

**DOSSIERS
DES
SEMINAIRES**

T.T.S.

**Techniques et Territoires
Lieux et Liens**

en collaboration avec
l'Ecole des Hautes Etudes en Sciences Sociales

8/9

Septembre 1989



**Ministère de l'Équipement, du Logement,
des Transports et de la Mer**

**Délégation à la Recherche et à l'Innovation
74, rue de la Fédération 75015 PARIS**

**Dossiers des Séminaires
Techniques, Territoires et Sociétés**

**Techniques et Territoires :
lieux et liens**

Séminaire animé par J.P. GAUDIN,
M. MARIE, G. PREMEL et P. RAMBAUD

Les personnes suivantes sont chaleureusement remerciées pour l'apport de leur intervention et de leur participation à ce cycle de réflexion.

- Christine DOURLENS, C.E.R.P.E.
- Dominique LORRAIN, C.N.R.S., C.E.M.S., Fondation des Villes
- Sylvia OSTROWETSKY, Université de Provence
- Olivier SOUBEYRAN, Université de Montréal
- Paul RABINOW, Université de Berkeley
- Jean VIARD, C.N.R.S.
- Pierre VIDAL-NAQUET, C.E.R.P.E.

Sont également remerciées les personnes qui, par leur amitié, leur fidélité et leur contribution aux débats, ont permis à ce séminaire d'être un moment précieux de confluence.

- Isabelle BILLIARD, Mire
- Françoise BOURQUELOT, C.N.R.S. - E.H.E.S.S.
- Catherine BOUTRY, M.E.L.T., D.D.E.
- Katherine BURLIN, C.N.R.S. - C.R.I.T.
- Jacques CLOAREC, E.H.E.S.S. - C.S.R.
- Viviane CLAUDE, M.E.L.T. - D.R.I.
- Djafar LESBET, Paris VIII
- Françoise DUBOST, C.N.R.S. - E.H.E.S.S.
- Jean-Pierre GALLAND, M.E.L.T. - D.R.I.
- Jean-Loup GOURDON, M.E.L.T., Plan Urbain
- Françoise GRIBET, Institut d'Urbanisme, Paris VIII
- Pierre JOLY, Ecole d'Architecture de Paris - La Villette
- Bernard KALAORA, S.R.E.T.I.E.
- Geneviève MAROTEL, I.N.R.E.T.S.
- Régis MAUBREY, I.F.A.C.E. - E.H.E.S.S.
- V. PELOSSE, G.R.S., Université de Paris X
- Evelyne PERRIN, M.E.L.T., Plan Urbain
- Françoise-E. PETIT, I.N.R.A.
- Denis POUPARDIN, I.N.R.A.
- Thomas REGAZZOLA, O.R.E.L.I.E.
- Monique TOUBLANC, E.H.E.S.S.
- Michelle TUBIANA-SUSTRAC, M.E.L.T., D.R.E.I.F.
- Christiane VEAUUVY - C.N.R.S. - I.R.E.S.C.O.

TABLE DES MATIERES

G. PREMEL	
Sens, durée et résonance d'un séminaire	7.
M. MARIE	
Questions introductives pour un séminaire de réflexion	21.
I. PRODUCTION DE BIENS : TECHNIQUES EN ACTION ET TERRITOIRES EN CAUSE	
Ph. ROQUEPLO	
La genèse des normes : nationale, locale ou interlocale ?	37.
F. LAUTIER	
Sens et nature des enjeux spatiaux dans l'usine	71.
M. SALMONA	
Gens des Limes - Imaginaires sociaux des marges sociales.....	101.
II. PRODUCTION DE TERRITOIRES : LES MEDIATIONS ATTENDUES ET INATTENDUES DU TECHNIQUE	
M. ABELES	
Une perspective anthropologique sur les chartes intercommunales	115.
A. TARRIUS	
Identité sociale et usages des temps et des espaces dans les périphéries urbaines (mobilité et territoires lorrains dans la région de Fos-sur-Mer)	129.
A. MICOUD	
Les processus de la distinction spatiale ou la formation des Hauts Lieux.....	161.
III. ENTRE TECHNIQUE ET TERRITOIRE : QUELS INTERMEDIAIRES POUR QUEL INTERMEDE	
Y. BAREL	
Territoires et corporatisme	183.
R. BAUDOU	
Note de lecture	197.

SENS ET MEMOIRE D'UN SEMINAIRE

Les textes de cet ouvrage sont représentatifs d'un ensemble de communications présentées dans le cadre du séminaire "Techniques, Territoires et Sociétés Locales", l'un des séminaires "stratégiques" mis sur pied par Michel Marié à la D.R.I.

Ce cycle de conférences-débat - réflexion à plusieurs voix serait tout aussi juste - se déroulait dans le cadre d'une convention avec l'Ecole des Hautes Etudes en Sciences Sociales, sous la responsabilité de Placide Rambaud. Il n'était pas porté par un thème précis (le confort, la sécurité, les lotissements, l'aménagement, etc.)

Peut-être avec le recul peut-on dire que les organisateurs (Michel Marié, Placide Rambaud, Jean-Pierre Gaudin pour le plan urbain et Gérard Prémel) cherchions à éprouver par cette démarche à la fois la portée et la valeur heuristique de l'interaction entre les trois termes "Techniques, Territoires, Sociétés". Trois termes génériques d'un programme qui aura constitué, au Ministère de l'Equipement, un des moments de confrontation les plus féconds entre chercheurs en sciences sociales et professionnels de l'aménagement.

Une telle publication ne permet malheureusement pas de rendre compte de la richesse des débats, encore moins de la passion qui parfois y prit corps. Nous nous contenterons d'évoquer ici leur substance ainsi que les pistes de recherche, les axes d'interrogations qui s'y sont révélés.

Nous n'avons pas publié tous les exposés. Certains ont été déjà publiés dans le même cadre éditorial que cet ouvrage ou dans un cadre voisin. D'autres s'inscrivent dans une trajectoire qui se poursuit ailleurs. Tous n'en auront pas moins contribué largement à l'avancement et à la qualité de la réflexion collective.

La logique de l'ensemble n'a pas toujours été évidente. Si la diversité des thèmes développés durant douze séances a fait l'intérêt de ce séminaire, il restait à en restituer la cohérence.

Certes, M. Marié a efficacement balisé le champ de notre entreprise dans son exposé introductif mais une logique restait à construire : celle qui, à l'intérieur de ce champ, relie les unes aux autres des problématiques au premier abord très différentes : quel rapport entre la pollution atmosphérique d'origine industrielle et les modes expérimentaux d'attribution du logement social, entre les chartes intercommunales et l'organisation de l'espace de travail dans les usines ?

Un ordre était à construire. Celui que nous proposons permet de rendre compte de l'intuition de départ : des techniques spécifiques de modes de production (de biens, de territoires, de services, de règles) ou de modes de gestion (de territoires, de villes, d'équipements) sont mises en oeuvre par (ou imposées à) des sociétés, des groupes. Il en résulte pour ces sociétés (collectivités territoriales aux différentes échelles du local, unités de production, territoires de compétence administrative) des effets, des mutations dont l'action en retour sur les sociétés ou les groupes concernés se fait inévitablement ressentir en provoquant dans ces sociétés ou ces groupes des changements amenant d'autres demandes sociales, sollicitant d'autres réponses techniques.

C'est sur des territoires bien réels que les processus auront lieu. Lieu prend ici tout son sens : c'est par cette succession "d'avoir lieux" que les hommes concrétisent - territorialisent - leur savoir-faire.

C'est donc en bonne logique que M. Marié esquisse dans son introduction une sorte de discours de la méthode du territoire ("territoire sera notre maître-mot"), en rappelant que le "territoire" originel du séminaire est un ministère efficacement territorialisé, et en même temps de grande technicité. Un appareil de grande culture technique, mobilisant des moyens puissants, structure de son réseau une pluralité de territoires complexes pour en faire un espace unifié. Il rappelle alors que si tout territoire se manifeste par un marquage de l'espace et résulte d'un faisceau de tension entre des acteurs (individus, groupes sociaux ou ethniques, familles, sociétés...) érigés en force sociale, on voit à l'évidence que les processus techniques, par le déploiement spatial de la "techné", par l'action de ses propres acteurs, sont aussi constitutifs de territoires.

Il faut dire ici qu'en se positionnant également dans le cadre d'un accord contractuel sur le "territoire" d'une autre institution, vouée à la Recherche en sciences sociales (I'E.H.E.S.S.), le séminaire donnait une résonance singulière à ce propos et à la question des territoires. N'était-ce pas signifier, en effet, - et matérialiser - une position de mise à distance des "objets" que nous proposons d'explorer, afin de mieux démêler l'écheveau des inter-actions évoqué plus haut ? Et en même temps, n'était-ce pas impliquer qu'on entendait là s'interroger sur cette démarche même : **Etre ailleurs** (là où on réfléchit) pour **observer ce qui se fait là** (où on s'active).

Cela ne veut-il pas dire que tôt ou tard on s'interrogera aussi sur le rapport entre cet être ailleurs et ce faire là... "Il serait temps..." disait déjà Diderot dans son discours sur l'idée de nature "que ceux qui réfléchissent se rapprochassent de ceux qui se remuent". Notre démarche nous conduit à ajouter "et s'interrogent sur les lieux où s'élabore leur réflexion".

* *
*

L'ouvrage se compose de trois parties :

Dans une première, on verra des techniques opérer à travers le procès de la production des biens dans la pratique vécue de personnes, de familles, de groupes jusqu'à mettre leurs territoires en cause.

Ainsi en est-il des comportements et des discours des différents acteurs qui s'affrontent autour des questions que soulève un certain type de pollution industrielle, ainsi en est-il de l'organisation spatiale de la production - et des producteurs - dans l'usine; ou des logiques techniques imposées à des exploitants agricoles. On voit dans ces trois cas le rôle décisif de la technique comme action de dévoilement : dévoilement des tensions sociales, de la véracité des rapports sociaux. Encore faut-il que ce dévoilement soit décrit, désigné comme il l'a été là : n'est-ce pas la fonction sociale du chercheur ?

On verra ensuite dans le procès de **production** de territoires comment ceux-ci sont travaillés de multiples manières par des choix techniques qui là encore vont servir de révélateurs pour les sociétés concernées, mais cette fois dans l'ordre du symbolique et à travers leur rapport à l'espace.

On touche là à la question du mode de production des territoires dans nos sociétés. On voit par exemple comment une charte intercommunale - procédure de gestion visant à unifier l'espace local - est régie par les choix d'objets techniques (usines d'incinération, traitement d'effluents, ateliers-relais...) et secoué par les enjeux que recouvrent ces choix. On voit comment l'identité technique d'un groupe peut amener le groupe soudé par cette identité à transcender sa mobilité spatiale obligée et re-produire un territoire identitaire, là où l'institution n'avait en vue que la planification de l'espace et la structuration de l'appareil productif tandis que la question des "Hauts-lieux" se révèle être celle de la production de territoires divergents en un même lieu posant à l'institution le problème du rapport conflictuel entre valeur d'usage et valeur symbolique.

Enfin, troisième partie, au-delà des logiques techniques et des ancrages territoriaux, les sociétés ne sont-elles pas aussi façonnées par des réseaux de socialités qui produisent du sens à travers leur convergence d'intérêt et de conviction, et par l'efficacité de leur moyen. N'est-on pas au coeur de la tension entre socialité des fins rationnelles et rationalité des moyens sans remise en question des fins ?

* *
*

Pour mieux mettre cet ensemble de textes en perspective, il nous paraît nécessaire de revenir sur la notion même de technique et sur son rapport avec les sciences humaines.

Si la question du Technique reste une préoccupation majeure dans nos sociétés, "... **cette préoccupation reste massivement marquée, au niveau sociologique, d'une duplicité profonde. L'émerveillement devant les artefacts, la facilité avec laquelle le commun des mortels comme des "prix Nobel" se laissent emprisonner dans de nouvelles mythologies accompagnent, souvent chez les mêmes, une clameur qui monte contre la technique rendue soudain responsable de tous les maux de l'humanité**".⁽¹⁾

L'une des fonctions du séminaire aura été de critiquer cette duplicité, et d'élucider cette contradiction, en montrant que **"le problème vital de notre civilisation scientifié est de savoir comment la relation entre le progrès technique et le monde vécu social - qui est encore de nos jours une relation de type naturel - peut être prise comme un objet de réflexion et placée sous le contrôle d'une discussion rationnelle"**.⁽²⁾

Technique : la plupart des auteurs qui ont exploré le sens et le champ de ce vieux mot, de ses origines primordiales à son acception actuelle ont bien vu que si la technique pouvait se définir comme l'instrumentalité du pouvoir de l'homme sur la nature, elle se définit aussi comme l'instrumentalité du pouvoir sur les hommes. La notion d'instrumentalité peut alors s'avérer utile : elle inclut dans une combinatoire dynamique l'ensemble des objets techniques, des savoir-faire qu'ils impliquent, des normes qu'ils génèrent - et les modes de reproduction de ces objets, de ces savoir-faire et de ces normes.⁽³⁾

(1) Castoriadis. Technique in Encyclopedia Universalis.

(2) J. Habermas. La technique et la science comme idéologie, 1968, trad. de l'allemand; Paris, Gallimard 1973.

(3) Cf sur ce point Ph. Roqueplo : Penser la technique; Paris, Le Seuil 1983.

Cette instrumentalité - la "technicité" dit G. Simondon ⁽⁴⁾ - est devenue le fondement des normes et du droit non seulement dans le procès de la production, mais aussi dans le réseau des rapports sociaux lui-même, cet immense appareil réglé par des techniques d'administration, de gestion, d'organisation.

Ne peut-on penser alors que si les techniques, comme instrumentalité de la production, procèdent des sciences dites exactes et d'une certaine manière en sont l'inversion l'instrumentalité de l'organisation sociale ne procède pas, en les inversant, des sciences sociales.

C'est bien cette question de l'instrumentalité et de sa pratique dans les processus de production de biens, d'équipements, de services, dans ceux de l'échange (matériel ou immatériel) ou de la gestion des flux, des rapports entre les hommes, de la relation des hommes à leur espace - qui a parcouru le séminaire à travers plusieurs interrogations : celle des dysfonctionnements de l'instrumentalité, celle de ses effets pervers, celle du passage de la maîtrise de l'instrumentalité à l'assujettissement à ses objets.

Dans les différentes situations analysées par les auteurs, on voit que la confrontation entre instrumentalités différentes (par exemple entre instrumentalité relevant d'une culture technique, endogène et système productif exogène, entre mode de production local et techno-structure centralisée) est toujours territorialement repérable. Tant il est vrai que cette confrontation s'incorpore dans **des réseaux de personnes** dont l'action projette ses conséquences sur tous les plans d'un territoire : plans des rapports sociaux, plans du symbolique et de l'identité culturelle, plan des modes de production et des logiques économiques, plan du politique - en constante interaction.

Si le technique cimente ces réseaux, ceux-ci n'en sont pas moins agis par d'autres forces : le goût du pouvoir et le sens de l'intérêt sont des forces élémentaires parcourant comme une navette la trame du lien social. On peut se demander alors avec Simondon si les forces qui poussent à l'action dans le monde technique ne sont pas les mêmes que celles qui existaient dans l'univers magique primitif. "La technicité, rappelle-t-il, n'est pas seulement un ensemble de moyens... (c'est aussi) ...un ensemble de conditionnements de l'action, et d'invitation à agir".

Ceci nous ramène à notre point de départ (mais un cran au-dessus) : **la question des fins** "M. Weber, dit Henriquez, ⁽⁵⁾ avait classé les types d'action sociale en quatre catégories : l'action "zweckrational" qui combine les moyens en vue de fins mûrement délibérées, puis l'action "wertrational" qui est rationnelle aussi, mais en fonction de fins posées de manière irrationnelle, sans souci des conséquences, sans confrontation avec les autres fins, puis l'action affective (affektuel) commandée à la fois

(4) G. Simondon. Du mode d'existence des objets techniques; Paris, Mouton 1956.

(5) E. Henriquez. De la horde à l'Etat; Paris, Gallimard 1983.

dans son origine et dans son déroulement par des sentiments actuels, enfin l'action traditionnelle (traditional) à la limite du compréhensible, qui résulte d'habitudes, de traditions enracinées". Weber pensait que l'action rationnelle qui tendait à gouverner le monde était l'action "zweckrational". Or ce qui apparaît crûment, à l'heure actuelle, c'est le triomphe au contraire de l'action "wertrational" : la rationalité des moyens, le calcul des coûts et avantages de différentes solutions dans un avenir plus ou moins lointain et plus ou moins incertain, la mise en oeuvre de moyens de gestion subtils... sans que les fins, les buts soient interrogés de la même manière, c'est-à-dire en vue de la réalisation d'objectifs qui peuvent être aberrants ou délirants".

Si nous avons, au cours du séminaire, abordé cette "interrogation des fins" sans le sombre pessimisme d'Henriquez, nous n'en avons pas moins rencontré, à travers tous les thèmes abordés, de nombreux exemples de cette corrélation aux conséquences multiples qu'on voit partout s'établir entre pouvoir et technique. C'est ainsi que sont apparus dans le cours des débats des termes tels que "technocrate", et "technocratie". Si la triade Pouvoir politique - Techno-structure - Economie de marché présente aujourd'hui une réalité et une actualité plus substantielle que le vieil épouvantail de la technocratie, ce terme n'en agit pas moins encore comme un révélateur de la duplicité que nous évoquions plus haut.

