

Les débuts du ministère de l'Environnement

Une époque où tout est à faire, et où l'on tente d'intervenir partout : l'eau, l'air, le bruit, les déchets solides, la mer, les industries, les collectivités. Le temps de l'austérité budgétaire n'est pas encore venu, la contrainte européenne est faible, et la France est parfois en avance sur les Etats-Unis. Quand la loi ou le règlement ne sont pas respectés, on passe une information à un hebdomadaire et les choses rentrent dans l'ordre. L'administration de l'environnement n'est guère étoffée, mais les Présidents de la République successifs la soutiennent... En quelques années, un arsenal juridique important est mis en place, et la France entame une dépollution considérable. Les débuts du ministère de l'Environnement, ou le « bonheur d'administrer ».

par Jean-François SAGLIO, ancien Directeur de la Prévention des pollutions et des nuisances, ancien Délégué à la qualité de la vie

Certains épisodes de la jeunesse du ministère de l'Environnement me sont encore proches comme s'ils dataient d'hier ; en écrivant cet article, j'ai pris conscience que près de quarante ans me séparaient d'eux. Pour le lecteur, tout cela est bien vieux et bien antérieur à son entrée en activité ; pour moi, la prise de conscience fut d'autant plus rude que, au ministère comme dans les nombreuses associations que j'ai visitées, la documentation sur cette époque est très mitée. Heureusement, les collections de presse sont là.

Faire une chronique pour raconter seize ans de responsabilité, de 1962 à 1978, n'aurait qu'un intérêt historique. Citer tous les combats n'est pas possible tant ils furent nombreux. Je me limiterai, dans cet exercice de mémoire, à quelques illustrations utiles pour comprendre le passé et peut-être pour agir ici et maintenant. Je parlerai de mes deux domaines d'action : les pollutions et nuisances, et la qualité de la vie.

Les événements fondateurs

Trois événements pleins de sens éclairent la naissance : la loi sur l'eau de 1964, l'incendie de Feyzin de 1966, le discours de Chicago de 1970.

D'abord l'eau : on imagine mal le fatras administratif qui gouvernait la gestion de l'eau en France. Bien sûr, son usage et son équipement ont été de tout temps une activité majeure des administrations publiques : qu'il s'agisse des grands travaux hydrauliques ou hydroélectriques, des adductions, de l'alimentation en eau et de l'assainissement des villes, des canaux, des barrages, etc., elles s'y consacraient avec méthode et disposaient des moyens nécessaires. En revanche, elles ne s'intéressaient guère aux ressources en eau, c'est-à-dire aux rivières et aux nappes souterraines, sinon pour les employer. Des réseaux d'observation épars et disparates pour les débits, les niveaux et la qualité, pas de plan de gestion

collectif, pas d'objectifs à long terme dans les bassins hydrographiques, une police des eaux, c'est-à-dire un dispositif d'ensemble d'autorisations de prises et de rejets, incohérente et complexe, faite de règlements et de droits anciens (divers dataient de Charles V) superposés avec le temps et, au demeurant, peu respectés.

Les résultats étaient déplorables : à titre d'exemple, ne subsistait plus à Paris qu'une espèce de poisson dans la Seine qui devenait un cloaque pestilentiel en été ; en France, les nappes phréatiques étaient partout menacées de surexploitation ou de pollution, sauf, et encore, les quelques nappes mises sous surveillance spéciale (nappe de la craie dans le Nord, nappe de l'Albien à Paris et nappe de la Gironde, par décrets pris pour la défense du Franc !) (1).

Préparée pendant trois ans, la loi sur le régime et la répartition des eaux et la lutte contre la pollution amorçait la remise en ordre. Le Secrétariat permanent pour l'étude des problèmes de l'eau (Spepe), créé à l'Intérieur, puis rattaché à la Datar, a nettoyé et réagréé les textes sur l'eau, menant à la loi du 16 décembre 1964. Le plus important dans cette entreprise n'avait pas été imaginé à l'époque : le travail en commun entre administrations, animé par le Spepe, a semé les graines de bonnes habitudes, même si les administrations poursuivaient avec une farouche énergie la défense de prérogatives qu'elles n'exerçaient guère.

