

2 Rue Royale, en l'an de grâce 1971

Les tout débuts du ministère de l'Environnement : quelques moyens mais, surtout, la liberté d'inventer de nouvelles postures administratives, la volonté de faire bien sûr mais, d'abord, le souci d'inviter à voir et penser autrement. Convaincre les administrations, dialoguer avec les industriels sans baisser les bras, écouter les citoyens quand leurs représentants ne relayent plus leurs paroles, expérimenter une nouvelle forme de démocratie directe. Et au final, le sentiment de participer à une aventure qui engage l'avenir, reconnaître une autre façon de voir la vie collective et le débat public. Témoignage.

par Dominique MOYEN, *Ingénieur général des Mines*

« Ce jour-là, quelque chose est arrivé et depuis ce temps-là, continue d'arriver ».

Lorsqu'il a écrit cette phrase pour le film *« Les ailes du désir »*, en 1987, Peter Handke ne pensait évidemment pas à la création en 1971 du « ministère français de la protection de la nature et de l'environnement » et, plus largement, à l'irruption de cette notion, encore imprécise, d'environnement dans la vie publique française et dans le monde – sans parler de ses compléments et extensions de « développement durable » et autres « modifications climatiques ». Et pourtant, cette « chose »-là, créée en février 1971, continue d'arriver, continue de s'épanouir et d'étendre son influence à tous les différents aspects de notre vie, ici et aussi là-bas, sur la terre entière. Robert Poujade, le premier titulaire de la charge, était délégué auprès du Premier ministre, ce qui lui conférait une position... d'arbitre délégué, mais faudrait-il que son successeur, après plus de 35 ans, soit érigé au rang de vice-Premier ministre ? !

La naissance du ministère en a étonné plus d'un, et sans doute fâché quelques autres, mais elle a été précédée par d'importants « frémissements », qui ne font pas partie de mon propos, mais dont Robert Poujade parle merveilleusement dans son livre *« Le ministère de l'impossible »* (chez Calmann-Lévy, 1974) et dont j'ai, pour ma part, expérimenté un léger friselis. En 1971, l'administration française inventait des prémisses de l'environnement : j'étais chef du tout neuf service de l'eau de la toute nouvelle Direction de la technologie, de l'environnement industriel et des mines (Diteim), et, en même temps, du nouveau « Secrétariat permanent interministériel pour l'étude des problèmes de l'eau » au sein de la Datar. Les problèmes de l'eau étaient au centre de grandes manœuvres et, dans le sigle Diteim, l'environnement (E dans le sigle) évoquait la nécessité de raviver et de rénover l'application de la loi de 1917 sur la protection des populations contre les nuisances des activités industrielles de toutes natures.

Le ministre et son cabinet siégeaient dans les bureaux et dans le somptueux salon dit « des Amiraux » du ministère de la Marine, avec vue sur la place de la Concorde. C'était pres-

tigieux, pas très fonctionnel, mais ça avait l'avantage d'être convivial, puisque les conseillers techniques (ex-Agriculture, Equipement, Affaires étrangères, Education nationale, et moi-même Industrie), et leurs secrétaires... étaient répartis dans le grand salon, alignés le long des fenêtres qui bordent le balcon à colonnades, au premier étage du bâtiment. Dans des bureaux attenants, le directeur de cabinet, Jacques Belle, ainsi que le chargé de mission auprès du ministre, Serge Antoine, les moteurs, au côté du ministre, des actions du ministère, et aussi les tuteurs et les relais de nos idées, celles que nous inspirait la notion d'environnement, encore un peu gazeuse, et les projets que nous esquissions pour en faire l'un des paramètres de l'avenir.