Une brève enquête lexicologique est alors utile pour mieux saisir l'évolution du terme sur le temps long et voir les encyclopédies fonctionner comme miroir de la conscience collective.

Ainsi le "*Quillet*" de 1938 donne pour "Technocratie" : "*Système politique et social dans lequel les ressources industrielles d'un pays seraient organisées et contrôlées par des techniciens, pour le bien général, au lieu d'être gérées à tort et à travers par des gens irresponsables et guidés par leur seul intérêt*". Le même Quillet, trente ans plus tard, procède pour son édition de 1970 à un prudent aggiornamento en abrégeant la définition : "*Système politique et social dans lequel les ressources industrielles et sociales d'un pays seraient organisées et contrôlées par des techniciens*".

Il donne à la même date pour "Technocrate" : "*Partisan de la technocratie. Le terme est passé de ce contenu à l'assignation d'une réalité sociale : directeurs de grandes entreprises et ingénieurs de compétence exceptionnelle... bureaucrates... des grandes administrations d'Etat, planificateurs; "homme de l'appareil" des syndicats patronaux et parfois ouvriers, chefs militaires... cette notion est liée à la constitution du capitalisme organisé et, plus largement, des sociétés dirigistes et planificatrices*".

On discerne là un début d'analyse sociologique bien éloigné de l'acceptation utopique de 1938.

Le "Grand Larousse" de 1976 passe à un tout autre registre de sens en accentuant le trait : "Technocratie" : *"Système politique ou économique dans lequel les experts, techniciens et fonctionnaires suppléent en fait ou en droit les responsables politiques de la prise des décisions (souvent péjoratif)"*.

Enfin l'*Encyclopédie Bordas* boucle en 1985 le cycle d'un terme dont la carrière sémantique entamée dans l'exemplarité s'achève dans la disqualification. "Technocratie" : *"Au sens péjoratif, se dit de la tendance caricaturale à prétendre exercer le pouvoir en réglant les problèmes politiques par des solutions techniques ne prenant pas en compte les besoins réels de la population"...*

* *
*

Après ce regard sur la technique, et pour mieux comprendre les territoires évoqués au cours du séminaire, il convient d'aborder une question qui a été un point modal de notre réflexion, celle du **regard technique**. A travers le sort du terme "technocratie", on voit bien que peu de gens aujourd'hui s'en prévaudraient; et les réseaux de pouvoirs fondés sur la maîtrise d'une instrumentalité ont acquis un certain sens de la discrétion. C'est que, d'une certaine manière, nous sommes tous devenus des technocrates : la généralisation de l'imprégnation technicienne est à ce point devenue notre seconde nature, "cette seconde nature dans laquelle nous vivons qui s'est superposée de façon décisive au milieu naturel et qui est celle du monde technique" ⁽⁶⁾ que le premier regard par lequel nous accomodons sur un problème de société qui se pose à nous est déjà un regard technique.

Ce phénomène n'est pas sans conséquence. Il engendre une série de réponses techniques développant leur chaîne logique de conséquences jusqu'à la production de normes qui, au-delà de la régulation de la production des échanges, participeront activement à la détermination des rapports sociaux. Les rapports sociaux deviennent ainsi de plus en plus tributaires de technologies elles-mêmes de plus en plus hors de portée du corps social.

Ce "Regard Technique", qui connecte les chaînes logiques de la "réponse technique" en un maillage complexe de plus en plus serré, mérite qu'on pose comme point de méthode son examen, bien en amont des objets produits, et du rapport de la Société à ces objets.

Dans un exemple tel que la Ventilation Mécanique Continue sur lequel a travaillé Ph. Dard (CSTB, 1985), on voit comment une réponse technique ponctuelle à un problème de Société entraîne une fois ouverte la brèche (qui n'est en fait que l'incapacité d'une société à résoudre

(6) Mitscherlicht. Vers une société sans père, trad. de l'allemand; Paris 1969.

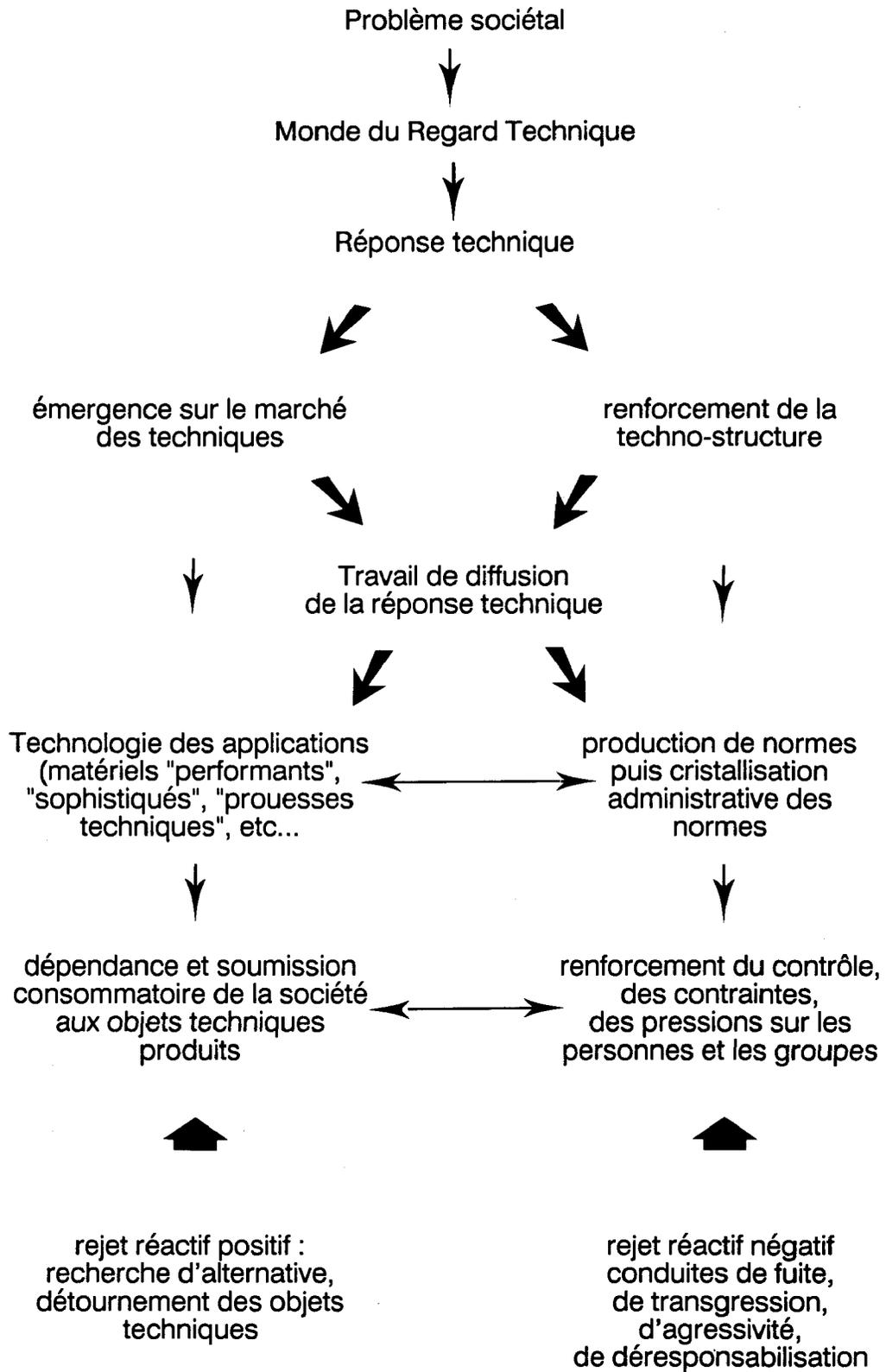
socialement ses problèmes) une hégémonie du regard technique et de ses conséquences. Dans le cas qui nous occupe, une période d'accroissement démographique et de renforcement des modes bureaucratiques de gestion entraîne un excès de fréquentation des espaces institutionnels qui n'étaient pas conçus pour cet afflux. A la situation difficile qui s'ensuit est apportée une réponse technique de ventilation continue, et non la réponse sociale d'un allègement des modalités de contrôle.

Cette réponse est elle-même le début d'une chaîne logique de mises au point de recherches et d'application qui débouche simultanément sur un énorme marché et un appareil draconien de normes **techniques ET administratives**. L'aboutissement de cette suite logique est la généralisation de la V.M.C. dans l'habitation, le tertiaire privé, les bâtiments publics. La respiration d'un nombre considérable de gens devient ainsi tributaire d'une panne d'électricité.

A un récent colloque organisé par l'Agence Française pour la Maîtrise de l'Energie d'Ile de France sur le double thème "isolation thermique et isolation phonique", un élu objectait : "plutôt que de proposer des techniques d'obturation, de ventilation et d'isolation coûteuses et sophistiquées, ne peut-on chercher à organiser la société de telle manière qu'on puisse ouvrir sa fenêtre sans craindre d'être agressé par le bruit ou la pollution ?". Il était violemment pris à partie par un technicien : "Ça suffit les voeux pieux et les utopies. Ici on parle de choses sérieuses, on parle de techniques de pointe et de sciences exactes".

Cette prééminence du regard technique est générale et il serait fastidieux d'en multiplier le repérage. Le schéma ci-après (p. 15) pourrait s'appliquer à un grand nombre de situations. Evoquons à titre illustratif, car ce fut le thème central d'un autre séminaire et ce fut au coeur de l'un de nos débats, le problème sociétal de l'insécurité. A l'évidence, la véritable insécurité est celle dans laquelle sont placés, par le fonctionnement même et les dysfonctionnements de notre société, des groupes, des catégories sociales entières - insécurité matérielle et morale qui est l'un des problèmes cruciaux de notre temps.

A cette insécurité sont proposés des "remèdes" dans le champ du "well fare" qui ne sont pas à l'échelle du problème. Et des individus, des groupes de plus en plus nombreux n'ont d'autres alternative que de disséminer de façon délictueuse leur insécurité, créant ainsi cette insécurité dont on parle, la seule dont il est question pour le politique et les médias qui s'en sont emparés. Non pour tenter d'y apporter un traitement social mais pour promouvoir la réponse d'un déploiement technique sans précédent.



Ainsi les systèmes d'alarme, de verrouillage, d'occlusion, de surveillance vont-ils constituer un véritable milieu techniciste qui est aussi un marché considérable. On peut se demander ce qui serait advenu si le quart des investissements et de l'inventivité déployés là l'avaient été dans le traitement social de l'insécurité originelle.

* *
*

Dès lors, une double question se pose : existe-t-il une possibilité de contrôle démocratique sur le développement technologique de toute instrumentalité, et de prévention de leurs conséquences à la fois au plan technique et social ? L'atomisation de la société locale en de multiples territoires permet-elle d'envisager que cette question soit aujourd'hui posée efficacement dans le champ du politique ? Une troisième question a peut-être constitué, en éclairant cette double interrogation, le fil conducteur de ce cycle de réflexion : sur quel territoire, à partir de quel point de vue le chercheur construit-il son discours ?

C'est en abordant la première interrogation que le séminaire a pu être le lien d'une inversion féconde du regard et peut-être a contribué à une autre manière de voir en soumettant le regard technique au **regard critique** des sciences humaines, mais un regard enrichi autant d'histoire et de terrain que de connaissances techniques...⁽⁷⁾

Cette inversion aura été tout aussi utile pour clarifier le second point qui n'est rien moins que la question des territoires.

"Territoire sera notre maître mot...". à vrai dire, il l'a été par la fréquence de ses apparitions mais aussi par la diversité de ses usages. La notion de territoire, dont on escomptait qu'elle serait la terre ferme du séminaire est apparue ainsi comme l'une de ses plus grandes variables, comme si la singularité de chaque territoire (la Nièvre des chartes intercommunales, les banlieues jardinées de Toulon et de Nantes, l'intérieur stressé des usines de Picardie et de Normandie, les paysages quasi mystiques du Massif Central, les ensembles HLM de Marseille, la Provence aculturée des Lorrains), débordant le sens du terme, devenait producteur de polysémie.

(7) Démarche qui a déjà une longue histoire. Cf entre autres P. George : L'ère des techniques, construction ou destruction; Paris, PUF 1974 et G. Sigault : G. Haudricourt et la technologie in Haudricourt, la technologie science humaine; Paris, M.S.H. 1987.

A un premier degré, la diversité des terrains de recherche exposés aura ainsi eu au moins l'utilité de mettre cette polysémie en lumière. Le mot prenant autant de sens qu'il y avait de conceptions du territoire, la notion s'est morcelée à la façon d'un miroir brisé qui continue à réfléchir la réalité. Chaque morceau réfléchissant alors des aspects particuliers de cette réalité, on réalise que la somme des informations rassemblées s'avère être d'autant plus grande qu'il y a plus d'éclats...

C'est là que notre fil conducteur s'avère précieux. Le propos était bien de faire le point sur la relation entre le territoire exploré (le "terrain" de la recherche) et celui de l'élaboration de la recherche, où s'est décidée et préparée "l'exploration".

Un territoire, au sens de société locale, c'est la trajectoire, la durée d'existence dans un espace structuré de lieux (lieux de résidence, de travail, de rendez-vous, d'accidents, de spectacles, lieux de vie, non-lieux, lieux-dits, hauts lieux) attestant que de la vie a eu lieu là, continue de s'y dérouler et dans le déroulement de ce parcours inclut le regard de l'étranger.

C'est aussi, nous dit Y. Barel, "ce corps protéiforme fait de climat, de sols, de montagnes, d'eau, de béton, de pétrole, de biologie, de saisons, sans oublier ces corps immatériels que sont l'histoire, les cultures, les mémoires collectives, les représentations sociales..." possédant la "capacité paradoxale à gérer à la fois la modernité universalisante et la singularité".⁽⁸⁾

A des degrés divers, les recherches présentées ont certes illustré ces deux définitions. Mais en montrant comment, dans la relation du territoire à l'instrumentalité (de l'aménagement ou du développement) se créent des rapports de tension, ils désignent les conflits, les conduites, les compromis, les échecs, les réussites, les consensus... comme ce qui fait émerger les territoires à l'histoire.

La question que nous nous sommes alors posée est celle de l'histoire du chercheur dans cette histoire. Et l'on en revient à ces "territoires" tout à fait réels où les points de vue des chercheurs se sont constitués - d'où ils ont accommodé leur regard sur la réalité de territoires "travaillés" par de l'instrumentalité et des "acteurs". On se souviendra ici que la plupart des recherches exposées ont été rendues possibles par l'engagement d'une institution - le Ministère de l'Équipement, de l'Agriculture, de l'Industrie. Certains débats ont alors évoqué le risque des sciences humaines d'être ainsi discrètement mais étroitement finalisées par les stratégies des administrations commanditaires. Ce n'est pas faire un mauvais procès à l'Institution : il est dans sa nature de fonctionner ainsi. Et les aspects positifs ne manquent pas : n'est-ce pas une façon de lutter contre sa propre tendance à l'amnésie, sa tendance à faire coïncider monde réel avec la représentation qu'elle en a?

(8) M. Marié. Territoire sans nom; Paris, Méridien 1982.

Mais le risque est que le point de vue de l'institution n'imprègne celui du chercheur. Celui-ci est en effet dans une situation ambiguë; il peut développer une analyse critique, ébranler des idées reçues, mais c'est dans un espace institutionnel conçu à cet effet : cet espace de "marches" que l'institution organise à ces marges pour s'irriguer, en observant les situations paradoxales, et gérer des expérimentations. L'espace du chercheur reste là dans une grande proximité par rapport à l'institution. Et cette proximité est telle que dans l'accommodation de son regard à son objet de recherche, il sera en risque permanent d'être aussi dans l'accomodement avec la rationalité institutionnelle.

* *
*

On évoquera pour finir les jeux de miroir qui ont parcouru le séminaire.

Dans la première partie, Ph. Roqueplo nous montrant un milieu de techniciens soucieux de performances techniques à tout prix ("Peu importe le dommage sur l'environnement, pourvu qu'on enlève le marché et qu'on reste dans les prix") nous montre aussi le milieu inverse des agents dont le rôle est de limiter les dégâts causés par les premiers. Producteurs de normes, ils restent milieu de techniciens, avec leur instrumentalité propre. Alors que agents de la réflexion sur la protection du milieu social et naturel, ils auraient pu être le regard critique dont nous avons parlé... Au cours de son enquête auprès des chefs d'entreprises produisant de la pollution atmosphérique acide, l'auteur agit à travers tout un système de questions, un peu comme l'amateur averti cherche la bonne orientation de son miroir pour décrypter une anamorphose. Face aux représentations données par ses interlocuteurs de leur activité et de ses conséquences, Ph. Roqueplo fait penser à l'observateur qui, face au célèbre tableau de Van Eyk, oriente son miroir pour donner à la forme blanchâtre et anodine étalée aux pieds des deux personnages du tableau sa véritable forme, et son sens redoutable.