Les Agences financières et Comités de bassin, créés par le Sénat dans une navette parlementaire de la loi de 1964, devaient se révéler les outils efficaces pour la gestion des ressources en eau. Nous nous sommes inspirés de quelques organisations de bassin allemandes presque centenaires ; les nôtres ont servi plus tard de modèles à de nombreux pays. Elles se développèrent, à un point que ni le législateur ni le gouvernement n'avaient imaginé ; elles possédaient trois atouts : réunir tous les intéressés, représentants de l'Etat, des collectivités, des utilisateurs, des associations, pour délibérer ensemble et prendre les mêmes responsabi-

tés ; décider des programmes de remise en bon état des ressources en eau, dans le cadre naturel du bassin hydrographique ; enfin, voter les redevances correspondantes, c'est-à-dire les charges à faire payer aux consommateurs, pollueurs et tout utilisateur d'eau, selon leur responsabilité dans la dégradation des ressources ou leur consommation. Leur action était publique et connue. Tout cela était en place en 1969. A la création du ministère, en 1971, le premier programme d'intervention des agences s'achevait.

Cette politique marquait le début d'autres politiques de gestion des milieux naturels ; on retrouvera plus tard l'air, le sol, la mer, etc. Elle organisait l'application d'une idée économique que l'on retrouvera plus tard : l'internalisation des coûts externes, c'est-à-dire le principe du pollueur-payeur ou le choix de faire payer le responsable de la dégradation des milieux naturels à la mesure de ce qu'il fait, plutôt que le contribuable ou le consommateur.

La deuxième grande affaire fut l'incendie de Feyzin et ses conséquences. En janvier 1966, un incendie survenu à la raffinerie et plusieurs jours hors de contrôle, faisait 18 morts et conduisait à interrompre le trafic sur l'autoroute au sud de Lyon. Il révélait ce qu'on a appelé plus tard le « risque technologique majeur » et l'insuffisance de l'action publique pour le prévenir et le combattre. A l'époque, les « établissements classés, dangereux, insalubres ou incommodes » dont relevait la raffinerie, étaient placés sous le régime de la loi du 19 décembre 1917. Ce texte ancien, mais à l'économie excellente, était adapté aux petites et moyennes industries du début du siècle ; il reprenait largement un décret impérial de 1810. Sa mise en œuvre était lamentable, sauf à Paris : les services organisés par départements ne disposaient que de moyens limités et obsolètes. Les inspecteurs, d'ailleurs dévoués, étaient généralement des enseignants ou des médecins en retraite sans formation particulière ; l'appui technique central était inexistant. A la suite de ce désastre, le contrôle des établissements classés était confié au service des mines, qui ne l'avait nullement demandé, et organisé nationalement, par un décret de 1968. Les moyens en personnel et en matériel devaient suivre. Il y avait en « équivalent temps plein » 100 inspecteurs en 1971, il y en avait plus de 400 en 1978. Il y en a plus de 1 200 aujourd'hui.

Cette histoire est caractéristique de l'irruption des grandes affaires de pollutions et nuisances.

La troisième prémice d'un ministère de l'Environnement est le discours à Chicago en 1970, du Président de la République Georges Pompidou, et sa déclaration en Conseil des ministres un peu plus tard. Je ne prendrai que quelques citations dans un ensemble qu'il faudrait citer en totalité :

« Au moment où s'accumulent et se diffusent les biens dits de consommation, ce sont les biens élémentaires les plus nécessaires à la vie comme l'air et l'eau qui commencent à faire défaut... C'est en grande partie la conséquence d'un développement urbain qui a atteint des proportions alarmantes... Or, face à ce qui n'est, espérons-le, qu'un phénomène de croissance, nous constatons combien l'aménagement des institutions s'effectue avec lenteur par rapport au développement foudroyant des techniques. L'organisation de

la société ne s'adapte pas à l'énorme essor démographique, qui provoque ces phénomènes... Dans un domaine dont dépend directement la vie quotidienne des hommes, s'imposent plus qu'ailleurs le contrôle des citoyens et leur participation effective à l'aménagement du cadre de leur existence... Il faut créer et répandre une sorte de morale de l'environnement, imposant à l'Etat, aux collectivités, aux individus, le respect de quelques règles élémentaires faute desquelles le monde deviendrait irrespirable ».

Le Conseil des ministres, le 10 juin 1970, fut le lieu d'une déclaration solennelle et publique du Président de la République, procédure exceptionnelle, lors de la création de la Direction générale de la protection de la nature.

