions et à la construction de l'intérêt général. Il y a quelques années — et sans doute il est toujours ainsi dans certains secteurs de l'administration — « les directeurs n'estimaient pas que les contacts avec les groupes d'intérêt étaient indispensables ni même importants pour les aider à remplir leur tâche... (mais) une charge supplémentaire plutôt qu'une aide leur permettant de prendre des décisions »³⁰ ; actuellement et particulièrement dans certains secteurs spécifiques — comme celui de l'environnement — il en va tout autrement. Les fonctionnaires sont amenés à bien prendre en compte les paramètres sociaux de l'action administrative et n'hésitent pas à s'engager personnellement, tant par le souci de l'action que par une sorte de sensibilité personnelle. Pour avoir une idée plus complète de l'évolution accomplie, on peut se reporter à une étude qui date déjà de dix ans, où les auteurs constataient avec étonnement que « les administrateurs questionnés ne croient pas à l'ampleur de ce mouvement (de l'opinion publique en faveur de l'environnement) et ne semblent pas voir en lui un appui sérieux pour leurs propres stratégies »³¹.

L'évolution décrite ci-dessus — réelle et perceptible — ne doit pourtant pas nous empêcher de constater la persistance de certains éléments qui fondent traditionnellement la légitimation administrative dans le discours de ses acteurs. L'administration reste toujours maîtresse de l'action, incarnant la définition même de la compétence et du savoir ; c'est à titre complémentaire que les associations sont invitées — parfois avec insistance — de concourir à l'action administrative. Or, il est très significatif que l'argument de la compétence qui a été jusque-là exclusivement réservé à l'administration, a servi de passerelle pour la nouvelle phase des rapports fonctionnaires-associations. C'est sur le terrain de la capacité d'expertise et de proposition qu'a pu s'effectuer ce changement d'attitude des fonctionnaires ; il ne s'agit alors pas de la disparition mais de la persistance et de l'extension de la « compétence » — même parfois hésitante — chez des groupes extérieurs, en l'occurrence les associations.

*
**

30. Suleiman (E.N.), *Les hauts fonctionnaires et la politique*, Seuil Paris 1976, p. 195.

31. *Evaluation de la préoccupation...*, *op. cit.* p. 41. « Par discrétion ou par inconscience aucun des fonctionnaires n'a établi de lien entre l'évolution et l'opinion publique (même lorsqu'ils y étaient sensibles, voire y travaillaient) et le renforcement ou l'affaiblissement de leur capacité d'action future. Qu'ils se soient plaints de l'aveuglement de certains services techniques, de la mansuétude des tribunaux, de l'attitude de certains parlementaires ou de l'inapplication des textes réglementaires, aucun d'eux n'a émis l'idée que la sensibilisation de l'opinion pouvaient y porter remède. Il semble que ce qui domine dans l'esprit de la plupart des fonctionnaires, c'est l'image de petits groupes de pression « irréalistes », désagréablement insistants et dont la représentativité est toujours équivoque. » *Ibid.*

En conclusion, le rôle des fonctionnaires comme intermédiaires entre la société d'une part et l'administration et la politique d'autre part, paraît discret mais capital. L'exemple de l'environnement fait alors apparaître que la distinction rigide Etat/société civile ne rend pas compte de la réalité. Faisant partie des deux milieux à la fois, les fonctionnaires contribuent à un va-et-vient constant entre eux, constituant donc des relais importants mais ignorés, pour leur communication. D'après la présentation sommaire qui précède, ce rôle est doublement mis en évidence : la sensibilité des hauts fonctionnaires a contribué à la prise en compte de l'environnement par les milieux politiques, alors que ni une demande sociale ni un mouvement revendicatif fort n'existaient et alors que les partis — médiateurs traditionnels entre l'Etat et la société — ne semblaient pas concernés par un tel problème. Ensuite, grâce à la sensibilité des fonctionnaires, les contacts informels ont été développés avec les associations, alors qu'ils n'ont été institutionnalisés que beaucoup plus tard.