F. Lautier montre quel miroir agissant du pouvoir technique constitue l'organisation spatiale de l'usine. Au cours de l'une de nos séances, P. Rabinow⁽⁹⁾ avait explicité l'intérêt pour nous d'une relecture de M. Foucault, en particulier de "Surveiller et Punir". Le débat avait alors tourné autour de la métaphore du panoptique de Bentham et du confessionnal comme les deux pôles du contrôle social absolu. De fait, F. Lautier, à travers deux exemples pris dans des entreprises sur lesquels il a travaillé, montre à quel point le contrôle visible des aménagements évocatifs du panoptique est irrecevable et suscite des réactions instantanées alors que le contrôle informatique personnalisé de la productivité, intégré à l'ouvrier posté, à la fois l'atomise et le soumet. Il lui

(9) H. Dreyfus et P. Rabinow. Michel Foucault, un parcours philosophique, trad. de l'anglais; Paris, Gallimard 1984.

est donné en quelque sorte délégation de pouvoir pour son propre contrôle dans un système social qui minimalise la notion même de territoire, en réduisant celle-ci à l'espace du corps soumis. A partir de là, une réflexion théorique devient possible sur les concepts de territoire, de lieu et d'espace du point de vue des corps.

M. Salmona opère elle aussi de façon radicale et avec tous les risques que cela comporte ce "retournement du regard". Un peu à la manière de la caméra dans la technique du champ contre champ, elle crée un véritable contre-champ en "éclairant" la centralité, ses agents techniques et leurs injonctions, du point de vue des réactions, des pathologies et des pratiques déviantes des groupes qui subissent ces injonctions. Les attitudes réactives et les tensions qu'elle décrit deviennent aussi le miroir dans lequel les acteurs d'une centralité aux politiques contradictoires peuvent voir réfléchi la perversion de leur instrumentalité.

S'il est davantage question dans la deuxième partie d'enjeux symboliques (symbolique : ce qui clive les relations entre les êtres en amont même de toute parole) on y retrouve ce jeu de miroir, mais cette fois comme méthodologie de la reconnaissance. Ainsi voit-on "l'expérimentateur" de territoire emblématique chercher une reconnaissance, autrement dit son image bénéfique - et le bénéfice de cette image : **un certain pouvoir** - auprès du seul miroir susceptible de le lui renvoyer : l'instance institutionnelle constituée par le groupe expert "en haut lieu", qui a compétences territoriales sur le théâtre de son activité. Cette instance est constituée d'individus qui ont à fonder par des rapports, des articles, des colloques, leur carrière. L'espace emblématique devenu Haut Lieu sera alors le miroir qui leur renverra l'image bénéfique de leur action en sa faveur et le bénéfice de cette image dans l'instance à laquelle ils appartiennent.

Les "Lorrains" de A. Tarrus n'ont pas besoin de cette reconnaissance. Ils sont déjà, à la manière d'une quasi-caste, désignés par leur identité technicienne, un peu comme les forgerons des civilisations africaines. Mais en montrant comment à l'intérieur du groupe chacun fonctionne comme miroir des autres membres et des clivages à l'intérieur du groupe, il donne quelques clés sur la question de la préservation identitaire dans une dialectique de l'ancrage et de la mobilité. Le chercheur, devenu miroir à son tour de l'inter-action entre localisation territoriale et une mobilité spatiale proche de l'éclatement, contribue à faire avancer la connaissance sur le rapport entre les stratégies du pouvoir (Etat et grands groupes économiques) et les réponses que lui opposent les micro-groupes acteurs; mais aussi sur les raisons d'une société qui sollicite cette double aptitude à l'ancrage et à la mobilité.

Enfin, la fonction miroir, M. Abelès la repère dans le jeu de rôle des chartes inter-communales. Dans cette recherche, "l'anthropologue chez les élus" a été dans une situation de proximité d'autant plus grande par rapport à l'institution que les chartes ont été un enjeu territorial important,

au coeur de cette vieille question qui devient brûlante : l'extrême morcellement communal de l'espace français est-il une chance pour la démocratie ou une maladie incurable à l'horizon de 1993 ? Cette approche anthropologique d'une instrumentalité institutionnelle se situait sur un terrain difficile, à savoir : la technicité des procédures n'exprime-t-elle pas la difficulté de la société à faire face à son problème politique ? Elle aura sans doute été le lien d'un de nos débats les plus riches : débat de méthode sur les clivages et les confluences des diverses disciplines des sciences sociales, débat de contenu sur l'ambiguïté de la relation entre l'Etat et les Sociétés Locales dans le procès de production et de gestion des territoires et sur l'ambivalence des sociétés par rapport à leurs objets techniques.

Dans la réflexion conclusive de Y. Barel, on pourrait repérer sans peine les acteurs qu'on a vus à l'action dans les autres exposés. Mais la question de fond que pose Y. Barel va plus loin. Elle est un vaste gisement de recherche : dans la question de l'identité des groupes et des réseaux (de compétences, de pouvoirs, d'influences, d'intérêts) à l'articulation de leur "clanité", et de leur rapport à la "techné", y a-t-il un "sens" commun, une fin rationnelle commune plausible, un lien social fédérateur ?

* *
*

La métaphore du champ magnétique nous enchante : les particules, chacune avec son "identité" et sa configuration propre, s'ordonnent dans la cohérence d'un flux qui les transcende. Certaines sociétés semblent s'ordonner de cette manière et bien des phénomènes régulateurs semblent fonctionner sur ce mode. Mais, au strict plan de l'interaction entre les trois termes, techniques, territoires, sociétés, il existe bien d'autres métaphores des futurs possibles de la planète.

Un dernier point pour terminer. Certains ont évoqué parfois la richesse française des recherches de terrains, pour mieux regretter leur niveau très inégal de théorisation. Il me semble avec le recul que la question de la théorisation n'est pas primordiale. L'essentiel est que les sciences sociales n'oublient pas la logique de leur propre finalité qui est d'y voir plus clair dans la nature des changements sociaux et dans ce qui génère ces changements. Et qu'elles sachent toujours pour ce faire se tenir à distance des logiques qui lui sont étrangères, tout en sachant s'irriguer de l'observation et des interrogations des groupes engagés dans des pratiques territoriales, des pratiques techniques, etc. Alors seulement elles seront socialement utiles...

C'est me semble-t-il la principale leçon de ce séminaire.

Gérard Prémel
L.A.R.E.S., Rennes

QUESTIONS INTRODUCTIVES POUR UN SEMINAIRE

Michel Marié

Michel Marié est Maître de Recherche au C.N.R.S. Il a été jusqu'en 1987 l'organisateur du Programme Techniques, Territoires et Sociétés à la D.R.I. du Ministère de l'Équipement. Il est bon de rappeler qu'il a également été l'initiateur des Dossiers des Séminaires T.T.S.

Il travaille actuellement au L.A.T.T.S. de l'E.N.P.C. et a publié, entre autres : avec Th. Regazzola : *Situations migratoires ou la fonction miroir*; Paris, Galilée 1976 ; avec J. Viard : *La campagne inventée*; Arles, Actes Sud 1977 ; avec la collaboration de M. Tanisier : *Territoire sans nom, pour une approche des sociétés locales*; Paris, Ed. du Méridien 1982. Et, cf note de lecture : *Les terres et les mots, Une traversée des Sciences humaines*; Paris, Ed. du Méridien 1989.

Cette première séance du séminaire "Techniques, Territoires et Sociétés", constitue un **repérage de questions essentielles** sur lesquelles nous nous proposons de **réfléchir**; ces questions risquent de paraître un peu **abstraites** si on ne fait pas l'effort de les restituer dans le **contexte** où elles sont en train d'émerger. Autrement dit :

Pourquoi les sciences sociales posent-elles ces questions, ici et maintenant ?

D'où parlent-elles ? (et pas seulement : qu'ont-elles à dire ?)

D'où vient l'idée de ce séminaire ?

Voici donc ce que je propose pour animer la première séance :

Dans la première partie, nous discuterons du titre et du contenu de ce texte. L'idée essentielle est d'avoir coalisé dans une même réflexion des éléments qui sont généralement traités indépendamment les uns des autres. Un postulat et quatre questions vont baliser cette démarche :

- 1) La bilatéralité des rapports entre Techniques et Sociétés.
- 2) Pourquoi avoir abordé la question du rapport entre Techniques et Sociétés par celle de Territoires ?
- 3) Pourquoi avoir accordé la prééminence au terme "Techniques" ?
- 4) Pourquoi avoir mis le mot Territoires au pluriel ?

Une question importante est ici, à mon sens, de voir si ces approches sont classiques dans les sciences sociales ou au contraire nouvelles. Et s'il y a un peu de neuf sous le soleil, d'essayer d'en interpréter les raisons.

Après tout, depuis 10/15 ans, le regard des sciences sociales s'est déplacé, parce que la société s'est déplacée. Interrogeons donc la signification de ces déplacements.

Dans la deuxième partie, je donnerai quelques éléments de réflexion sur le **contexte** de ce séminaire; je partirai de l'idée qu'un séminaire a un **TERRITOIRE** (territoire avec des frontières, des corps professionnels et des savoirs), un espace et un temps. Ici, l'espace et le temps d'une alliance Ecole des Hautes Etudes / Ministère de l'Équipement. Il ne s'agit pas de faire une hagiographie des Institutions, mais de dire comment les approches de ce séminaire ont à voir avec les difficultés actuelles du Ministère qui en est à l'origine : le Ministère de l'Équipement, du Logement et du Territoire; faire une sorte d'anthropologie du Ministère.

Enfin, quand on aura dit tout ça, on sera peut-être mieux armé pour revenir dans la troisième partie aux questions essentielles du séminaire.

I - Du titre au contenu du séminaire

✱ Une première chose à remarquer : Si le mot "techniques" est volontairement mis en premier (techniques, au sens large : production et gestion d'objets matériels; mais aussi production d'organismes relevant du droit, de l'aménagement du territoire, des sciences sociales...) c'est un peu par **provocation**. Puisqu'on s'adresse à un public de sciences sociales, il y a là une volonté marquée d'échapper à une vision un peu éthérée du rapport social qui serait une spécialité de sociologues. La question à approfondir ici, c'est qu'entre les techniques (et les arts) et les sciences sociales il y a un dialogue de sourds, que l'on voit bien fonctionner quand on est en contact permanent avec des ingénieurs et des architectes, par exemple à propos de **l'innovation technique**. On a d'un côté les ingénieurs (ou hommes de l'art) qui, s'ils réussissent leur entreprise, attribuent le succès à la qualité de leurs techniques, s'ils la ratent à l'incompréhension et aux résistances sociales.

De façon symétrique, les sciences sociales, lorsqu'elles parlent d'innovation ramènent toute l'explication dans leur camp, s'appuient sur la stabilité de leurs catégories d'analyse; l'état des marchés ou des forces sociales, l'intérêt des groupes, la stratégie des firmes, les présupposés culturels. Autrement-dit, ce qui n'est plus expliqué par l'état des techniques l'est par l'état de la société. Mais ainsi, on s'interdit de poser tout le rapport autre qu'entre l'état des territoires et l'état de la société.

Pour sortir de l'impasse nous reprendrons quelques idées au Centre de Sociologie de l'Ecole des Mines. On sait que pour rendre intelligible le monde qui nous entoure, on peut soit privilégier ce qui est stable (structure, institutions, mentalités, soit s'intéresser à l'apparition des instabilités (modes culturelles, marchés en voie de formation, objets techniques en gestation, controverses scientifiques), ce que fait le Centre des Mines.

Pourquoi ce choix des objets instables : parce que l'émergence de nouveaux objets force nécessairement leurs promoteurs à révéler la complexité et l'hétérogénéité du monde social et naturel au sein duquel ils doivent chercher des alliés, des supports pour réussir l'implantation de ces objets.

Lorsqu'on étudie des structures stables, il est possible de s'appuyer sur l'existence de domaines bien distincts et caractérisés, qui sont des poches relativement stabilisées du savoir : la culture, l'économie, la société, l'histoire.

Lorsqu'au contraire on a affaire à de l'innovation, les limites entre culture, techniques et sociétés deviennent beaucoup plus floues, et on doit nécessairement les transgresser parce que c'est tout le champ des connaissances et des relations sociales qui se transforme. L'intérêt des objets instables comme disciplinaires du savoir apparaît alors à l'évidence : car à travers les changements techniques, ce n'est pas seulement les objets qui se transforment mais aussi la société. Si on prend l'hydraulique, on voit que ce n'est pas seulement une question technique puisque l'eau renvoie à la société toute entière, que c'est donc un enjeu social.

"Les innovations ne sont pas des projectiles solides apparaissant dans un milieu plus ou moins résistant. Elles sont plutôt comme des messages qui passent de main en main en se déformant." Dans cette perspective, on est bien obligé de mélanger les cartes : il n'y a pas de Techniques sans contenu social, pas de social sans contenu technique.

✱ Pourquoi a-t-on abordé la question du rapport Techniques/ Sociétés par le biais des Territoires ?

Autrement-dit, le territoire (ici au sens de "Société locale") comme **propédeutique** pour approcher les questions techniques, spécialement quand elles relèvent de l'innovation, de l'instable; il y a à cela au moins deux raisons :

a) Prendre le contrepied d'une vision assez dominante du technique, de l'innovation à partir des grands appareils de recherche, du cerveau des ingénieurs, où le social, l'anthropologique apparaissent en bout de chaîne comme une sorte de résidu (obstacle au changement ou supplément d'âme) dans un concept linéaire du "changement social". Beaucoup de monographies manquent de cette épaisseur, de ce sens du local parce qu'elles se limitent à l'étude de la réaction des usagers aux techniques, ou de leurs rapports au maître d'oeuvre oubliant ainsi toute une chaîne de médiations entre pouvoir technique et pouvoir politique (techniciens, agents institutionnels, associations, notables locaux...) qui font que des Techniques "s'indigénisent" et d'autres pas. Autrement-dit, c'est toute la chaîne technique conception/production/ gestion/ consommation qu'il faut anthropologiser.

b) L'ingénieur, le technicien, le praticien ne sont jamais de purs effecteurs de techniques. Ce sont aussi des **notables**, des **porte-parole** (c'est-à-dire des gens qui **captent** la parole des habitants anonymes). On peut ainsi se demander si le bon technicien n'est pas un anthropologue qui s'ignore...

Et là, il faut dire un mot à propos de ce qu'on appelle la diffusion technique. Il y a un modèle généralisé de la diffusion - que je rencontre chez la plupart des ingénieurs que je cotoie - : d'un côté ceux qui pensent et conçoivent les objets (le technicien dans son laboratoire, le peintre dans son atelier) et puis les diffuseurs. Or les choses sont différentes. Il y a deux modèles de diffusion des savoirs techniques : l'un de nature verticale, descendante, non négociable, qui a force de loi, à vocation universaliste, déterritorialisée : ainsi la banque de données, le traité écrit sont des référents de l'ingénieur. L'autre, de type horizontal a trait aux traditions orales et aux savoir-faire; il est ancré dans des territoires et met en présence la diversité très complexe des systèmes-acteurs locaux. Il opère dans une stratification d'informations qui est aussi l'épaisseur de la tradition et lui confère du sens.

✱ Pourquoi le mot **territoires au pluriel** ?

Disons d'abord que le mot a mauvaise presse en France : d'origine militaire, il résume une conception centralisatrice de l'espace à des fins d'unité nationale, telle que territoire égale juridiction. C'est seulement depuis quinze-vingt ans qu'on emploie le mot dans un sens beaucoup plus large, appliqué à des espaces réduits, les régions, les "pays", les communes. Le renouveau des mouvements nationalitaires dans les années 60 y est pour quelque chose, mais aussi capacité de regarder un espace de façon **plurielle**. Par exemple Fos-sur-Mer. On peut envisager le phénomène "Fos" du point de vue du capitalisme monopoliste d'Etat : les visées de l'Europe du Nord sur le Sud, c'est vrai; mais on peut l'envisager en sens inverse : le retour du Sud vers le Nord. Avec la mise à distance du fait colonial, on peut observer aujourd'hui certains types d'aménagement comme le retour vers la métropole d'expériences aménagistes d'Outre-mer, type plan de Constantine.

Il faut souligner aussi qu'on avait beaucoup plus mis l'accent dans les sciences sociales des vingt premières années sur les espaces de similitude que sur la singularité des espaces, et que c'est peut-être en train de changer, à travers tout un travail d'"anthropologisation" de l'espace par les sciences humaines. On découvre que l'espace ce n'est pas une surface neutre, cartésienne, de prospection du social mais une production historique avec toutes sortes de rapports de force et de production de sens (dans la double acception du terme : cognitif et sensoriel).

Si on prend l'exemple du **tourisme en Provence**, on constate que le temple du savoir touristique à Aix (le C.H.E.T.) produit une conception totalement déterritorialisée du tourisme : flux, nuitées, quantifications, rapports au PNB... Conception qui repose sur deux postulats : un tourisme

où il n'y a que des touristes, où les touristes sont sans qualité, au sens de Musil. Alors que notre approche permet d'envisager une autre vision du tourisme (qui certes laisse une place à l'universel) mais où le tourisme c'est : des touristes plus des indigènes sur un territoire singulier.

Pour clore avec ce chapitre, je dirai que **complexité** sera notre maître mot. Réapprendre la complexité, car telle est la réalité.