« Il ne s'agit que de la toute première étape qui demandera persévérance et obstination. Ce qui est en cause, ce sont les conditions mêmes et le cadre de vie des hommes... Il faut que nos villes restent ou redeviennent habitables, que les citoyens aient à leur disposition ces biens élémentaires qui s'appellent l'eau, l'air pur, un peu d'espace et de silence, que la nature soit à la portée de tous, que soient protégés nos côtes, nos espaces, nos forêts et partout, les arbres... en un mot que la civilisation moderne et industrielle s'insère dans la nature, sans la défigurer et sans la détruire... Une action déterminée contre les nuisances de l'industrie et de ses produits, une politique de la construction qui ne soit pas seulement conçue en termes fonctionnels et de rentabilité, une éducation du public pour lui enseigner le respect de la nature, le développement des parcs nationaux, une organisation de la pêche et de la chasse qui assure la sauvegarde des espèces animales, un effort accru en faveur des sports de plein air et de promenade, tout cela fait partie de la politique dite d'environnement... Son objet est de faire que la société de demain soit humaine... »

Ces citations montrent assez l'ampleur des vues qui devaient conduire Georges Pompidou, après avoir créé la Datar en 1963, et la Direction générale de la protection de la nature en 1970, à créer le ministère de l'Environnement en 1971 et à lui donner un champ d'action considérable. La France fut le premier pays à se doter, un an après les Etats-Unis, d'un ministère de l'Environnement.

La loi et le règlement

Le travail de création ou de remise en ordre législatives et réglementaires des premières années du ministère fut inouï. A peu près tout y passa : en 1978, tout était fait ; il ne restait, alors, plus qu'à polir et faire évoluer si nécessaire, en orientant au mieux l'action de Bruxelles.

Nous avons disposé d'une arme puissante : l'article 6 du décret de création du ministère nous permettait d'intervenir dans toute matière ayant des effets sur l'environnement. La méthode fut vite rodée : le ministre se saisissait d'une question, pour constater, et ce n'était pas difficile, l'éclatement, l'incohérence ou l'absence d'action publique. On rapportait devant le Comité interministériel d'action pour la nature et l'environnement, transposition géniale du Comité interministériel pour l'aménagement du territoire ; un groupe de réflexion interministériel était créé et, quelques mois plus

tard, présentait ses propositions d'organisation et de mise en œuvre des moyens publics.

Partant de bien peu de choses – quand on pense que les communes n'étaient pas tenues légalement d'avoir un service de ramassage et de traitement d'ordures – la politique de lutte contre les déchets fut mise à l'étude en 1971. Deux ans plus tard le rapport était déposé. Deux années encore et la loi déchets était votée. Les principaux décrets d'application étaient pris à la suite et l'agence des déchets – Anred

Dans les quelques années qui suivirent, la capacité des décharges contrôlées et des incinérateurs s'éleva progressivement à 80 % des besoins ; la politique de récupération et de recyclage fut mise en route ; les 14 nouvelles installations de destruction de déchets industriels, implantées avec notre accord, pour bien couvrir le territoire français, étaient créées en quelques années : elles avaient une capacité de plus de 500 000 fûts par an, suffisant à nos besoins. Certaines installations (celle de Saint-Vulbas dans le



© Marie-Anne Lapadu/Roger-Viollet

Une grande journée de l'environnement est organisée par Valéry Giscard d'Estaing en juillet 1976, sur les rives d'un fleuve très pollué. Une des nombreuses initiatives symboliques du président qui fut à sa manière un protecteur de l'environnement. Son cabinet et lui en avaient compris l'enjeu politique.

devenue en 1990, par un mariage absurde avec les économies d'énergie, l'Ademe – naissait en 1976.

La loi introduisit des principes fondamentaux : la responsabilité du producteur de déchets tout au long de la chaîne d'élimination, celle de celui qui met sur le marché des produits posant des problèmes spécifiques d'élimination, (par exemple huiles, pneus, voitures, piles, etc. qui furent progressivement traités).

Lyonnais inaugurée en 1977 par Madame Valéry Giscard d'Estaing, celle de la Sarp à Limay, l'usine de Mitry-Mory dans l'est parisien, etc.) étaient des références mondiales.