L'éventail des questions débattues en réunion de cabinet était large, on s'en doute. Tout l'art du ministre, dont la tâche était moins de faire (mais nous disposions de quelques moyens, quand même) que d'inciter à voir, penser et agir autrement, a été d'opérer des choix justes entre le court terme, avec effets d'annonces, et le long terme, discret mais solide, entre la peur hantée par l'urgence et la confiance lucide et active, entre l'activisme réglementaire et l'Etat incitateur, voire partenaire. Il fallait inventer, supporter, composer, puis agir, inciter. Je pensais alors à une phrase de Claude Roy, à propos de l'équilibre des peintures de Zao Wou-Ki : *« Les équilibres ne sont pas des compromis ; le funambule sur son fil ne pactise pas avec la pesanteur ; il avance »*. Pas de compromis, mais une démarche, car il fallait se porter au devant de l'avenir.

Au fil des jours, qui étaient très, très chargés, j'ai pu observer les comportements de nos interlocuteurs, ainsi que nos réponses, innovations et pratiques, étonnantes parfois quand on a eu antérieurement une certaine expérience de la chose administrative. Loin de dresser un panorama des actions du ministère, je me contenterai d'illustrer quelque « verbes-actions » qui nous ont motivés et, quelquefois, posé problème !

Mon secteur de responsabilité portait sur certains aspects techniques d'environnement et sur les activités industrielles. C'est donc principalement là que je prendrai mes illustrations.

Intégrer...

Intégrer dans les administrations

Bien sûr, l'un des objectifs du ministère était de faire en sorte que la préoccupation environnementale fasse partie intégrante des soucis et des actions des collègues des autres ministères, cabinets et directions. Et nous multiplions, chacun dans notre domaine, démarches pédagogiques et incitatives pour les convaincre que leur devoir était de « s'en occuper », et leur présenter nos projets.

Si vous demandez à la fin d'une visite d'usine à un responsable « Au fait, vous marchez à quoi ? », vous aurez toujours une réponse... Quant à nous, nous avions toujours une réaction de nos interlocuteurs, mais jamais (presque jamais, il faut le reconnaître) : « Dites-moi ce que je peux faire pour vous » ; plutôt : « Votre projet relève strictement de nos attributions ! » ou encore « L'environnement ? mais on ne fait que cela et depuis longtemps ! ». Quelquefois, les répliques étaient plus franches : « Oui, vous avez raison, mais pouvez-vous nous fournir les moyens dont nous avons besoin pour appliquer cette politique ? Ce serait la moindre des choses, car nous n'avons ni trop de personnels ni trop d'argent ! ». Ou encore, plus subtiles : « Confiez-nous une partie de la responsabilité de la loi de 1917 (sur les pollutions industrielles) et je vous ferai des raffineries propres », voire même : « Nous sommes, certes, en première ligne dans la dégradation de l'environnement, nous aurions donc dû être responsables de l'ensemble du ministère car l'environnement aurait alors été d'emblée intégré dans notre action ».

Ceux qui n'avaient pas de moyens, disaient-ils, et ceux qui étaient réticents à infléchir leurs objectifs et leurs façons de faire, étaient aussi les plus aptes à devenir des partenaires, certes pas toujours commodes, mais efficaces à la longue : on pouvait les accompagner, valoriser leurs projets, leur promettre de faire partie des principaux partenaires reconnus de la politique nationale qui se mettait en place.

Ceux qui disaient avoir bien tout compris, et faire de l'environnement leur affaire, nous causaient plus de souci. Me revenait alors en mémoire la sagesse de Mowgli, dans *Le livre de la jungle*, s'inquiétant au moment d'être présenté à la meute : « *Qui parlera pour moi ?* » (C'est finalement Bagheera, la panthère, qui parlera pour lui). De même, *Qui parlera pour l'environnement ?* Si un seul et même est à la fois pollueur et gardien des équilibres naturels, si un seul est à la fois avocat de la défense et de la partie civile, s'il est seul à dire la norme et à l'appliquer, s'il peut se donner bonne conscience sans regard extérieur, s'il peut se contenter de faire « sa petite cuisine sur son petit feu », qui parlera pour l'environnement ?