Une société locale, c'est toujours un jeu à trois, jamais à deux. Il y a toujours les indigènes, le terroir et l'étranger. Etranger-miroir (au sens de Mircéa Eliade) mais aussi étranger actif, à la fois miroir de la complexité locale et acteur de son changement. Ainsi sont l'ingénieur, le technicien, l'homme des sciences sociales, le touriste...

II - Les territoires du séminaire

Je disais dans mon introduction qu'il est important de prendre un peu de distance par rapport au contexte dans lequel se font les choses, d'où elles surgissent.

Ce séminaire, c'est la rencontre de l'E.H.E.S.S. (des chercheurs) avec le Ministère de l'Equipement. Comme le Ministère est à l'origine de la demande, il me paraît normal de prendre un peu de recul et de voir ce qui, dans l'histoire de ce Ministère, aboutit aux questionnements du séminaire.

En fait, si l'on veut remonter aux origines du séminaire, le MULT a été un **lieu de captation**, une **casse de résonance** d'un certain nombre d'idées qui ont été d'abord portées par un petit groupe de chercheurs en Provence. Alors avant de parler du MULT, il faut dire un mot de ces **origines provinciales** du séminaire. Ça se passe dans le petit village de POURRIERES, au pied de Sainte-Victoire, pays rural et viticole depuis la crise du phylloxéra, soumis depuis 70 à deux phénomènes majeurs dont nous nous proposons d'étudier la portée :

- 1) la proximité de deux grandes villes,
- 2) la mise en place d'un dispositif technique de grande envergure : la Société du Canal de Provence.

Si on a commencé à se passionner pour les rapports Techniques/Territoires, Techniques/ Sociétés, c'est parce qu'avec l'arrivée de cette révolution technique, on a vécu en 10 ans des bouleversements civilisationnels considérables et que nous n'avions pas d'instruments conceptuels pour en rendre compte.

Il existait sur ces lieux deux grands discours de lieu : celui, remarquable, d'historiens comme M. Aghulon (mais ça concernait le XIXème siècle), et le discours des technico-notabilliaires (de la Société du Canal de Provence, des organismes professionnels, de la Direction de l'Agriculture...). Mais face à cela, la **réalité** toute différente qu'on découvrait - d'autant plus dure à voir qu'on l'avait sous ses pieds - c'était de l'**urbanisation**, de la "**périurbanisation**", de la **banlieutisation**, reflétées dans le désarroi même des mots ("rurbain...).

J'ai fait alors trois choses pour prendre de la distance et comprendre ce qui se passait :

- 1) Le détour par l'espace : voir ce qui se passe sur le territoire voisin et s'en servir de révélateur. Ça a été "La campagne inventée" écrit avec Jean Viard.
- 2) Prendre du recul historique sur mon propre territoire. Etudier les différentes révolutions techniques successives, de la machine à vapeur à l'hydraulique, en passant par l'auto et le tourisme, et ça a été "Territoire sans nom".
- 3) La découverte d'un mouvement intellectuel d'ingénieurs qui se mettent à utiliser les sciences sociales et qui écrivent des livres remarquables : "Après les ancêtres" (M. Daumas), B. Latour, son groupe (Sciences, Techniques et Société) et la revue "*Pandore*", Ph. Roqueplo et la revue "*Culture Technique*" défrichaient des terres vierges.

J'ai pu revenir alors aux bouleversements du Canal de Provence avec des outils qui me permettaient de prendre la mesure des relations complexes entre techniques et Territoires au niveau local.

Le Ministère de l'Equipement, où j'explore le même problème à l'échelle des grands appareils technologiques nationaux, a historiquement tiré sa **substance** de trois phénomènes essentiels qui ont à voir avec les questions que l'on se pose.

- 1) D'abord, c'est un **Ministère "à territoires"**, au sens d'une administration. Ministère important et extrêmement **déconcentré**. Il est caractérisé par une organisation très territorialisée de son espace institutionnel, en services et réseaux capillarisés jusqu'au niveau de l'arrondissement; le corps des Ponts, qui en constituait l'ossature, investit l'aménagement des grandes villes depuis 1960.
- 2) C'est un Ministère essentiellement **technique** dans la mesure où il va imposer sa capillarisation territoriale par deux sortes de procédures techniques :

- D'abord par la maîtrise de certains objets techniques : des routes, des ponts, des logements, des immeubles; et par l'émergence de la notion de réseaux envisagés uniquement sous l'angle physique : VRD, sanitaires, télécommunications,

- Ensuite par la procédure de la **norme** qui peut revêtir une multiplicité de formes : allant des règlements aux POS, en passant par des schémas, des nomenclatures, des notices pédagogiques. mais la caractéristique de ces formes est qu'elles procèdent toujours d'une vision descendante et qu'elles s'effectuent par la médiation d'une chaîne d'acteurs : ingénieurs, techniciens, agents.

3) Toutes ces techniques se sont progressivement **crystallisées** autour de ce qu'on pourrait appeler une **doctrine**, un **mode de représentation** ou encore une **idéologie** qui a pour nom "aménagement du territoire".

Si l'aménagement du territoire dans sa version la plus moderne s'est forgée au cours des années soixante, je crois qu'il faut en voir les origines les plus lointaines.

a) Un phénomène général : la montée du pouvoir de l'ingénieur et du technicien dans les sociétés locales - Ingénieurs d'Etat (Ponts, TPE) - grands services publics, interpénétration du pouvoir technique et du pouvoir politique.

b) Nécessité d'un pouvoir fort, nécessairement frontal pour exproprier, traverser, contraindre. Frontalité qui s'est apprise dans les phases d'autocratie : Napoléon III et Haussmann sont les plus connus, mais on pourrait aussi citer l'hydraulique d'assainissement de la Sologne, la forestation des Landes... Le gouvernement de Vichy a été une grande période de lois urbaines et de valorisation des urbanistes. La colonie enfin, comme lieu expérimental des Techniques, parce que l'on pouvait se permettre de croire qu'on y travaillait en "terre vierge".

L'apogée du concept d'aménagement a lieu dans les années soixante avec la conjonction d'un pouvoir fort (gaullien), la richesse économique et l'affaiblissement des sociétés rurales (moindre résistance du "local"). C'est la fin de l'équilibre ancien.

Les caractéristiques du concept qui servent de **réfèrent** sont :

- sa forte dimension **utopique** (non comme chimère, mais comme principe d'action). On invente la prospective, on polarise sur le **futur**, on mobilise sur le long terme,

- la recherche d'une **maîtrise**, d'une **métrique** et d'une **fonctionnalisation** de l'espace. On a une conception centralisée, hiérarchisée, rationalisée de l'espace;
- l'unilinéarisation du **temps** vectorisée par l'innovation technique et le règne de la marchandise;
- la capacité d'amnésie, le renvoi sur la marge d'un certain nombre de questions embarrassantes que cette société ne peut intégrer, concevoir : les **sociétés locales**, les **minorités**, les **mentalités collectives**, **l'environnement**. Les concepts d'environnement et de marginalité sociale apparaissent en France entre 1969 et 1971;
- les sciences sociales de l'époque échappent difficilement à ce courant général des idées. On voit apparaître des titres significatifs : la fin des paysans, des notables, des ouvriers, des villes. Dans l'utilisation du concept du **changement social** (très couru à l'époque), on rencontre la même **vectorisation linéaire du temps**, la même **conception centralisatrice de l'espace**.

✱ Les crises actuelles

Les fondements institutionnels de ce que je viens de proposer, s'ils ne sont pas totalement remis en question subissent actuellement un certain nombre d'assauts :

- a) Une évolution des objets techniques propre au Ministère. Si l'on prend l'exemple du corps des Ponts, en une seule génération on est passé des routes et ponts aux techniques de l'aménagement (avec un sommet : la Loi d'Orientation Foncière de 1967) et l'émergence de la notion de réseaux. Puis aujourd'hui, aux problèmes de coordination, inter-réseaux (avènement de l'analyse de systèmes) à l'émergence de nouvelles technologies (télécommunications...).
- b) A l'autre bout, au niveau de l'espace local, la **décentralisation** tend à déplacer le jeu du pouvoir technique/ pouvoir politique. On assiste à une perte d'autorité des services extérieurs. La mise à disposition au service des collectivités locale désarticule ces services et provoque une sorte de démoralisation, un désarroi face à une conception du pouvoir technique qui ne serait plus purement verticalisé, hiérarchisé, descendant.
- c) Plus généralement la **crise relative** des "génies" qui traditionnellement depuis un siècle et demi répondaient au développement de la **société industrielle** par la spécialisation des savoirs, s'est divisée au niveau le plus urgent de la production des objets, laissant impensées la **gestion** (en aval) et la **conception** (en amont).

L'idée de **génie urbain** apparaît alors comme une bouée de sauvetage, un moyen de recoller les deux sens :

- recomposer les éléments épars du savoir technique (mais le projet ne recouvre-t-il pas des visées corporatives ?)
- recomposer, recoller les éléments anthropologiques de la technique à travers la remise en question qu'opèrent certains ingénieurs.

III - Les questions essentielles du Séminaire

Autant dire que ce séminaire "Techniques, Territoires et Sociétés" n'est pas un jeu de l'esprit, un champ **neutre**; qu'il y a des **enjeux importants** tant pour l'évolution des concepts (Technique, Expérimentation, Innovation) que pour les **sciences sociales**.

C'est bien ces mêmes enjeux qui se jouent dans d'autres institutions, par exemple à la Section **transversale** du C.N.R.S. (technique, urbanisation et sociétés) ou encore au Centre de Sociologie de l'Ecole des Mines, ou peut-être à l'E.H.E.S.S...

✱ La première question est celle des **normes** et des **territoires**. J'entendais récemment F. Ewald et J.P. Epron faire une distinction intéressante entre **normes** et **règlements** :

- Le règlement disent-ils est quelque chose d'édicatif, de vertical, venu d'en haut, d'une instance transcendante aux intérêts particuliers. Les auteurs, peut-être de façon utopique, suggéraient que le règlement était en train de perdre du terrain.
- La norme est aussi quelque chose d'édicatif mais qui puise ses origines au sein même d'une société qui se produit en produisant ses propres normes : bien qu'édicative la norme apparaît alors comme immanente à la société.

Alors l'idée consiste en ce qu'un territoire, c'est toujours la rencontre de codes, de règlements porteurs d'universel, de généralités avec des territoires riches de leur épaisseur, de leur mémoire, de leur patrimoine; et le résultat de cette rencontre n'est jamais donné d'avance.

Peut-être a-t-on trop mis l'accent depuis 20 ans sur les côtés universaux, algorithmiques des productions règlementaires et normatives en négligeant les capacités du local. C'est de cela que vont nous parler lors des premières séances M. Salmona et F. Lautier.

Plus généralement, je crois que les anthropologues ont beaucoup à nous dire là-dessus par leur capacité de prendre de la distance en allant voir les cultures étrangères et se plonger dedans. La pratique du zoom (distance maximale et grande intimité) est une bonne méthode pour réapprendre à s'étonner.

✱ Second type d'approche, lié au premier : **comment s'opèrent les modes de régulation entre Techniques et Sociétés locales.**

J'en ai touché un mot en disant que le **rejet conflictuel** ou **l'acceptation** pure et simple ne sont probablement pas les modes les plus répandus. Sans doute faut-il invoquer une multiplicité de formes et de rapports, ouvrir la théorie sociale à ce que j'ai appelé le syncrétisme, la dénégation, la contiguïté... Peut-être faudrait-il penser par exemple le rapport **ville/ campagne** autrement que dans des rapports d'opposition comme on le fait trop souvent. Manière de renouer avec l'histoire qui nous enseigne la **sybiose**, **l'osmose**, tout autant que l'affrontement; replacer là ce que j'ai dit sur la verticalité et l'horizontalité de **l'information technique** et sur les lieux du rapport entre ces deux modes de diffusion.

✱ Troisième approche : prendre le problème de **l'identité locale** par le biais d'un certain nombre d'**objets** pleins de technicités mais considérés comme anodins autour desquels se cristallisent les tensions d'un corps social : la **chasse**, la **fête**, le **café**, les **boules**... Ne pas y voir seulement l'aspect ludique mais aussi la production des rangs dans la société, constituée de réseaux...

✱ Il y a là une place importante à faire à une **anthropologie du pouvoir local** et plus particulièrement à la **production politique du lieu** par l'étude de **couples** tels que pouvoir **politique** / pouvoir **technique**; **Ingénieurs** et **Techniciens** / **Notables** qui sont des grands "marqueurs de territoires".

D. Lorrain par exemple va nous parler de cela à travers le rapport entre mairies et grandes compagnies. C'est aussi dans cet esprit que nous aborderons les phénomènes associatifs comme lieu de formation primitive de la norme. On verra aussi dans une perspective historique comment des grands **corps d'état** se sont forgés à travers une conception du territoire;

le travail de B. Kalaora ⁽¹⁾ sur les forestiers est un bon exemple de recherche interrogeant le croisement entre un territoire, des formes professionnelles et un contenu de savoir.

✱ Une autre approche enfin consisterait à prendre un peu de distance par rapport à un certain nombre de pratiques normatives de l'Etat et des **collectivités territoriales** par exemple : **expérimentation sociale et développement social**.

Dans les trente dernières années, on a assisté, à travers une politique de **Welfare State** - la bienfaisance de l'Etat -, à une explosion de l'intervention étatique qui a pu apparaître excessive; puis plus récemment avec la crise, particulièrement dans les régions les plus touchées, on a assisté à de nouvelles tentatives conjointes Etat/collectivités locales pour essayer de recréer de l'activité autour d'un tissu social existant.

Ou encore de créer du social dans des villes nouvelles ou dans des endroits dévastés par l'urbanisation. Que veulent dire ces tentatives qui consistent à créer de l'économique à partir du social ? Ou du social à partir de l'économique ? Quels sont l'importance et le sens du jeu associatif ?

Voilà, pour ouvrir le séminaire, le faisceau de propositions et de questions que je vous propose.

Quelques mots pour terminer sur l'organisation du séminaire. Celui-ci se déroulera sur un an et demi environ et comprendra une douzaine de séances, peut-être plus. Sa double dynamique, tant par les thèmes que par les intervenants, sera celle du va-et-vient, de l'inter-action entre terrain et théorie, entre investigation du local et investigation des centralités. Un ouvrage conclusif en constituera la mémoire. Il appartiendra à G. Prémel d'organiser le déroulement de ce cycle et de mener à bien le travail de sa mémorisation.

(1) B. Kalaora et A. Savoye; "La forêt pacifiée", Paris, L'Harmattan 1986.

**PRODUCTION DE BIENS :
TECHNIQUES EN ACTION
ET TERRITOIRES EN CAUSE**

LA GENESE DES NORMES : NATIONALE, LOCALE OU INTERLOCALE ?

Philippe Roqueplo

Philippe Roqueplo est Maître de recherche au C.N.R.S. Il travaille dans le cadre du Centre d'Etudes des Mouvements Sociaux (E.H.E.S.S.), sur les conditions d'un contrôle social des développements technologiques. A publié notamment, *"Le Partage du savoir"*, au Seuil, en 1974, "Penser la technique" également au Seuil en 1983 et entre autres articles *"La nature demeure-t-elle l'horizon de la technique"* dans *Traverse* en 1984.
L'article de Philippe Roqueplo constitue l'un des chapitres de son dernier ouvrage : *Pluies acides*; Paris, Economica 1988.

INTRODUCTION

"TECHNIQUES" : le domaine technique envisagé ici est celui de **la désulfuration des émissions gazeuses provenant des foyers industriels**, technique elle-même considérée dans la problématique dite des "pluies acides", c'est à dire du dépérissement des lacs et forêts imputable (au moins partiellement) à la pollution atmosphérique; plus précisément : à la pollution atmosphérique **à longue distance**.⁽¹⁾

Les termes **"TERRITOIRES, SOCIETES LOCALES"** seront pris en compte sous un double point de vue :

- 1) Sous le point de vue du contrôle qu'une "société" (qu'elle soit ou non locale) exerce ou n'exerce pas sur les technologies qu'elle produit ou qui lui sont imposées.
- 2) L'autre point de vue est celui de la dialectique permanente qui, dans l'exercice du contrôle envisagé, ne cesse de s'exercer entre les instances locales et les instances nationales à quoi d'ailleurs il convient d'ajouter les instances internationales (en particulier européennes) dont les interventions sont inéluctables dès lors qu'il s'agit de pollutions à longue distance et par conséquent la plupart du temps **"transfrontières"**.

Le paradoxe réside ici dans le fait qu'on observe quatre phénomènes simultanés :

- 1) Une quasi-absence en France de réglementation **nationale** contraignante concernant la désulfuration ou la dénitrification des gaz émis par les foyers de combustion.
- 2) Un projet de directive **européenne** en chantier depuis quatre ans et plus, et qui n'en finit pas de ne pas sortir.
- 3) Une grande faiblesse de la mobilisation de l'opinion publique française dans ce domaine.
- 4) Et néanmoins, une **"sévérisation"** indubitable que les industriels subissent et qu'ils imputent à l'action du Ministère de l'Environnement qui pourtant, selon ces mêmes industriels, dispose de fort peu de moyens.

(1) Ce texte constitue un moment d'une recherche effectuée sous contrat avec le Centre de Prospective et d'Evaluation du Ministère de la Recherche et dont le but est "d'évaluer la façon dont les industriels concernés par le phénomène dit "des pluies acides" considèrent les différentes dimensions de ce problème et de sa solution".