Les actions sur la mer et les rivages donnèrent lieu à la création du GIPM, (Groupe interministériel sur la pollution de la mer) dont le rapport déposé en 1972 fut la base de la politique ultérieure ; il n'était guère difficile de proposer quelque chose de cohérent quand on sait que près de dix

administrations étaient en droit compétentes dans ce domaine, et donc qu'aucune ne s'en occupait. L'administration de l'équipement vit le danger et reprit à son compte les schémas d'aménagement et d'utilisation de la mer que nous suggérions. En tout cas, s'ensuivirent les deux lois de 1976 sur la pollution marine. S'ensuivit aussi une intense activité internationale pour réduire les immersions ou les rejets par les rivières. Les conventions sur les rejets pétroliers avaient précédé celle de Londres en 1954 ; vinrent, en 1972 à Oslo et en 1974 à Paris, les conventions protégeant notre Atlantique. Nous tenions un tel *leadership* dans ce domaine qu'il risquait d'indisposer nos partenaires (2) ; aussi laissâmes-nous à la Commission des Communautés de Bruxelles la joie de prendre l'initiative des conventions pour la Méditerranée, à Barcelone, en 1976, qui transposaient les précédentes. L'environnement était devenu matière communautaire en 1973. C'était faire une bonne manière aux services de la Commission que de leur permettre cette initiative alors qu'ils consacraient beaucoup de temps et d'efforts à tenter de nous suivre (3). Nous nous étions tout de même gardé une petite douceur : la convention Saint Raphaël-Monaco-Gênes, dite Ramoge, signée en juillet 1976 à Monaco, ce qui me permit de rencontrer la Princesse Grace, ce que j'ai vu de plus ravissant au monde.

La liste des textes adoptés à l'initiative du ministère serait trop longue. Je mentionnerai encore la loi sur les installations classées, nouveau concept proposé à juste titre par le sénateur, rapporteur du projet voté en 1976, qui modernisa la loi sur les établissements classés dont j'ai parlé plus haut. Voilà un texte qui passa tout seul. J'en ai un souvenir très paisible. Il ne déchaîna aucune passion. La question de l'ordre entre la délivrance de l'autorisation et celle du permis de construire nous posa problème : fallait-il la délivrer avant ou après ? On trouva une solution. En revanche, on n'en trouva pas, et je le regrette encore, s'agissant de la possibilité de racheter les droits à construire environnant une installation classée, ce qui aurait permis de contrôler les risques. L'Équipement y était opposé en vertu du principe de la gratuité des servitudes publiques, principe introduit dans la législation par Vichy ! 30 ans plus tard le législateur a enfin permis ce rachat.

J'évoque aussi la loi sur les produits chimiques de 1977, inspirée par un texte américain trop ambitieux, car il voulait soumettre tous les produits chimiques dispersés dans l'environnement à une obligation d'évaluation de leurs dangers potentiels. Il eût fallu des moyens énormes de contrôle pour ne pas tout bloquer, que naturellement nous n'eûmes pas. Ajoutez à cela la mauvaise volonté constante de l'Union des industries chimiques. Le résultat en est quelques années de perdues, car le problème subsiste ; le nouveau règlement Reach y portera peut être remède, mais, si les moyens ne suivent pas, il n'y faut pas compter.

Les autres directions du ministère, aussi, allaient de l'avant : ainsi de la chasse et de la pêche qui furent réformées, du Conservatoire du littoral, créé en 1975, et de la protection de la nature qui fit l'objet de la loi de 1976 introduisant les études d'impact sur l'environnement, publiques

et préalables à tout investissement important, à l'instar de l'administration américaine qui nous avait montré la voie.

Je ne vois pas dans les annales récentes de l'Etat les traces d'un tel effort d'organisation, effectué en moins de six ans et mis en œuvre énergiquement. Ce n'était pas pour faire du règlement mais pour répondre à une demande de la société ; au demeurant, quand nous sentions que la loi ne pouvait pas être une réponse à ce besoin de protection de l'environnement ou devait être relayée, nous trouvions d'autres cheminements.

Quelques exemples d'actions sur le bruit

Pendant un an, de 1971 à 1972, une mission conduisit aux premières décisions sérieuses de lutte contre le bruit : réduction du bruit des compresseurs de chantier, réduction du bruit des véhicules, meilleure isolation phonique des logements, zonage urbanistique, procédures et mesures, limitations de construction, redevances de bruit sur les avions et aides à l'insonorisation autour de Roissy et d'Orly, création des brigades de police et de gendarmerie capables de mesurer et de réprimer les véhicules et comportements bruyants, etc. Mais le chef de la mission se rendit compte que la grande loi contre le bruit, dont il poursuivait l'étude à la demande du gouvernement, était irréaliste et proposa d'en abandonner le projet. Ceci fut fait en 1972 ; aussi nous orientâmes-nous alors vers des mesures ciblées.