Intégrer l'environnement dans la fonction publique, c'est bien, encore fallait-il veiller à ne pas laisser édulcorer sa saveur, et à continuer à pouvoir le nommer.

Intégrer dans les milieux industriels

Les milieux industriels aussi nous posaient des problèmes quand il s'agissait de les pousser à améliorer leurs produits :

bruit et pollution des voitures, consommation d'eau et d'électricité des machines domestiques, gaz propulseurs de bombes à raser, produits biodégradables pour les lessives, plastiques bio, etc.

Ils disaient avoir déjà tellement fait de choses en avance pour l'environnement ! Ainsi, par exemple, pour le bruit, les pots d'échappement des voitures... En somme, ils avaient déjà intégré l'environnement dans leurs produits ! Il fallait alors leur faire comprendre que ce qui est déjà intégré, c'est certes bien mais c'est intégré, que tout le monde le fait, et qu'il s'agit alors de faire mieux.

L'argument technique « c'est impossible » ne tenait pas longtemps car nos exigences n'étaient pas démesurées et les entreprises avaient souvent la solution ou l'entrevoient déjà. Mais l'argument était le prix. Il était certain que le prix d'un peu plus de silence, ou plutôt d'un peu moins de bruit, finirait bien par être lui aussi intégré dans les caractéristiques de l'engin ou de la machine. Et qui, par exemple, se poserait aujourd'hui la question de savoir quel serait « le prix » de la lessive si elle n'était toujours pas biodégradable. Mais il était clair que le régime transitoire qui faisait passer « du mal à mieux » pouvait alors poser des problèmes de marge, de concurrence et de communication. Le plus efficace dans ces cas-là était de susciter une pression internationale, sous forme de normes d'objectifs, de s'appuyer sur quelques lobbies écologistes, voire de faire quelques incitations limitées et des démonstrations exemplaires. Ainsi, à l'époque, nous étions quelques-uns du cabinet à rouler dans des voitures électriques... Ces quelques remarques sur les coûts de l'environnement sont celles que nous nous faisons à l'époque, confrontés à des cas circonscrits. La question du rapport « coûts-avantages » des politiques d'environnement est encore ouverte, mais déjà, en 1971, des travaux étaient en cours sur l'économie de ce qui ne s'appelait pas encore le développement durable.

L'intégration de l'environnement dans les produits est un exercice de longue haleine.

Savoir et Comprendre

Il ne faut pas confondre les idées vagues, nuageuses et informes, et les idées compliquées parce que ramifiées et complexes. L'environnement n'était pas dans notre esprit « la science des choses vagues », mais une discipline largement interdisciplinaire dont beaucoup de mécanismes restaient à découvrir. Ainsi, par exemple, de la mesure de la « demande biologique en oxygène en cinq jours », dite DBO5, qui permet de mesurer le degré de pollution d'une eau et sa capacité d'épuration, et qui ne faisait pas encore l'objet d'un protocole fiable. La capitalisation des connaissances agronomiques, biologiques, physico-chimiques et autres n'épuisait pas les besoins. Nous le savions. L'avenir nous a donné raison. Un service de la recherche, chargé d'animer études et recherches dans les lieux performants a vu le jour.

A l'inverse, si j'ose dire, les connaissances scientifiques nécessaires à l'action n'épuisait pas non plus le sujet, c'est-à-dire le corpus de connaissances nécessaires au

ministre pour engager des décisions. De plus, le bonheur n'est pas le résultat d'une équation (avec le savant Cosinus, on sait que l'équation parfaite a pour résultat zéro...), ni un paysage ou un air de la campagne les résultats exclusifs d'une mesure de pollution de l'air (qui, pourtant, est utile), pas plus qu'un sommeil réparateur le résultat du niveau d'EPNDb du voisinage. Prenons deux exemples vécus.