C'est ce paradoxe que je me propose d'élucider. Je le ferai en me référant explicitement aux déclarations des industriels que j'ai interviewés au cours de ma recherche. Je n'ignore certes pas les innombrables questions posées par la décision de recourir à une telle modalité d'écriture, mais c'est très volontairement que j'ai donné à ce texte la forme d'une "prise de parole" des industriels. Quels que soient les risques de déformation qui puissent en résulter, le miroir fourni par cette "prise de parole" me paraît conduire à une perception concrète de la régulation dans le domaine considéré, ce qui permet - du moins est-ce le pari méthodologique que j'ai volontairement pris - d'éviter les discours normatifs qui ne cessent d'exposer les raisons d'être et les finalités de la régulation en question au lieu de montrer, purement et simplement, "**comment ça marche**". Ce qui nous intéresse ici, c'est précisément de décrire ce "comment ça marche", ou du moins comment ça marche **aux yeux des industriels** dont les paroles seront rapportées.

Encore faut-il préciser qui nous entendons désigner en parlant ici **d'industriels**, ce qui - du point de vue qui est le nôtre (la régulation en matière de pollution atmosphérique) conduit à deux distinctions :

Première distinction : celle qu'il convient de faire entre "les responsables des entreprises" (ceux qui prennent les décisions stratégiques) et les "délégués à l'environnement" auxquels les chefs d'entreprise confient la gestion des problèmes d'environnement qui se posent au sein de l'entreprise.

Deuxième distinction : entre les industriels "pollueurs" et ceux dont les activités sont liées à la dépollution". On peut s'attendre à ce que les réactions des uns et des autres soient quelque peu différentes vis à vis de la régulation en matière de pollution ! Il n'est d'ailleurs pas inutile de souligner que les activités de dépollution peuvent représenter un chiffre d'affaire considérable : ainsi la désulfuration actuelle des centrales électriques allemandes fonctionnant au charbon constitue un des plus gros marchés d'acier en Europe; peut-être même, aux dires de certains vendeurs d'acier, le plus gros marché.

Ceci conduit à considérer ce que j'appellerai "**le monde de l'environnement**" : ce "monde" est constitué par l'ensemble des experts dont un grand nombre sont les "délégués à l'environnement" au sein de grandes entreprises; mais il contient aussi les industriels de la dépollution, de nombreux scientifiques (chimistes, biologistes, épidémiologistes), les représentants attitrés des associations écologistes et les responsables administratifs de l'environnement (à Paris ou à Bruxelles). Ce monde se réunit en de multiples occasions : en particulier lors des fréquents colloques organisés par l'Association Française des Ingénieurs et Techniciens de l'Environnement (AFITE) et surtout - du moins en ce qui concerne la pollution atmosphérique - par le Centre Interprofessionnel Technique d'Etudes de la Pollution Atmosphérique (CITEPA) qui joue un rôle essentiel dans l'animation et l'information de ce "monde".

Ces précisions étant apportées, nous pouvons maintenant entrer dans le vif du sujet. Nous le ferons en citant une circulaire adressée aux DRIR ⁽²⁾ en Mars 1985 par la Direction de la Prévention des Pollutions du Ministère de l'Environnement, circulaire dont il a été très souvent fait mention au cours de nos entretiens avec les industriels de la combustion. Sous le titre "REDUCTION DE LA POLLUTION DES INSTALLATIONS DE COMBUSTION" cette circulaire déclare :

"La technique du "lit fluidisé" pour les chaudières à charbon de moyenne (et même grande) puissance doit être fortement encouragée, car elle permet, à un moindre coût, une réduction très notable des rejets polluants.

L'adoption de normes de pollution assez sévères, telles que celles envisagées au niveau européen pour les installations de plus de 50 MW, devrait conduire à un développement de cette technique.

Mais il est souhaitable de ne pas attendre ces réglementations nationales pour agir au niveau local. Il revient à l'inspection des installations classées de repérer les opportunités (renouvellement des chaudières, conversions au charbon, nouvelles installations...) et d'inciter à l'adoption du "lit fluidisé".

La mise en place de normes d'émission (notamment en ce qui concerne SO₂, NO_x ⁽³⁾ et poussières) qui devrait désormais systématiquement être prévue dans les arrêtés préfectoraux d'autorisation, est un moyen efficace pour atteindre cet objectif (une circulaire en ce sens sera bientôt adressée aux Commissaires de la République).

A titre d'exemple, sont données en annexe les nouvelles propositions de normes faites par la Commission des Communautés Européennes. Les valeurs présentées pour 1985 semblent ne pas poser de problème fondamental...

Il est enfin rappelé que les DRIR ont reçu assez récemment une brochure faisant le point sur la technique des lits fluidisés."

Ainsi une administration **centrale** envoie une circulaire pour demander à ses antennes **locales** de promouvoir une certaine technologie en utilisant pour ce faire le rôle qu'elles jouent dans la rédaction d'arrêtés préfectoraux eux-mêmes rendus nécessaires par certaines circonstances concernant les usines implantées dans la région; et pour justifier cet effort promotionnel demandé aux instances administratives **locales**, l'instance **nationale** propose à ces instances de prendre en considération les nouvelles normes envisagées au niveau **européen**.

(2) Directeurs Régionaux (ou Directions Régionales) à l'Industrie et à la Recherche. Nous reviendrons plus loin sur leur statut et leur fonction.

(3) Ecriture symbolique rituelle pour désigner les oxydes d'azote.

On conçoit qu'une telle manière de faire puisse susciter quelques réactions de la part des industriels. Il n'est que de citer :

Qu'est-ce qui a valeur normative dans une démocratie ? Une loi, un décret, un arrêté ministériel. Or il n'existe rien de tel en ce moment à propos des projets de normes européennes. ça n'existe qu'à l'état de projets et le gouvernement veut nous faire, comme ça, appliquer un projet. A notre avis, c'est très arbitraire. ça n'est pas admissible dans une démocratie.

Q - Mais vous savez bien que ce projet finira par sortir !

R - Quand il sera sorti, on l'appliquera. Tant qu'il ne l'est pas, il ne faut ni l'appliquer, ni l'imposer...

Au demeurant, telle n'est pas - tant s'en faut - la position unanime de tous nos interlocuteurs; ainsi :

Quoique la directive européenne ne soit pas encore adoptée, on en connaissait évidemment le texte par le CITEPA qui avait bien fait son travail. Jusqu'alors, on pensait qu'elle ne serait pas adoptée avant telle ou telle date; on pensait passer au travers. Et puis on a appris que les Installations Classées voulaient anticiper l'application de la directive et que ça s'appliquait à notre cas. A partir de ce moment on savait qu'il allait falloir.

Q - Trouvez-vous normal qu'on ait ainsi anticipé une telle évolution ?

R - Oui; on a déjà bien du retard. Il y a longtemps qu'on aurait dû s'en occuper."

Ainsi le décor est-il planté : instances locales, instances nationales, instances européennes; nous ne dirons que quelques mots de ces dernières à la fin de cet article, mais nous savons déjà que leur poids se fait - au moins virtuellement - sentir au niveau national comme au niveau local ainsi que dans les relations entre l'un et l'autre niveau. C'est précisément ce dispositif national/local que nous nous proposons d'analyser ici; plus précisément : nous étudierons comment (dans le contexte de la lutte contre le dépérissement des forêts) les industriels que nous avons interviewés envisagent le fonctionnement de ce dispositif national/local.

I. LA NEGOCIATION LOCALE

Le leitmotiv rencontré tout au long de l'enquête nous est ici fourni par le responsable Environnement d'un grand ensemble industriel :

(En matière de pollution) il y a très peu de réglementations qui soient ultra contraignantes au point de vue national. La réglementation nationale définit les règles du jeu qui sont toujours un peu les mêmes. Par contre, ce qui est important, c'est l'arrêté préfectoral. Pour nous, la bible, ce n'est pas la réglementation parue au J.O., c'est l'arrêté préfectoral que chaque usine négocie avec sa D.R.I.R.

Q - Cela signifie-t-il que la DRIR jouisse d'un pouvoir régalien en ce domaine ?

R - Pas tout à fait. D'abord il y a la négociation locale. Et puis la DRIR rend compte au Ministère de l'Environnement...

Q - Et de l'Industrie ?

R - NON. Je n'ai jamais vu apparaître le ministère de l'Industrie sur ces questions. Il y a des allers et retours entre DRIR et SEI.⁽⁴⁾ J'interviendrais s'il y avait matière à contentieux, mais nous nous débrouillons pour qu'il n'y ait jamais de contentieux.

Le premier effet de cette stratégie de "négociations locales" est de provoquer une scission complète de ce que nous avons appelé le "monde de l'environnement" : les chaudiéristes et industriels de la dépollution d'un côté, les autres industriels et les "médiateurs" de l'autre.

(4) SEI : Service de l'Environnement Industriel (du Ministère de l'Environnement).

I.1. - La scission du monde de l'environnement provoquée par cette stratégie de négociations locales

Les chaudiéristes et les industriels de la dépollution

Ici, c'est la colère :

Q - Du point de vue des industriels de la dépollution pensez-vous que l'absence de législation en France constitue un inconvénient grave ?

R - Enorme. Pour moi, c'est tout, je suis formel. Absolument formel : tant qu'il n'y aura pas de législation, les industriels se passeront de dépollution.

Même son de cloche de la part du directeur d'une filiale française d'une grosse firme internationale de dépollution :

En Allemagne, c'est clair, ils s'y mettent, tandis que chez nous il n'y a pas grand espoir parce que, à Bruxelles, ça va s'enliser. Il y a bien les Belges et les Luxembourgeois, mais leurs voix ne doivent pas être très importantes. Les Italiens doivent s'en moquer, les Anglais aussi. Finalement il n'y a que les Allemands. En France, c'est freiné parce que le Ministère de l'Environnement a des instructions pour ne pas être trop exigeant. Dans ces conditions, il me paraît évident qu'à Bruxelles ils n'aboutiront à rien, ça me semble assez clair.⁽⁵⁾

Q - Donc pour le marché de la dépollution couvert par votre firme, la France n'est pas un pays de grands débouchés.

R - NON. et on s'en est rendu compte.

Un autre :

Quand une installation de dépollution est rentable (2 % des cas), alors l'industriel met des moyens énormes. Mais lorsque l'installation ne fait que coûter (98 % des cas), il faut, sauf exception rarissime, qu'ils soient poussés par des obligations... Le ministère de l'Environnement avec son attitude ouverte, ñe nous a pas vraiment rendu service.

(5) A ce sujet, l'un de nos interlocuteurs fait remarquer que "l'entrée de l'Espagne et du Portugal dans la CEE donne raison aux attentistes, car ces deux pays ont d'ores et déjà rejoint les Anglais dans leur opposition aux normes envisagées, ou du moins dans le souci de repousser dans le temps la date de leur mise en application."

Un chaudiériste insiste sur les méfaits de l'incertitude qui résulte d'une telle stratégie :

Au point où on en est arrivé, la maître mot, c'est L'INCERTITUDE : c'est pire que tout. L'incertitude dans l'évolution législative aboutit à une grande incertitude sur la stratégie à appliquer... Le cas par cas, c'est très bien, c'est très souple, ça permet une grande adaptation aux cas réels, mais ça a de grands inconvénients... Le Ministère de l'Industrie a certainement l'intime conviction de servir l'industrie en s'opposant à des réglementations contraignantes... mais ce qui va arriver à force de traîner les pieds, c'est qu'il va nous tomber d'un seul coup sur la tête une réglementation effroyablement difficile à respecter... une réglementation telle qu'il n'y aurait que des Allemands qui pourraient vendre en France...

Q - Pourquoi ? Ont-ils une telle avance ?

R - Oui, parce qu'ils s'y sont mis plus tôt que nous; parce qu'ils ont des réglementations qui existent et qu'ils appliquent... Ceci dit, il ne s'agit pas d'abord de l'avenir de l'industrie de la dépollution, mais de celui des chaudières : si nous vendons des chaudières polluantes, nous n'en vendrons plus.

Bien que les positions des Charbonnages de France soient infiniment plus complexes nous avons entendu exprimer en leur sein le même désaccord face à l'incertitude réglementaire : celle-ci affecte en effet sa politique de promotion du "nouveau charbon", il n'est que de citer :

Je trouve scandaleux l'écart qu'il commence à y avoir entre les textes réglementaires parus par arrêtés ou par toute autre procédure... et la réalité quotidienne des arrêtés préfectoraux. Je conçois qu'il puisse y avoir des différences en fonction des conditions locales, mais à l'heure actuelle, c'est un fossé qui ne tient même plus compte des conditions locales, je trouve ça inadmissible. C'est dangereux et je n'en vois pas la légitimité... Collez donc une réglementation au lieu de parler sans arrêt dans le vide. Mettez des chiffres. En ce moment on parle dans le vide et, qui plus est, un vide qui évolue. On n'a pas la même contrainte à Lyon et à Marseille. Comment voulez-vous que les gens fondent une politique. Il est de notoriété publique que des textes, identiques pourtant sur tout le territoire, sont appliqués beaucoup plus sévèrement dans certaines DRIR que dans d'autres...⁽⁶⁾ Je crains qu'on ne soit allé un peu loin du côté décentralisation.

(6) Cette différence entre les politiques de régulation de la pollution atmosphérique d'une région à l'autre, d'une DRIR à l'autre a été analysée par Peter KNOEPFEL et Corinne LARRUE dans un très intéressant article intitulé "Distribution spatiale et mise en oeuvre d'une politique publique : le cas de la pollution atmosphérique", Politiques et management public. Juin 1985, pp 43-57.

Le reste du "monde de l'environnement"

Cette prise de position, pourtant unanime, des chaudiéristes et des fabricants de matériel de dépollution n'en est pas moins quasi-unanimement contestée par nos autres interlocuteurs, non seulement par les chefs d'entreprise mais par les responsables de l'environnement, que ce soit dans les entreprises ou dans l'administration. Un de nos interlocuteurs va jusqu'à dire que seuls les "médiocres" réclament de la réglementation au lieu de faire preuve d'esprit prospectif et d'initiative; un autre déclare :

Une réglementation vieillit très très vite. Si on l'appliquait au pied de la lettre, ce serait IN-SO-LUBLE... Par exemple dans le domaine des déchets, si on appliquait bêtement la réglementation telle qu'elle a été faite par de grands corpsards dans les ministères, on arrêterait l'industrie française. Heureusement il y a la souplesse d'interprétation des DRIR.

L'absence de législation ferme n'est pas la cause de la faiblesse de l'industrie et de la dépollution en France. NON, c'est un mauvais alibi, ce n'est pas ça.

Néanmoins, la "souplesse d'interprétation" des DRIR semble loin d'être aussi favorablement appréciée par bon nombre de nos interlocuteurs et force nous est de dire que les DRIR sont souvent accusés par les industriels que nous avons interviewés. Nous allons précisément examiner ce "procès des DRIR".

I.2. - Le procès des D.R.I.R. ⁽⁷⁾

On a souvent l'impression que l'administration se sert de la bonne volonté d'un industriel pour faire avancer dans un certain domaine et peser ensuite sur les autres industriels.

(7) Pour une étude extrêmement détaillée de l'ensemble du dispositif des DRIR, nous renverrons au rapport rédigé par Th. GAUDIN, Chef du Centre de Prospective et d'Evaluation du Ministère de l'Industrie et de la Recherche à la demande de L. Fabius et publié dans C.P.E. Etude N° 24-1 en Janvier 1984 (réédition complétée en Octobre 1984) sous le titre : "Rapport sur l'action régionale du Ministère de l'Industrie et de la Recherche".

Q - C'est de bonne guerre !

R - Oui, mais c'est la guerre, c'est-à-dire l'instauration de rapports conflictuels. Mieux vaudrait une collaboration aussi franche que possible pour obtenir les résultats les meilleurs, compte-tenu de la technique et de la concurrence.

Q - Pourquoi ces rapports conflictuels ?

R - Parce qu'il y a des gens qui ne jouent pas le jeu. Souvent du côté des industriels. Souvent aussi du côté des Inspecteurs de l'Environnement ou des Mines qui se comportent avec une sorte de sadisme.

Un autre :

Chaque fois qu'il y a une transformation dans l'usine, l'administration désire revoir l'arrêté préfectoral et selon l'humeur de la DRIR elle veut nous imposer des contraintes supplémentaires qui n'ont pas forcément à voir avec la modification prévue.

Ainsi à propos du coke de pétrole :

Dans telle usine on consomme plus de 60.000 tonnes d'équivalent pétrole (T.E.P) et on envisage une opération de substitution (de combustible) portant sur un peu plus de 1000 TEP. C'est donc une petite opération. Ils voulaient en profiter pour nous imposer l'enregistrement en continu (des émissions). S'ils l'avaient imposé, ils reprenaient leur truc. On scratchait tout après 15 mois de discussion... On a réussi à éviter l'enquête publique. On a déclaré qu'on brûlait déjà du coke de pétrole bien avant et ainsi on a fait acte d'antériorité.