Nous jouâmes sur plusieurs registres : d'abord l'opinion publique – le directeur de cabinet du ministre appelait cela l'organisation de la course à pied – en imposant, par exemple, la mesure et l'affichage du bruit émis par les machines d'électroménager. Le résultat fut inespéré : sous la pression des consommatrices, le bruit des nouvelles machines à laver était divisé par dix un an plus tard. Nous utilisâmes aussi rudement que possible les règlements dont nous disposions et que nous avions d'ailleurs renforcés : par exemple à l'encontre des motos. La majorité des importateurs de motos méprisaient les règlements limitant leur bruit ; malgré leur bonne volonté, les 70 brigades antibruit que nous avions fait créer ne suffisaient pas au contrôle ; j'ai donc fait acheter par le ministère six motos de marques différentes dont j'ai fait mesurer les émissions. Conclusion : quatre dépassements manifestes et donc quatre interdictions d'importer et quatre faillites d'importateurs connus. En outre, certains fabricants proposaient des kits d'échappement de motos pour remplacer les pots d'origine et faire plus de bruit dans leurs dispositifs chromés ; ils ont compris que leur commerce était terminé après quelques saisies et quelques fermetures. Le résultat de ces actions rendues largement publiques fut que ce petit monde se l'est tenu pour dit ; les motos neuves ont mieux respecté la loi et les propriétaires de motos, amateurs de *vroum-vroum*, ont réduit leurs voluptés sonores. Que n'en est-il de même aujourd'hui, pour la vitesse !

Nous poursuivîmes aussi le travail réglementaire pour réduire le bruit des appareils : divers engins de chantier, grues à tour, tondeuses à gazon ; j'eus dans ce dernier domaine la chance d'avoir un conseiller d'Etat, rapporteur

du décret qui, après avoir manifesté une grande ironie sur ce projet qui, il est vrai apparaissait bien modeste pour un acte aussi majestueux qu'un décret en conseil d'Etat, en devint le défenseur après une après-midi passée à la campagne chez un ami dont le voisin tondait sa pelouse.

C'est grâce à lui que nous pûmes rendre force aux règlements qui donnent aux maires le pouvoir de limiter l'usage d'engins sonores ou la pratique d'activités bruyantes. Ceci nous conduisit à passer, en 1977, de nombreux contrats pilotes anti-bruit avec des communes. On ne peut pas concevoir l'imagination qu'il faut à ce sujet. Par exemple, les zones de 30 km/h pour la circulation automobile viennent de là. Autre exemple : pour réduire le bruit nocturne à la sortie des « boîtes », nous avons subventionné des pièces d'accès à l'extérieur, silencieuses, faisant sas avec les salles disco ainsi que l'installation de réverbères plus puissants dans la rue devant l'entrée, car ce sont les clients sortants qui parlent fort ; les faire passer par un accès silencieux les calme et les placer sous une forte lumière dans la rue les disperse !

Bien sûr nous poursuivîmes, dans un cadre international, le travail sur le bruit des véhicules neufs qui fut divisé par quatre en dix ans. Ceci contribuait à la réduction des bruits de voirie affectant les immeubles riverains qui ne devaient pas dépasser, en façade, 65 dBA, alors qu'en 1970 dans Paris, plus de la moitié dépassaient ce chiffre, d'où campagnes de mesures, limitations et investissements divers, règlements d'urbanisme, etc. Il en alla de même s'agissant de notre effort sur la réduction du bruit des aéroports : isolation phonique, rachat des maisons exposées au moyen des redevances pesant sur les avions et strict maintien de contraintes urbanistiques.

Là encore, il ne faut jamais rendre la main : nous eûmes, dans mon souvenir en décembre 1975, une longue période de brouillard sur la région parisienne, qui me donna l'idée d'aller vérifier comment, sur les aérodromes, étaient respectées les trajectoires antibruit, à l'atterrissage et au décollage. Nous utilisâmes une camionnette de mesures sophistiquée. Pour le décollage, pas grand-chose à dire. Mais pas pour l'atterrissage ! A trois kilomètres de l'entrée des pistes, sous l'axe ILS où nous étions placés, nous pûmes voir des avions gros porteurs faire des baïonnettes comme des chasseurs, pour rattraper l'axe, se présenter parfois si bas que l'on pouvait voir, malgré le brouillard, les têtes des passagers aux hublots, ou si haut qu'ils prenaient deux fois la pente de descente normale, etc. Nous vérifiâmes que les pilotes de ces avions n'étaient ni réprimandés ni punis. Comme l'Aviation civile et l'aéroport ne paraissaient pas vouloir sévir, j'employai le dernier moyen qui me restait : un hebdomadaire sérieux qui, de bonne grâce, fut très heureux de donner à ces mesures quelque publicité. Je laisse à deviner les réactions des intéressés, administrations, compagnies aériennes, pilotes, riverains, etc. Paris y acquit, par la suite, une réputation de sérieux et de sévérité exemplaires.