Premier exemple, justement l'EPNDb (*Equivalent Perceived Noise*, exprimé en décibels) censée mesurer la gêne causée par les bruits des avions de toute nature, aux diverses heures du jour comme de la nuit. Je n'ai pas vérifié quel fut l'avenir de ce genre de construction subtile et intégrative, fondée sur un mélange de mesures et d'interviews, mais je sais que j'ai eu du mal à convaincre mes interlocuteurs riverains des aéroports de la validité de cette mesure. À dire le vrai, je n'y suis pas arrivé, ce qui m'a satisfait. On peut sans doute intégrer des équations dans des tentatives de rationalisation des choix budgétaires en matière d'environnement, mais le qualitatif aussi doit être écouté.

Deuxième exemple : anticipant les autorisations préfectorales, ou se moquant des textes, la compagnie Total a annoncé successivement qu'elle allait implanter une raffinerie ici, puis là et, enfin, après deux refus, dans le Beaujolais. J'ai expliqué au ministre que, sur le plan technique, la compatibilité de la raffinerie avec le vignoble était possible, moyennant, bien sûr, des précautions et aménagements que la compagnie pouvait engager. Sur le plan technique, j'avais raison, et le ministre l'a reconnu. Mais la « raffinerie baladeuse » a dû continuer son périple. Je considère la décision finale du ministre comme excellente. Les aspects techniques n'étaient qu'une partie du dossier.

À cette occasion, on touche du doigt ce qu'est un décideur responsable : c'est celui qui se trouve devant une décision à prendre, avec un dossier aux multiples facettes, dont quelques-unes sont peu ou prou chiffrables, mais pas toutes. Comment pondérer ? Un ministre, en somme, c'est celui qui doit prendre des décisions dans un contexte imparfaitement connu et sans certitude des conséquences (notons que le piège est parfois de rendre les « choses » comparables en se référant à leurs valeurs marchandes. Et on en arrive, à la limite, à comparer du beurre et des canons). Mais nous étions sereins, nous avions un excellent ministre.

Composer

Dans son livre déjà cité, Robert Poujade note qu'il a choisi d'engager le dialogue avec les pollueurs industriels, et reconnaît qu'il fallait oser le faire mais que c'était utile. Je crois avoir contribué à la prise de cette position stratégique, qui s'est exprimée dans un discours prononcé devant une assemblée d'industriels à Rouen, en septembre 1971.

La pollution par les entreprises ne date pas d'hier... Déjà, en Grèce antique, on se souvient qu'Héraclès a tué Augias, roi d'Aulide, après avoir pourtant, à la demande de ce dernier, assaini ses écuries. Mais Héraclès avait pour ce faire détourné la rivière Alphée, qui s'était ainsi trouvée (selon les termes mêmes dont le ministre avait qualifié le forfait commis contre la rivière) « atrocement et héroïquement » pol-

luée, ce que le roi lui avait durement reproché. Le « héros » s'est fâché.

La même histoire, à peu près mais en moins sanglante, se retrouve dans les cahiers de doléances qui ont précédé la Révolution : le village d'Aspitz, en Lorraine, se plaignait de ne plus pouvoir rouir le lin dans la rivière du village depuis que le Sieur Wendel d'Hayange avait choisi d'y déverser les déchets de ses forges.

Pas d'industrie, pas de pollution. Ce n'était pas ce que nous voulions. Cependant, il ne fallait pas baisser les bras. Mais nous pensions, pour autant, qu'il fallait résolument éviter toute position de force, sauf cas particuliers bien entendu, car cela aurait conduit à des batailles de tranchées, des interventions d'élus, des recours juridiques et contentieux, etc. Aussi fallait-il poser nettement les objectifs et définir des voies pour les atteindre. Il fallait choisir une façon de consentir du temps mais pas au détriment du but. En somme, il fallait définir une démarche, sans tomber dans le compromis statique, comme je le notais plus haut en citant la phrase de Claude Roy sur le funambule. Avancer. Oui, mais comment ? Prenons l'exemple des pollutions des eaux.