Ou encore :

A mon avis, ce sont les DRIR qui imposent les réglementations régionales... D'ailleurs la loi le leur permet. La loi, c'est un minimum, mais selon les conditions locales, ils ont le droit de renforcer la réglementation... J'ai vu des cas - du temps où ça s'appelait le service de Mines - où des Ingénieurs des Mines exigeaient des choses complètement impossibles. Ainsi, il y avait un dénommé X - je ne sais pas ce qu'il est devenu celui-là, qui sévissait à... C'était la terreur de tous les industriels du coin au temps où on ne parlait que de dépoussiérage et non de désulfuration...

Certains interlocuteurs sont encore plus incisifs :

Q - Il y a donc pour vous un problème des DRIR ?

R - Ça c'est sûr. C'EST CERTAIN. Il y a un problème des DRIR qui découragent les gens de brûler du charbon.

Q - Qu'est-ce qui les décourage ? La DRIR ou les difficultés réelles à brûler du charbon ?

R - C'est les DRIR qui découragent les gens : par leur façon cavalière de vouloir appliquer les textes. Ils sont immédiatement menaçants au lieu d'être des conseillers.

Au demeurant, il faut saisir ce que constitue une Direction Régionale de l'Industrie et de la Recherche. Dans la perspective qui est la nôtre, deux points méritent d'être soulignés : la "double casquette" des DRIR et le fait qu'une DRIR prend en charge la globalité des problèmes d'environnement sur un site donné.

La "double casquette" des DRIR

Dans le domaine de la pollution atmosphérique d'origine industrielle, le Ministère de l'Environnement ne possède pas de personnel propre au niveau local. Il "dispose" des DRIR, lesquelles dépendent statutairement du Ministère de l'Industrie. Leur fonction primordiale n'est d'ailleurs pas le contrôle de l'environnement industriel, mais "le développement industriel".⁽⁸⁾ En tout état de cause la carrière des agents des DRIR est gérée par le Ministère de l'Industrie; à quoi il faut ajouter que la quasi-totalité des Directeurs Régionaux à l'Industrie et à la Recherche sont des membres du Corps des Mines (ce qui est d'ailleurs le cas de plusieurs cadres importants du Ministère de l'Environnement, en particulier au Service de l'Environnement Industriel qui a directement à connaître des questions que nous analysons). D'où une contrainte évidente qui pèse sur les interventions locales du Ministère de l'Environnement, et cela les industriels le savent parfaitement. Comme le dit l'un d'entre eux :

De toutes façons, la DRIR ne peut jamais aller bien loin puisqu'elle dépend du Ministère de l'Industrie.

Au demeurant les affaires concernant localement les industriels sont très rapidement des affaires qui mobilisent les élus locaux, lesquels ont vite fait de "remonter" au sommet de leur parti, voire, le cas échéant, au Premier ministre ou au Président de la République en faisant valoir force arguments :

Il y a visiblement un frein à la réglementation, imposé par le Ministère de l'Industrie via le Premier Ministre. Ce n'est pas récent : quand le Ministère de l'Environnement veut faire localement son méchant, l'industriel monte à l'Industrie ou au Travail et menace de licencier.

(8) Ainsi le "développement industriel" est-il placé en tête des missions des DRIR par le décret du 27 Juin 1983 (Cf Th. GAUDIN, op. cit), p. 8.

Aussi bien les industriels se débrouillent-ils, comme nous l'avons déjà entendu dire "pour qu'il n'y ait jamais de contentieux". Même si certains d'entre eux déversent leur colère sur le comportement hautain et cassant de certains Directeurs Régionaux, la grande majorité d'entre eux semble tirer profit de la façon dont s'effectuent les négociations locales. La citation nous semble significative :

D'une façon générale, la contrainte que font peser les DRIR est une contrainte de bonne volonté... à quelques rares exceptions près. Ainsi, dans une affaire récente, sur cinq points qui ne nous plaisaient pas, la DRIR a fini par faire machine arrière sur quatre et si j'ai perdu sur le cinquième, c'est un peu de ma faute.

Cette capacité de négociation vient précisément aux DRIR du fait qu'ils ont la "double casquette" Industrie et Environnement; c'est d'ailleurs ce qu'explique clairement l'un de nos interlocuteurs :

L'inspection des Installations Classées a été créée après la catastrophe de Feysin, avant que ne soit créé le Ministère de l'Environnement. Pour des raisons historiques, il se trouve donc que cette inspection a été confiée à ce qui était alors le Service des Mines et par conséquent assurée par des fonctionnaires du Ministère de l'Industrie. Actuellement ceux-ci ont donc deux casquettes, ce qui n'est peut-être pas parfaitement confortable pour eux, mais je pense que c'est une bonne chose qui est assez bien ressentie par les industriels parce qu'ils ont ainsi un seul interlocuteur pour des problèmes qui peuvent être contradictoires mais qui ont quand même un point commun. L'inspecteur des Installations Classées, avec ses multiples casquettes, n'est peut-être pas toujours à l'aise dans sa tâche, mais je crois que l'entreprise apprécie beaucoup d'avoir une seule personne devant elle qui s'occupe à la fois de la pollution, de l'énergie, du développement industriel et qui va avoir conscience de tout l'éventail des problèmes qui se posent à l'entreprise.

A son niveau, la DRIR "globalise" donc l'ensemble des problèmes industriels et environnementaux, ce qui la met en position de pouvoir négocier entre ces différents problèmes; mais il est ici un point qui mérite d'être souligné : c'est qu'en particulier elle prend en charge la "globalité" des problèmes d'environnement se posant sur un site.

La prise en charge de la globalité des problèmes d'environnement

Selon nos interlocuteurs, cette "prise en charge globale" correspond à la stratégie officielle du Ministère de l'Environnement et résulte du fait que les pollutions se transforment aisément d'une catégorie en une autre : un filtre destiné à dépoussiérer des fumées doit lui-même être périodiquement rénové, ce qui provoque la production de "déchets"; un filtre à barbotage transforme une pollution gazeuse en pollution des eaux. L'adjonction de calcaire dans un foyer de combustion permet d'absorber le SO₂ sous forme de sulfates de chaux, mais il risque de produire aussi des sulfites qui sont de redoutables polluants.

Une DRIR a donc la responsabilité de contrôler la globalité des pollutions sur un site donné et même dans une région donnée. On conçoit dès lors - surtout si l'on considère les autres fonctions qui lui incombent - que le personnel d'une DRIR soit nombreux et qu'il s'y effectue une indispensable répartition des responsabilités. Ainsi convient-il, par exemple, de distinguer entre les fonctions du Directeur lui-même (appartenant le plus souvent au Corps des Mines) et celles de l'Ingénieur des Travaux Publics de l'Etat, qui constitue l'interlocuteur habituel de tel industriel déterminé :

Sur le plan local, les TPE c'est des gens de la base. Ils savent très bien les problèmes qui se posent. Ils connaissent les usines. Donc ils n'appliquent pas la réglementation au pied de la lettre parce que, comme elle vieillit très vite, si on l'appliquait ce serait IN-SO-LUBLE. Ainsi, "pour les déchets" : tout le tableau de Mendeleev pourrait y passer. Tout pourrait être "déchet spécial", mais plus ou moins. C'est comme la nécessité de les mettre dans un site "imperméable", ça n'existe pas. D'ailleurs la définition du mot "imperméable" n'est pas claire. Quand vous n'avez pas eu de pépins sur un site depuis 100 ans, même s'il n'est pas "imperméable", vous savez qu'il continuera à ne pas y avoir de pépins si vous avez traversé de grandes sécheresses et de grandes inondations, ça les TPE le savent.

Mais les hauts fonctionnaires, c'est différent :

1) Ils sont trop jeunes. Ils arrivent des écoles. Il faudrait mettre la barre à 35 ans et qu'avant d'arriver dans une DRIR ou un Ministère, ils aient fait autre chose, ailleurs que dans la fonction publique. Ils arrivent très intelligents, mais incompetents. Ils disent des conneries et on ne peut pas le leur dire, sinon on se brouille. Donc on se met à parler dans un langage allusif : on ne se comprend pas vraiment.

2) Ils tournent sans arrêt. Voyez au SEI... Quand vous commencez à vous faire comprendre... le gars est parti.

3) Les jeunes corpsards sont tout sauf ingénieurs. Ils deviennent de mauvais juristes qui font du mauvais juridisme et c'est catastrophique. Ils jouent au pion. Heureusement ils sont si peu nombreux qu'ils ne peuvent pas être dans toutes les classes à la fois. Donc ça chahute quand ils ne sont pas là et ça avance quand-même.

Ceci conduit à envisager une distinction probablement plus importante que celle que nous sommes en train d'étudier entre le niveau national et le niveau local, à savoir : celle qui, comme dans la *Grande Illusion*, traverse les frontières des nations et des organisations, celle qui existe entre une certaine catégorie "aristocratique" du personnel et "les autres".

Le niveau "aristocratique", c'est celui des grands Corps de l'Etat (en l'occurrence surtout le Corps des Mines) présents aux sommets non seulement des DRIR, mais des ministères (surtout le Ministère de l'Industrie) et des grandes entreprises. C'est une question des plus sérieuses pour notre propos de savoir si cette "aristocratie" est culturellement susceptible, dans son ensemble,⁽⁹⁾ de considérer les questions touchant à l'environnement comme des questions véritablement importantes. L'expérience de notre enquête et plus généralement de notre connaissance de ces milieux nous conduit à être très réservé quant à la réponse à pourvoir à une telle question.

Quant aux "autres", ils sont, eux aussi, présents dans et hors des DRIR, dans et hors des entreprises; or l'un des résultats de notre enquête est sur ce point le suivant : il semble bien que l'on observe - en tout cas dans le milieu des entreprises sur lequel portait notre enquête - parmi les cadres subalternes et parmi la maîtrise une prise de conscience de plus en plus profonde et généralisée de la gravité des problèmes d'environnement; comme si l'éloignement par rapport aux responsabilités économiques directes rendait possible l'explicitation d'autres dimensions de la responsabilité, tant individuelle que collective.⁽¹⁰⁾

Ceci dit, toujours à propos des DRIR, il n'est pas sans intérêt d'entendre un industriel - dans une sorte de triple jeu de miroir - dire comment, selon lui, le personnel des DRIR parle de ses propres relations avec le Ministère de l'Environnement et du Ministère lui-même :

(9) Nous disons bien : "dans son ensemble". Ceci laisse entière l'éventualité de l'engagement et de la conviction "écologiques" de tel ou tel individu, ce que d'ailleurs nous avons pu constater au cours de nos interviews. Le problème posé est un problème global concernant la culture des élites du système industriel français.

(10) On observe la même évolution en ce qui concerne les problèmes de sécurité et l'un de nos interlocuteurs nous faisait remarquer qu'il y a là un phénomène très important de nature à changer progressivement les dimensions des problèmes posés. C'est d'ailleurs en ce sens que s'orientent nos propres conclusions en ce qui concerne "les industriels et les pluies acides".

J'ai été récemment dans une DRIR où ils m'ont parlé de l'Environnement. Ils m'ont dit : "Ces gars passent leur temps à pondre des réglementations qu'on a même pas le temps de lire". En effet, au niveau des DRIR ils voient toutes les professions. Donc ils reçoivent facilement un texte par semaine. Ils sont noyés et c'est là que le dialogue passe mal. Ce dialogue est très difficile parce que les actions sont très décentralisées, ce qui implique que le TPE qui s'occupe d'un secteur géographique aura droit à tout : les gens sur le terrain reçoivent une avalanche de textes.

Ceci nous conduit à envisager le fonctionnement du "niveau national".

II. LE NIVEAU NATIONAL

Notre enquête n'a pas porté sur le Ministère de l'Environnement et tel n'était point son but, puisqu'il s'agissait "d'évaluer la manière dont les industriels concernés par le problème des pluies acides voient les différentes dimensions de ce problème et de sa solution". Cependant - c'est bien évident - une des dimensions de ce problème consiste aux yeux des industriels dans la capacité et les modalités d'intervention de l'Etat et, d'une façon toute particulière, du Ministère de l'Environnement. En dehors du rôle que joue le ministère dans l'animation de ce que nous avons appelé le "milieu de l'environnement", nos interlocuteurs insistent ici sur trois points : le pilotage par "circulaires", les négociations sectorielles, la tonalité générale des rapports entre le monde industriel et le Ministère de l'Environnement.

II.1. - Le pilotage par "circulaires"

Ce point est souvent évoqué et spontanément référé à la faiblesse que la plupart de nos interlocuteurs attribuent au Ministère de l'Environnement. Ainsi, tout en déclarant que, à l'intérieur de l'hexagone ⁽¹¹⁾ et dans le domaine de l'Environnement "*le Ministère de l'Environnement a complètement balayé le Ministère de l'Industrie*", l'un de nos interlocuteurs n'en ajoute pas moins :

"La tendance actuelle du Ministère de l'Environnement c'est - puisqu'il est extrêmement difficile pour lui de travailler en interministériel - de travailler par circulaires. Celles-ci ne sont pas négociées avec les industriels : si c'étaient des arrêtés, le Ministère de l'Industrie interviendrait et consulterait les industriels. Mais sur ce point-là, il est mis sur la touche par le Ministère de l'Environnement. Je ne pense pas qu'on puisse parler de liaison entre ces deux ministères.

Un exemple de circulaire fortement contestée est celui où il est recommandé aux préfets d'anticiper sur les normes communautaires et d'en profiter pour promouvoir la technique des lits fluidisés. Un autre

(11) A l'extérieur de l'hexagone, il en va tout autrement, comme nous le verrons à la fin de cet article.

exemple concerne l'interdiction de brûler du coke de pétrole sans dispositif de désulfuration. Voici à ce sujet un commentaire d'un membre de Charbonnages de France :

Nous avons suggéré qu'il fallait distinguer les gens qui utilisent du coke de pétrole pur et ceux qui le mélangent dans le style "une alouette-un cheval". C'est un peu notre cas : nous les brûlons dans les centrales du Nord et du Pas-de-Calais parce qu'une grande partie de leur combustible provient de la reprise de terrils qui contiennent des calories mais énormément de cendres. D'où la nécessité de mélanger ce combustible avec un dopant sans cendre. En l'occurrence nous utilisons du coke de pétrole, ceci très officiellement et avec autorisation. Nous avons fait valoir cet argument raisonnable au Ministère de l'Environnement. On a eu l'impression que nos interlocuteurs étaient sensibles à ce genre d'arguments. Moyennant quoi, trois mois plus tard, le texte intéressant le coke de pétrole sortait sans aucune modification.

Q - Le Ministère de l'Industrie n'est pas intervenu ?

R - C'est là que c'est très gênant. Je ne suis pas juriste, mais autant que je sache, une loi doit être discutée à l'Assemblée Nationale, un arrêté doit être signé par plusieurs ministres, une circulaire envoyée aux préfets peut n'être signée que du seul Ministre de l'Environnement. Je sais bien que cette affaire est passée au Conseil Supérieur des Installations Classées où le Ministère de l'industrie se trouve représenté... Il n'empêche ! Il y a là quelque chose de très symbolique : ça a commencé par un projet d'arrêté et ça s'est terminé par une circulaire aux préfets. A mon avis ce n'est pas sans motifs.

Evoquant un autre cas, un autre interlocuteur nous dit :

En l'occurrence, il est clair que l'administration locale se fait le porte-parole des directives qui ont été données par le Ministère et dont nous n'avons pas connaissance.

Et d'ajouter :

Lors d'une réunion d'industriels j'ai posé à un haut responsable de l'Environnement la question suivante : "La plupart du temps un texte - arrêté ou décret - est assorti d'une circulaire adressée aux préfets. Or cette circulaire, qui précise la façon d'interpréter un texte lui-même destiné à la surveillance des installations classées... cette circulaire n'est pas forcément communiquée aux industriels. Trouvez-vous ça normal ?" Réponse : "il y a des textes envoyés comme correspondance intérieure; nous ne jugeons pas utile de les donner", ça c'est très grave. Si j'avais un message à faire passer, ce serait : LA TRANSPARENCE. S'il y avait la transparence, ça faciliterait les négociations.

Ça faciliterait les négociations ! Mais de quelles négociations s'agit-il ?

Dans nos entretiens avec les industriels, trois types de négociations ont été envisagées : les négociations locales avec les DRIR, les négociations sectorielles au niveau national avec le Service de l'Environnement Industriel (Ministère de l'Environnement) et les négociations interministérielles. Des premières, nous avons déjà parlé, des troisièmes, les industriels n'ont pas grand'chose à dire, sinon que le Ministère de l'Environnement est obligé de les éviter autant qu'il lui est possible et ils voient là le motif de son fonctionnement par circulaires, fonctionnement qu'ils déplorent mais dont ils déclarent comprendre la nécessité. Reste le second type de négociations à propos duquel nous écouterons ce qui nous en est dit.

II.2. - La concertation au niveau national

Il s'agit ici des réunions qu'organise le S.E.I. pour négocier avec les différents secteurs industriels le cadre général qui doit servir de guide aux DRIR et aux préfets.⁽¹²⁾ Ici encore, il s'agit d'un point fréquemment abordé dans nos interviews et, même lorsque le jugement de nos interlocuteurs sur le Ministère de l'Environnement est finalement très positif, ils n'en demeurent pas moins souvent assez critiques sur ce point précis.

C'est vrai, il y a concertation; mais il faut voir comment ça se passe. On vous soumet un texte. Multiples réunions prévues. On y va ou on n'y va pas. L'administration choisit souvent les dates un mois à l'avance, si ce n'est quinze jours. Donc on est libre ou on n'est pas libre. Et puis c'est souvent mal fichu du point de vue horaire. C'est des horaires qui les arrangent, mais qui n'arrangent pas de gens qui viennent de province. Donc on se dit : zut ! Qui va encore aller à cette réunion ? Ce n'est pas l'enthousiasme fou.

Et puis on tombe sur un texte concocté par l'Administration dans un langage qui souvent n'a pas le même sens que dans le langage courant. Nos gens ne comprennent pas le texte à 100 % parce que les mots n'ont pas le même sens. Vous faites une instruction

(12) On trouvera des exemples de résultats de ces négociations sectorielles dans la liste des arrêtés types" publiée au N° 10001 II du Journal Officiel, consacré aux installations classées pour la protection de l'environnement soumises à déclaration. Il est d'ailleurs précisé dès la première page que ces arrêtés types ne déterminent que les "prescriptions générales" à imposer.

technique qui est générale avec des mots généraux et quand il faut l'appliquer dans le cadre de votre usine, eh bien le mot général ne se traduit pas tout-à-fait bien.

Ces réunions tournent d'ailleurs souvent sur ce que, pour un secteur donné, le projet de norme communautaire appelle "la meilleure technologie économiquement disponible" : ça incite l'administration à fixer elle-même par circulaire non seulement des **obligations de résultats**, mais encore des **obligations de moyens**. Or, sur ce point, les industriels sont extrêmement critiques... combien même les recommandations de l'administration auraient été précédées par des réunions de "négociations".

Outre la célèbre "jauge bêta" destinée à assurer la mesure en continu des émissions de poussières,⁽¹³⁾ deux exemples sont souvent mentionnés : celui du lit fluidisé et celui de l'interdiction de l'utilisation du coke de pétrole au cas où il n'y aurait pas de procédé de désulfuration des fumées, "ça c'est *inadmissible*" déclare un de nos interlocuteurs.

A propos du lit fluidisé :

Ils vont répandre partout : le lit fluidisé n'est pas plus cher qu'une technique normale. Or ce n'est que partiellement vrai. Un lit fluidisé qui ne désulfure pas n'est guère que 10 à 15 % plus cher et a quelques avantages certains du point de vue des combustibles utilisés. Donc actuellement il peut se placer de façon économique. Mais un lit fluidisé qui désulfure coûte lui, selon les tailles, entre 60 et 200 % plus cher qu'un lit fluidisé qui ne désulfure pas.⁽¹⁴⁾ Et ce petit détail technique, nos chers fonctionnaires, (y compris les corpsards des Mines) ne l'ont absolument pas pigé... ou ne veulent pas le piger.

Bien sûr, ils ont fait des réunions avec les constructeurs. Vous imaginez : vous avez les constructeurs français autour d'une table et Monsieur X, directeur ou sous-directeur leur dit "alors n'est-ce-pas, nous sommes bien d'accord, j'ai vu telle annonce d'un constructeur disant qu'il fabrique des lits fluidisés qui sont, à 10 % près, au prix des techniques à grille. Vous êtes bien d'accord ? Vous croyez qu'après ça il y en a un qui va prendre la parole pour dire "NON, vous débloquez !" Non, ils se taisent tous. Et voilà comment on a obtenu un consensus.

(13) Et fabriquées, sauf erreur de notre part, par un seul fabricant.

(14) Le même interlocuteur nous précise cependant par la suite que cet écart de coût n'est plus vrai au niveau des très grandes installations. On a alors un supplément de 15 à 20 % et finalement un prix analogue entre lit fluidisé et chaudière classique avec désulfuration des fumées.

D'ailleurs :

J'ajouterai une chose importante à propos du lit fluidisé : en 83-84, plusieurs industriels sont partis flamberge au vent, en sachant tout brûler à des coûts d'installation effectivement très bas. Eh bien, ils se sont proprement cassés la g... Ce qui était prévisible dès le départ. La plupart des installations fournies ne fonctionnent pas ou mal, aucune ne désulfure... et certaines ont coûté deux fois le prix initialement prévu.

Un autre :

Les gens de l'environnement organisent des réunions-pièges où ils mettent face à face des industriels concurrents qui ne peuvent qu'acquiescer à ce qu'on leur dit techniquement parce qu'aucun ne veut avouer qu'il est plus idiot que l'autre; ils utilisent ces réunions pour se bourrer le mou. A partir de là ils donnent un certain nombre d'instructions qui, actuellement, ont des conséquences extrêmement graves. Je ne veux pas dire que ces conséquences soient bonnes ou mauvaises. Je dis "extrêmement graves" en ce sens qu'elles ne correspondent à aucune décision politique ou stratégique. C'est une machine folle qui est en train de sortir n'importe quoi et en fait, dans un cas comme ça, le n'importe quoi est généralement le maintien du statu quo. Ce qui fait que paradoxalement, à force d'édicter des règlements, on risque de ne pas diminuer les pollutions.

Une telle sévérité émane surtout de ceux pour qui une sévèrisation des normes environnementales met en péril leur propre stratégie industrielle. Tel est en particulier le cas des "industriels du charbon", pour des motifs qui se comprennent aisément mais dont l'analyse sortirait du cadre de cette communication.

Cependant cette sévérité ne traduit pas la position unanime de tous les industriels. Certes, la plupart se font un malin plaisir de raconter le "bétisier" du Ministère de l'Environnement; ainsi à propos de telle circulaire : *"Ils étaient partis d'un objectif risible et de fait on a tous rigolé. Il faut dire qu'ils n'ont pas le temps d'apprendre le métier ! N'empêche : la négociation a duré près de deux ans. Ça a été sérieux et on est arrivé à quelque chose de raisonnable"*. Telle est, nous semble-t-il, la façon souvent ironique mais néanmoins favorable dont la plupart de nos interlocuteurs jugent les conditions dans lesquelles sont négociées au niveau national les circulaires du Ministère de l'Environnement.

Ceci pour les négociations envisagées au sens strict; mais qu'en est-il, d'une façon plus générale des relations des industriels avec l'administration de l'Environnement ?

II.3. - La tonalité générale des rapports entre les industriels et le Ministère de l'Environnement

Nous céderons d'abord la parole à quelqu'un qui, par sa position, est particulièrement bien placé pour observer cette "tonalité générale" :

- Peut-être y a-t-il un problème des pluies acides qui se pose. Il mérite d'être clarifié car on ne connaît pas exactement ce qui se passe.

- Peut-être les industriels doivent-ils faire un effort supplémentaire en France sur ce sujet : vous ne verrez jamais personne qui vous dira qu'il ne faut rien faire, ne pas essayer d'aller beaucoup plus loin malgré tout.

- Il faut donc probablement accentuer l'effort de réglementation en France, mais ce qui gêne les industriels et qui fait qu'ils ne sont pas mobilisés comme en Allemagne ou comme le souhaite le Ministère de l'Environnement, c'est le fait qu'ils sont perplexes devant les exigences des Allemands. A la fois on se dit : attention ! Car il y a peut-être là un problème très lourd, mais si tel est le cas, il n'est pas normal qu'on en prenne conscience si brusquement.

La conclusion qu'on en tire, c'est que l'administration a peut-être gonflé ce phénomène pour faire passer un certain nombre de choses.

On est un peu réticent vis à vis du Ministère de l'Environnement sur un sujet comme ça parce qu'on a le sentiment qu'au Ministère de l'Environnement il y a beaucoup d'écologistes, même au niveau des ingénieurs des Mines, qui se sont fait un peu avoir par les Allemands et que dans ces conditions le Ministère a tendance à faire le jeu des écologistes allemands aux dépens des industriels français... à la différence des délégations allemandes qui en fait défendent leurs industriels sous couvert de défendre leurs écologistes.

D'où un climat de méfiance. Il existe un soupçon entre les industriels et le Ministère de l'Environnement... Ce soupçon tient d'ailleurs aussi au fait qu'ils se méfient a priori du Ministère de l'Environnement qui n'est pas l'administration avec laquelle ils ont l'habitude de travailler. Ils ont l'impression qu'à l'Environnement il y a beaucoup de jeunes, très passionnés par leur affaire, n'ayant pas la même expérience industrielle que leurs homologues de l'Industrie et qui, par conséquent, ont tendance à aller dans le sens des associations sans prendre suffisamment en compte les problèmes industriels... à la différence des ministères allemands où l'on a le sentiment que les problèmes industriels semblent primer sur les problèmes d'environnement.

Le même soupçon peut d'ailleurs prendre la forme d'une ironie hautaine ou se transformer en véritable colère; ainsi :

Si vous voyiez les gens du Ministère de l'Environnement, c'est des petits jeunes de rien du tout; c'est lamentable !

Q. Vous pensez vraiment ça ?

R. Oui et c'est bien l'avis des gens sur le tas.

Un autre :

"Les gens du Ministère de l'Environnement sont des Jean Foutre qui racontent n'importe quoi, sans absolument rien connaître aux réalités techniques..."

Ou encore :

"A de telles questions, l'équipe de la mère Bouchardeau répond par des mensonges... Le Ministère de l'Environnement devrait s'entourer d'un certain nombre de gens qui essayent de regarder les conséquences... Ce sont tous des petits excités sectaires, à peu de choses près... On arrive rarement à trouver de bons interlocuteurs... En plus on a l'impression que leurs priorités ne sont pas en fonction de la gravité des problèmes, mais en fonction de la faiblesse de l'adversaire, ce qui est assez logique pour une administration... La réglementation sécurité/environnement telle qu'elle est mise en place actuellement touche au délire. Vraiment touche au délire..."

Des reproches aussi véhéments demeurent cependant tout à fait exceptionnels et l'impression générale qui ressort de nos interviews est infiniment plus nuancée. Ainsi, à propos de telle circulaire :

"Cette circulaire contient des contre-vérités manifestes qu'on leur a signalées. On aimerait avoir avec le Ministère de l'Environnement un vrai dialogue qu'on n'a pas. Mais, ceci dit, je pense à leur décharge que ce sont des gens totalement submergés. Vous allez dans n'importe quel bureau : il y a des piles invraisemblables de dossiers; le téléphone n'arrête pas; ils attaquent un boulot et il faut l'interrompre pour fournir, toutes affaires cessantes, des informations au Cabinet dans la minute qui suit. Ce sont des gens qui ne peuvent pas travailler de manière correcte. Ils n'y peuvent rien. Ils parent au plus pressé. Ça explique qu'on ait pas avec eux le dialogue qu'on aimerait avoir."

Un autre :

Le Ministère de l'Environnement fait remarquablement son travail. Ils ont certaines idées que je ne partage pas; je déplore le manque de concertation, mais compte tenu de son faible poids, de ses faibles crédits... il a une efficacité qui me sidère. Je pense que c'est pour ça qu'ils prennent l'habitude de fonctionner par circulaires : pour éviter d'alerter d'autres ministères; parce qu'il y a des choses qui passent par circulaires qui ne passeraient pas par arrêtés."

Et d'ajouter :

Je ne suis d'ailleurs pas persuadé que toutes les décisions qu'ils ont fait passer par ce biais soient pleinement légales, ça ne m'étonnerait pas qu'en grattant bien on n'arrive pas à en faire annuler par un Conseil d'Etat quelconque. Mais de toutes façons, je leur tire mon chapeau. On ne peut vraiment pas dire que ce sont des gens qui roupillent; ce serait faux. Compte tenu de leur faiblesse financière et numérique, je suis sidéré de leur efficacité. Mais ce que je leur reproche, c'est de se laisser entraîner par des modes...(et d'évoquer - précisément - les pluies acides).

Somme toute, à part ce qui a été dit à propos des limites apportées localement aux initiatives du Ministère de l'Environnement du fait que le personnel des DRIR dépend statutairement du Ministère de l'Industrie et du fait que les industriels court-circuitent aisément l'Environnement en "montant chez le Premier Ministre, à l'Industrie ou au Travail",⁽¹⁵⁾ l'ensemble de nos interlocuteurs industriels est manifestement impressionné par "l'efficacité" des gens de l'Environnement". Il reste à expliquer cette efficacité.⁽¹⁶⁾

II.4. - Un processus de régulation inter-locale : la circulation des arrêtés préfectoraux

Pour prendre un exemple parmi d'autres, la "Conférence multinationale sur les causes et la prévention des dommages subis par les forêts et les eaux du fait de la pollution atmosphérique", réunie à Munich du 24 au 27 juin 1984 sous l'égide de la Commission économique pour l'Europe des Nations-Unies, a réclamé - entre autres - la mise en oeuvre des **"meilleures technologies disponibles et économiquement acceptables"**, ce que le jargon de l'environnement évoquait depuis longtemps sous le terme de "meilleure technologie économiquement disponible". Or il va de soi que la définition d'une telle "meilleure technologie économiquement disponible" est d'une part fort difficile à établir et d'autre part nécessairement provisoire et évolutive. C'est ici qu'intervient un phénomène qui nous paraît tout à la fois expliquer l'efficacité du Ministère de l'Environnement ainsi que sa répugnance à édicter des réglementations trop rigides.

(15) Cf. supra. première partie.

(16) Nous renverrons ici encore à l'article de P.KNOEPFEL et C. LARRUE. Cf. supra, note 6.

"Les papiers circulent; les arrêtés préfectoraux circulent. Le T.P.E qui doit pondre un arrêté pour une nouvelle installation va passer un coup de fil à ses copains, ça j'en suis sûr car ils recopient des phrases entières. Ça constitue un réseau, ce qui vous explique que le tournevis tourne toujours : ce qui est acquis quelque part va circuler.

Est-ce que c'est le Ministère qui joue un rôle de dispatching ou est-ce que ça se passe entre copains TPE ou entre jeunes corpsards, je n'en sais rien; mais ce que je peux vous dire, c'est que si l'on a cédé quelque part sur un point précis, on est baisé ensuite ad vitam aeternam.

Un autre :

Quand un industriel, en un lieu donné, accepte telle contrainte, il faut prendre conscience des difficultés qui peuvent en résulter pour d'autres, ailleurs. Il faut donc une certaine concertation au niveau de la région et de la profession...

Q. Vous pensez donc que ce qui se négocie dans le Nord aura un retentissement dans le Midi ?

R. Certainement. Je pourrais vous citer des cas. Ainsi tel texte que moi j'ai discuté pendant près de trois ans circule de DRIR à DRIR et est actuellement imposé par toutes les DRIR de France et de Navarre.

Ou encore :

Les DRIR sont très informées et très coordonnées au niveau national... Ce qu'on a vu démarrer, c'est précisément la coordination des DRIR.

Ainsi avons-nous affaire à une sorte de processus s'apparentant à la jurisprudence (peut-être faudrait-il parler de "techno-prudence") et permettant de tenir compte à chaque instant de la situation économique et technologique concrète telle qu'elle ressort des plus récentes négociations menées localement entre l'administration et tel ou tel industriel sur tel ou tel site. C'est en ce sens que - sous certaines réserves que nous apporterons plus loin - nous pensons que la régulation française en matière de pollution de l'air d'origine industrielle est fondamentalement une REGULATION INTER-LOCALE.⁽¹⁷⁾

(17) C'est précisément en tant que telle que la régulation française nous paraît ici spécifique par rapport à la régulation allemande où l'information passe fort mal de chaque Land vers Bonn et encore moins d'un Land à l'autre. En simplifiant quelque peu on pourrait dire qu'en Allemagne se superposent une législation nationale (d'ailleurs fort rigoureuse) et une administration essentiellement locale sur laquelle l'administration centrale a peu de pouvoir et qui ne fonctionne pas de façon aussi coordonnée qu'en France.

Les risques d'un tel système : emballement et "magouilles"

Le premier risque que comporte un tel système, c'est celui de conduire à une sorte de "stakanovisme technologique". Ainsi un industriel de la dépollution nous disait-il :

Nous sommes parfois tirillés : on a fait une prouesse; on a envie de le dire, mais pas envie qu'on nous l'impose. Si vous annoncez une pollution résiduelle de 50 alors que vous êtes parvenu à 20, vous risquez de perdre une affaire contre un Japonais; mais si vous annoncez 20, vous êtes certain d'avoir par la suite des ennuis techniques.

Ceci constitue visiblement un véritable dilemme impliqué dans la notion même de "meilleure technologie économiquement disponible" et les industriels de la dépollution redoutent le phénomène d'emballement qui risque de résulter du processus de régulation qui fait de toute révélation un "précédent" pour toute négociation locale à venir où que ce soit. C'est évidemment une des raisons pour lesquelles ils réclament une réglementation progressive :

Ce que nous voulons, c'est que l'on réglemente raisonnablement, fermement et surtout très progressivement de façon à laisser à l'industrie le temps de s'adapter".

Telle n'est pas la situation qui résulte du système actuel, plus administratif que réglementaire. Prenant acte de cette situation, un industriel de la dépollution formule au moins la mise en garde suivante :

En fait il faut distinguer trois seuils : il faut qu'une technique fasse 20 pour que l'industriel puisse faire 50 et que la loi fixe à 100 le seuil à partir duquel les gens seront pénalisés.