La position du ministre en face des entreprises fut le constat qu'elles avaient bénéficié d'une rente de situation en pouvant polluer des cours d'eau, mais que cette rente de situation cessait désormais d'être une facilité, encore moins une prérogative, et devrait, pourrait-on dire par litote... être aménagée au cas par cas, et dans la limite du nécessaire uniquement. En contrepartie d'une reconnaissance de ce fait et de cette nécessité par les entreprises, il se donnait un délai pour appliquer la réglementation, leur accordant à eux, un délai pour changer leurs pratiques, dans le cadre de contrats pluriannuels qui pouvaient être passés, par branches d'activités (par exemple, et ce fut le premier cas : les usines de pâte à papier), lesquels contrats étant aussi valables dans leurs relations avec les Agences de l'eau. En somme, toutes les cartes sont mises sur la table, et on fixe ensemble les règles du jeu. Les services spécialisés des ministères nous donnaient les moyens et la possibilité de savoir qu'aucun ne trichait. Certains pollueurs ont mis du temps à nous croire et ont avancé à pas comptés. Mais nous pouvions leur rappeler que nous disposions de la capacité de contrôle et donc, aussi, du bâton. Et cela a fonctionné comme annoncé, certes avec des retards et des péripéties, mais ça a marché. Nous savons que cette politique a été reprise par nos successeurs, et aussi qu'elle a vivement intéressé nos homologues étrangers.

Ecouter

Le courrier du cabinet était volumineux : lettres de particuliers, mais aussi lettres à en-tête d'élus de toutes origines et de toutes tendances ; lettres, encore, d'associations de défense de toutes sortes qui éclosaient comme des champignons en forêt après la pluie. Toutes ces lettres donnaient lieu à réponses, certes, plus ou moins circonstanciées.

Certaines lettres d'associations de défense de tel ou tel secteur d'environnement ou de défense d'intérêts, nous

causaient quelques soucis, non pas tant par leur objet qu'en raison de leurs auteurs.

Ainsi, par exemple, une lettre de la fédération des associations des organisateurs de rallyes automobiles était simple à lire. Les interlocuteurs étaient bien circonscrits. Leur demande de dérogation sur une norme de pollution était motivée par l'envie de pouvoir engager un nouveau modèle de voiture qui ne satisfaisait pas encore à la norme de pollution... Je me souviens avoir fait une réponse négative, tout en les félicitant de nous avoir saisis (!), et en leur disant que si, dans le temps qui restait, ils avaient réussi à respecter la norme, le ministère saluerait officiellement la présence de ces modèles innovants et non polluants dans le rallye.

D'autres lettres nous posaient problème. Un exemple : celui de l'association des riverains de l'aéroport d'Orly qui demandaient à être reçus par le ministre. Qui étaient-ils ? Certes, une association loi de 1901, régulièrement constituée, mais encore, que représentaient-ils ? Certes des riverains d'Orly. Mais on pourrait dire : certains riverains... et que pensaient alors les autres ? N'y aurait-il pas deux ou plusieurs associations de riverains d'Orly, et même s'il n'y en avait pas, en quoi cette association pouvait-elle se targuer de représenter peu ou prou les riverains ? Et *last but not least*, qu'est-ce qu'un riverain ? Mes réticences à les faire recevoir et mes suspicions pouvaient paraître peu amènes, mais elles étaient motivées par une question, à laquelle nous étions presque quotidiennement confrontés : une association est libre de dire ce qu'elle veut, mais pourquoi faut-il l'écouter ? La loi définit les critères de légitimité des syndicats. Rien de tel pour les associations. La constitution et les lois fixent les règles du fonctionnement de la démocratie, et notamment les modalités de désignation des représentants du peuple, de chacune des communautés territoriales, communes, arrondissements, etc. Ces élus sont censés pouvoir représenter les citoyens, rapporter leurs doléances et leurs souhaits. Ils sont élus pour cela. Alors, pourquoi fallait-il une association pour relayer les paroles de quelques-uns des riverains d'Orly ?

Finalement, nous avons reçu l'association, en même temps que le député territorialement compétent. Ce fut exemplaire : le président de l'association était un interlocuteur pugnace et connaissant parfaitement son sujet (y compris la formulation EPNDb...) ; le député ne savait que dire. Le constat de cette carence des élus (pas tous !) et de la pertinence des associations (pas toujours !), nous l'avons fait souvent. L'irruption de l'environnement dans la vie publique et dans la vie de chacun, et chaque jour, a eu une première conséquence pratique qui a été de donner libre cours au besoin de chacun de pouvoir s'exprimer sur son cadre de vie, et en conséquence, de faire fleurir un grand nombre d'associations représentatives (ou soi-disant telles) d'intérêts et de défenses. La deuxième conséquence a été de révéler les carences des élus représentants (*sic*) du peuple, et la néces-

sité d'inventer (ou de réinventer ?) un exercice d'une démocratie directe et/ou de proximité... qui s'est traduite plus tard par des initiatives diverses, comme des « conférences citoyennes », des « commissions de débat public » ou, encore, des « conférences locales d'environnement ». Mais, au début des années 70, nous n'en étions pas là ! Pierre Rosanvallon s'est récemment exprimé sur le fait que la démocratie n'était pas soluble dans le seul système d'élections de représentants. Mais la bonne façon, pratique, de distribuer la parole n'est pas, à ma connaissance, encore bien au point !

D'autres verbes auraient pu servir de support pour une visite guidée des activités du ministère de l'Environnement, et d'autres secteurs de préoccupations auraient pu servir d'exemples. Ainsi, la politique de l'eau avec les premiers pas des Agences de bassin, alors considérées comme des « animaux bizarres » dans les modes de gestion de la ressource en eau, et qui appliquaient avec intelligence, de manière collective et raisonnée, le principe « pollueur-payeur ».

Ou encore, le rayonnement constaté et voulu du ministère sur la scène internationale. Un rayonnement constaté – nous étions les premiers en Europe, et on nous regardait faire – mais voulu aussi, car des exemples de réalisation existaient à l'étranger, et des connaissances, et puis nous cherchions à créer des positions communes sur les plans des réglementations, des incitations, et des programmes. Or l'Europe de l'environnement était à bâtir, tandis que l'environnement avait déjà ses lettres de noblesse au niveau mondial ! Il fut donné au tout neuf ministère de participer, à l'âge de deux ans, à une première conférence internationale sur l'environnement, celle des Nations unies, en juin 1972 à Stockholm, avec, pour la première fois, la présence d'une délégation chinoise. On parlait des baleines, des essais nucléaires dans le Pacifique, de l'exigence d'« internaliser » les coûts externes. On se déplaçait entre les lieux de réunions et l'ambassade avec des vélos banalisés...

« On pourrait dire bien des choses en somme », mais on peut arrêter là cette évocation lacunaire de certains des premiers gestes du ministère, dans la mesure où elle montre suffisamment ce qui faisait la saveur de cette aventure :

- ✓ la conscience aiguë de participer à la naissance de « quelque chose » d'important pour l'avenir (nous ne nous trompions pas) ;
- ✓ un champ d'action fait d'une série de « contradictions » qu'il fallait aborder de front pour faire jaillir et reconnaître une autre façon de voir la vie collective ;
- ✓ la latitude que nous avions d'inventer de nouvelles postures administratives (qui deviendraient peut-être des traditions...) ;
- ✓ et enfin, *last bus not least*, la convivialité qui régnait dans le grand salon « des Amiraux » du ministère de la Marine. Certains ont dit que le bilan de ces toutes premières années a été bon.