Nous avons eu des problèmes : ainsi nous avons une technique à 50 et, grâce à une aide de l'Etat, nous avons pu l'améliorer et réaliser une installation à 20. Mais l'industriel, alors, nous demande une installation à 20. Dans un tel cas, en général, on refuse. Il n'y a pas de paix possible entre les pouvoirs publics et l'utilisateur (l'industriel de la dépollution utilisant cette technologie), ni entre l'utilisateur et son client (l'industriel pollueur), ni entre celui-ci et sa propre possibilité de tourner s'il n'y a pas chaque fois un décalage.

Dans l'automobile, c'est pareil : sans ce décalage il n'y a pas de paix possible entre le service technique et le commerçant, entre le commerçant et son client, entre son client et les pouvoirs publics.

Les marges sont indispensables à l'intérieur même de l'entreprise, entre l'entreprise et son client (en l'occurrence l'industriel pollueur), entre le client et l'administration.

Ceci est d'autant plus important que les installations de dépollution, ne faisant pas partie du cycle de la production, sont confiées un peu à n'importe qui, ce qui exige une robustesse particulière.

Donc, dans la notion de "meilleure technologie disponible" il faut considérer avec le plus grand soin les conditions réelles d'utilisation. Le seul moyen d'avoir la paix, c'est d'introduire les marges et de refuser que les pouvoirs publics imposent des normes qui ne correspondent qu'à des normes d'essai.

Ce risque de "stakanovisme technologique" n'est pas le seul que les industriels de la dépollution dénoncent à propos de cette modalité "inter-locale", plus administrative que réglementaire, selon laquelle la pollution de l'air se trouve régulée sur le territoire français. Deux autres motifs de méfiance sont évoqués à ce propos :

Le primat donné aux instances locales (en fait : au préfet conseillé par la DRIR) leur semble ouvrir la porte à de trop fréquentes "combines" : il n'est pas rare, en effet - et des exemples nous ont été fournis - que les politiciens et les groupes de pression interviennent pour que tel marché soit confié à telle entreprise de la région, même si ces considérations conduisent à un écart parfois considérable par rapport au critère de "meilleure technologie économiquement disponible". Selon nos interlocuteurs, ce qui se passe ainsi au niveau local se passe également au niveau national, sous le prétexte (contre lequel certains d'entre eux s'élèvent avec véhémence) de favoriser l'industrie française de la dépollution et de la protéger contre l'envahissement des puissantes firmes étrangères ou de leurs filiales françaises.

Vient alors un second motif de soupçon devant cette sorte de gestion "régalienne" de la dépollution par l'administration : au cours des négociations relatives à telle ou telle usine, il semble que le descriptif fourni par tel industriel de la dépollution se retrouve parfois miraculeusement entre les mains d'un concurrent qui, n'ayant pas eu à investir les frais de recherche ayant conduit à la mise au point industrielle du dispositif proposé, peut, sur la base du même descriptif, offrir un prix notablement plus avantageux. D'où - selon certains de nos interlocuteurs - deux conséquences : l'industriel bénéficiaire de ce transfert de descriptif peut, certes, obtenir le marché, mais, maîtrisant mal la technologie, il risque de construire un dispositif qui ne réalisera pas ce qui était promis. Cependant - et c'est la deuxième conséquence évoquée - la DRIR n'osera pas sévir, estimant que chacun (industriel pollueur et industriel dépollueur) a essayé de faire ce qu'il pouvait "dans les meilleures conditions technologiquement et surtout économiquement disponibles"

Le rôle "catalytique" de l'administration centrale

Nous avons évoqué ces risques d'emballement technologique et de "magouilles" parce qu'ils ont effectivement été dénoncés par certains de nos interlocuteurs, mais nous devons aussitôt ajouter une considération de toute première importance : les négociations en matière environnementale ne s'effectuent ni sur une île déserte ni dans un univers où l'information ne circulerait pas. Bien au contraire tout cela retentit dans ce "milieu de l'environnement" que nous avons évoqué au chapitre précédent. Ce milieu constitue en lui-même une sorte de modérateur et de miroir renvoyant à la portée de tous l'état actuel de l'art et nombre d'informations perpétuellement remises à jour, en particulier sur les fameuses "meilleures technologies économiquement disponibles". Nous avons insisté sur la modalité "inter-locale" de la régulation en matière de pollution de l'air, mais ce processus inter-local se trouve lui-même "culturellement" contrôlé par le "milieu de l'environnement" : aussi bien l'une des dimensions essentielles de l'action du Ministère de l'Environnement consiste-t-elle à contribuer à l'existence de ce milieu : en subventionnant des associations, en contribuant financièrement aux travaux du CITEPA, en animant directement des recherches (comme le programme DEFORPA,⁽¹⁸⁾ voire des développements technologiques... encore que cela soit davantage le fait de l'Agence pour la Qualité de l'Air (A.Q.A) que du Ministère lui-même, mais, en l'occurrence il ne s'agit là que d'une nuance. Telle est la première action "catalytique" du Ministère qui lui permet, quoique de façon plus directe, de maîtriser le processus de régulation "inter locale" que, par ailleurs, il pilote par circulaires.

Vient alors un second type d'action "catalytique" qui s'exerce à l'égard des responsables de l'environnement des grands groupes industriels; ainsi l'un de ces responsables nous disait-il :

Un type comme X (du Ministère de l'Environnement), je le vois environ tous les deux mois. je fais l'inventaire des problèmes. On fait un tour d'horizon. En même temps, il me pose des questions. Je passe un examen... et réciproquement et le fait de le voir assez souvent exerce en quelque sorte une fonction "catalytique". Ca fait effectivement, avec un peu de moyens, avancer les dossiers.

... Pas de textes très contraignants, mais la mode se généralise, la culture se répand et il y a une foule d'homme-"catalyseurs" qui accélèrent l'évolution.

(18) programme de recherche sur le DÉpérissement des FORêts attribué à la Pollution Atmosphérique. Ce programme DEFORPA vient de publier une plaquette sur l'état des forêts en France et une autre sur les recherches en ce domaine.

La culture se répand : affirmation fondamentale, car c'est probablement cette évolution d'ordre culturel qui confère sa dynamique au phénomène de régulation que nous avons étudié à propos de la lutte contre la pollution atmosphérique. C'est, nous semble-t-il, ce qui explique l'importance politique du dépérissement des forêts : si mal élucidées qu'en soient scientifiquement les causes, son retentissement culturel est si puissant - en tout cas en Allemagne - qu'il rend inéluctables des décisions politiques qui lui correspondent. D'où les débats de Bruxelles. De ce point de vue, l'Europe, en tant que surface boisée, convoque politiquement l'Europe en tant qu'émétrice de pollution et il n'est pas exclu que, avec la montée politique des Verts en RFA, cette convocation soit en train de fissurer l'Europe.

Au demeurant, l'interlocuteur que nous venons de citer termine son analyse en déclarant : "*Cette administration ne marche pas mal, je vous l'assure, mais ce n'est pas par des moyens germaniques*", déclaration qui servira de conclusion à cette seconde partie consacrée à la régulation de la pollution atmosphérique au niveau national.

Il peut sembler curieux que nous terminions ainsi cette seconde partie par une évocation de la RFA. Ce n'est pas sans motif, car il existe sur ce point un contentieux sérieux entre la RFA et la France. En effet, l'absence de législation contraignante en France est aisément interprétée outre-Rhin comme le signe d'une indubitable négligence et cela d'autant plus aisément qu'il n'existe rien en France qui soit comparable au mouvement écologique allemand et à sa traduction politique par le parti des Verts.⁽¹⁹⁾

Cette interprétation nous semble néanmoins téméraire. Si faible que paraisse le mouvement écologique en France, si indolente que semble sur ce point l'opinion publique et si peu contraignante que soit la législation, on ne saurait pourtant parler ici de négligence. Il existe en France une régulation efficace de la pollution atmosphérique et au terme de notre recherche nous serions porté à suggérer que si telle régulation existe, c'est peut-être parce que, finalement, le "monde de l'environnement" dont nous avons essayé de décrire le fonctionnement s'articule sur une évolution culturelle profonde à l'intérieur des entreprises. Le montrer sortirait cependant du cadre de cette communication.

(19) De ce point de vue, l'opinion publique allemande a été proprement scandalisée de la façon dont la presse et l'opinion françaises ont réagi à l'accident de Tchernobyl.

III. VERS UNE REGULATION EUROPEENNE ?

On l'a vu : Parler des "pluies acides", c'est parler de pollution à longue distance, laquelle, bien évidemment, ignore les frontières. La maîtrise de ce phénomène implique donc l'élaboration d'une réglementation internationale. Aussi bien la communauté internationale s'est-elle saisie du problème depuis la Conférence des Nations Unies sur l'Environnement tenue à Stockholm en 1972. C'est d'ailleurs la pollution par le dioxyde de soufre (celle dont précisément nous traitons ici à titre principal) qui a alors retenu l'attention et c'est encore sur le SO² que portera la convention de Genève en novembre 1979.

Cependant à Stockholm et à Genève, comme plus tard à Munich et à Helsinki, il s'agissait de grandes manoeuvres mondiales dont nul n'ignore la lenteur ainsi que le caractère souvent plus réthorique que directement stratégique des résultats. Or, il n'en va pas de même des négociations menées à Bruxelles et à Luxembourg dans le cadre de la Communauté Européenne, c'est pourquoi notre attention se concentrera ici sur ces négociations.

Cette perspective nous est d'ailleurs imposée par notre enquête auprès des industriels. En l'absence d'une législation française **stricto sensu** sur la désulfuration, c'est en effet la législation européenne (ou son éventualité) qui constitue le seul cadre législatif évoqué : ou bien nos interlocuteurs nous parlent des négociations locales avec les DRIR (plus ou moins pilotés par les circulaires du Ministère de l'Environnement), ou bien ils évoquent les directives européennes, étant entendu que tous les industriels, sans exception, considèrent celles-ci (**dès lors qu'elles existent**) comme des normes auxquelles il n'est pas question de déroger. Qui plus est, comme nous l'avons vu, certaines circulaires du Ministère de l'Environnement se réfèrent elles-mêmes à l'évolution probable de la réglementation européenne.⁽²⁰⁾

Cette évolution est elle-même le fruit d'une négociation constante entre Etats membres de la CEE et dans ce processus de négociation le Gouvernement n'intervient plus comme souverain **DANS** l'hexagone, mais comme porte-parole **DE** l'hexagone comme son unique mandataire légitime dans les grandes manoeuvres écologico-industrielles qui se jouent à Bruxelles. Que disent les industriels à ce sujet ?

(20) Cf *supra*. Introduction.

III.1. - L'Etat, en l'occurrence, c'est qui ?

Une première question mérite ici d'être posée : dans ce contexte des négociations européennes, l'Etat, pour les industriels du secteur que nous étudions,⁽²¹⁾ c'est qui ? Nous avons posé maintes fois la question. Le dialogue suivant nous paraît contenir la réponse :

Q. Quels sont vos interlocuteurs côté administratif ?

R. C'est la DIGEC⁽²²⁾. Il y a des réunions d'experts gouvernementaux sur ces problèmes. La DIGEC a son propre expert qui nous consulte pour nous demander combien coûterait ceci ou cela.

Q. Vous n'avez pas de contacts avec la DIGEC ?

R. Oui.

Q. Vous n'avez pas de rapports avec le SEI ?⁽²³⁾

R. Sur ces questions-là, jamais. On a des rapports avec le SEI quand il s'agit de la réglementation française comme en ce moment à propos de la mesure des émissions. Là, oui, on a des relations avec le SEI. Mais quand il s'agit des réglementations européennes, nos relations sont avec la DIGEC (ou avec des groupes du type Centre Européen des Entreprises publiques).

Q. Pourtant, à Bruxelles, les négociations se font entre ministères de l'environnement.

R. Je sais bien, mais je pense que le ministre de l'Environnement se retourne vers le ministre de l'Industrie...

Ainsi, aux yeux des industriels, la structure des négociations est différente lorsqu'il s'agit de l'élaboration de la réglementation européenne (dont nous avons dit qu'aux yeux de tous, industriels comme administratifs, elle constitue l'instance réglementaire fondamentale) : ici l'interlocuteur des industriels, c'est le Ministère de l'Industrie. Ceci est d'ailleurs confirmé dans une interview accordée à Y. Geogiades à propos des négociations sur la voiture propre, négociations qui furent pourtant conduites à Bruxelles par le Ministre de l'Environnement⁽²⁴⁾ :

Dans ce contexte, le Ministère de l'Industrie a été appelé à jouer un rôle important... On était... loin de n'avoir que des préoccupations d'environnement... Cette déconnexion des débats pour les

(21) On nous permettra de rappeler que notre recherche porte sur la situation environnementale telles qu'elle est vue par les industriels concernés.

(22) Direction du Gaz, de l'Energie et du Charbon, du Ministère de l'Industrie.

(23) Service de l'Environnement Industriel, du Ministère de l'Environnement.

(24) D'après Y. GEOGIADES, "lutte contre les nuisances automobiles et économies d'énergie : position des acteurs", Août 1986, p.26.

préoccupations de l'environnement a fait que le premier rôle dans ces discussions revienne en France, au Ministère de l'Industrie. L'enjeu économique était de taille. Il y avait aussi un enjeu sur l'emploi et l'impact sur l'industrie était considérable.

..." a fait que le premier rôle dans des discussions revienne en France au Ministère de l'Industrie !" Et pourtant, à Bruxelles, la négociation était conduite par le Ministre de l'Environnement. On conçoit dès lors qu'une telle structure implique des négociations de ministère à ministère et un réel arbitrage au sein de l'appareil gouvernemental en sorte que, dans cette perspective, les jugements des industriels sur le fonctionnement du pouvoir d'Etat soient fort différents de ce qu'ils sont lorsqu'il s'agit de négocier au coup par coup avec les DRIR.

Dans hexagone, nous l'avons vu, les conflits inévitables Industrie-Environnement sont en quelque sorte esquivés. Le Ministère de l'Industrie n'apparaît pas. Aux yeux des industriels, l'Environnement l'a "complètement balayé" et dans ces conditions il évite autant que possible sa confrontation avec l'Industrie en fonctionnant par circulaires. L'arbitrage des points de vue industriel et environnemental est alors essentiellement effectué localement par les DRIR (dont il convient de rappeler une fois encore qu'elles sont composées de fonctionnaires dont la carrière, à tous les niveaux, dépend du Ministère de l'Industrie).

La "genèse des normes" s'effectue donc au niveau européen dans des conditions très différentes de celles dont elle s'effectue à l'intérieur de l'hexagone et d'une certaine façon elle échappe au régime de négociations que nous avons analysé tant au niveau national que surtout au niveau local. Ceci n'est pas sans conséquences : aux yeux des industriels, elle leur échappe. D'où l'expression d'un soupçon.

III.2. - L'Etat soupçonné de marchandages

Il n'est que de citer un premier industriel :

Ce qu'on m'a dit, c'est que le Ministère de l'Industrie avait reçu pour consigne de ne pas s'opposer à Bruxelles à l'adoption des normes prévues parce qu'il y avait des problèmes internationaux d'agriculture et autres et qu'il y avait assez de problèmes comme ça. Autrement dit, j'ai cru comprendre que la France faisait de l'acceptation de la directive une sorte de monnaie d'échange par rapport à autre chose...

A propos de la bagarre sur la voiture propre, ma seule remarque a été qu'au fond le gouvernement français (je me trompe peut-être, mais c'est mon interprétation personnelle) risquait justement d'édicter des règles dures sur les combustibles fossiles en échange d'un assouplissement sur les petites voitures...

On pourrait presque parler d'un double compromis : l'un, au niveau de chaque problème (compromis partiel), les différentes parties acceptent lors de la négociation des dispositions relativement lointaines de leur position initiale. L'autre, "compromis d'ensemble", porte sur un ensemble de dossiers qui viennent en débat. Par exemple au sein de la Communauté un pays cède sur tel ou tel dossier pour que les autres cèdent sur un autre dossier. C'est ainsi que pour beaucoup d'observateurs la pollution automobile était la contrepartie d'un dossier portant sur la sidérurgie et d'un autre relatif à un projet de TGV. Quels ont pu être les termes de l'échange, cela est difficile à savoir et à confirmer.⁽²⁵⁾

On le voit, les négociations de Bruxelles s'effectuent dans le cadre général de négociations internationales aux multiples enjeux; cela entraîne parfois de la part des industriels une attitude de soupçon en ce qui concerne la façon dont sont négociées les questions qui les concernent spécifiquement. Pour les uns, c'est l'industrie charbonnière qui serait "échangée" contre les intérêts de l'industrie automobile, tandis que pour les autres ces intérêts seraient eux-mêmes sacrifiés à ceux de la sidérurgie ou du projet de TGV; pour d'autres enfin, ce serait l'ensemble des intérêts industriels qui seraient victimes de la politique agricole française.

A quoi il conviendrait d'ajouter bien d'autres questions et bien d'autres soupçons : pourquoi la réglementation communautaire apparaît-elle si fortement influencée par les Allemands ? Pourquoi la France n'ose-t-elle pas monter à l'assaut et déclarer qu'avec le programme nucléaire "nous sommes les plus propres ?" Mais au fait, cette affirmation est-elle aussi indiscutable qu'il apparaît de prime abord ?

(25) D'après Y. GEOGIADES, op. cit. p. 59.