J'ai bien le sentiment en me relisant que mes propos relèvent souvent de l'anecdote. C'est absolument vrai. L'anecdote est l'illustration d'une volonté totalement déterminée. Jamais la « grande politique » que nous avons voulue

et que nous avons faite n'aurait été possible sans ces conflits. Je dois d'ailleurs dire que nos ministres ne furent bien souvent informés de nos escarmouches qu'après coup...

Les appuis politiques

L'appui constant du Président de la République fut la condition de la réussite. Chaque fois que son arbitrage était requis, il était rendu en faveur de l'environnement, et ceci même après le premier choc pétrolier du printemps 1973, période où pourtant toutes les raisons étaient bonnes pour ralentir l'effort. Même le plus vieil ami de Georges Pompidou, Olivier Guichard, ministre de l'Aménagement du Territoire, du Logement et du Tourisme, perdait ses arbitrages en face de nous. Nous n'usions naturellement de cet appui qu'avec une parcimonie et une discrétion extrêmes.

Les choses ont changé à partir de 1976, époque où le Premier ministre imposa un plan de rigueur pour limiter la dépense publique et réduire une inflation inquiétante. Les troisièmes programmes d'intervention des Agences financières de bassin qui devaient démarrer en 1976 furent gelés et réécrits avec des ambitions et des redevances largement réduites. Ce fut pour moi un très grand choc ; il apparaissait clairement que les Agences financières de bassin n'étaient pour le gouvernement que des démantèlements de l'Etat et leurs redevances, des taxes fiscales, quel qu'ait été l'effort d'explication économique que nous ayons pu faire. Au demeurant, ceci confirmait la position constante des Finances qui ont fini par gagner, avec la loi sur l'eau de 2006, et par transformer les redevances en impôts...

Valéry Giscard d'Estaing fut à sa manière un protecteur de l'environnement. Son cabinet et lui avaient compris l'enjeu politique, encore qu'à l'exception de Michel d'Ornano, les huit ministres et secrétaires d'Etat qui se succédèrent de 1974 à 1978 ne furent pas des personnalités politiques de premier plan. L'aboutissement des textes et mesures en préparation lui permit, dans les premières années de son mandat, une activité politique et parlementaire soutenue. En outre, ses initiatives symboliques furent nombreuses. On se souvient de cette grande journée de l'environnement à Angers en juillet 1976, « l'année de l'environnement ». Il y réunit tout ce que la France comptait de hauts fonctionnaires pour leur exposer ses ambitions dans ce domaine. Il faisait un temps magnifique. La Maine était au plus bas et l'on pouvait voir, sur les perrés, tous les exutoires des égouts. C'était la grande sécheresse et j'étais Monsieur Eau (4). Je passais mon temps au téléphone et n'ai guère pu profiter du discours que pour apprendre que l'Agence des déchets serait implantée à Angers ; le député-maire de la majorité était très menacé ; ce cadeau ne lui suffit pas pour conserver son siège !

Après le deuxième choc pétrolier, fin 1978, tout s'est transformé. Le coup était trop rude. Les priorités sont devenues autres. Je n'étais plus aux affaires et n'ai pas pu les vivre de l'intérieur, mais je voyais bien que maintenir la barre était déjà une belle performance. Puis au changement de président se succédèrent dix années ternes où la protec-

tion de l'environnement disparut de fait des exigences et des priorités politiques. Je me souviens d'un ministre de l'Environnement qui me disait être content de réunir plus de cinq journalistes à ses conférences de presse ! L'activité croissante de Bruxelles, où nous perdîmes l'initiative, et la constance de l'administration française permit malgré tout de tenir le cap. Ce n'est qu'en 1988 que le nouveau Premier ministre remit l'environnement au premier rang.

Revenons à l'eau

La politique de l'eau a été une des grandes réussites du ministère. J'ai dit plus haut comment elle avait commencé ; en 1971, elle était déjà en place. Le premier programme d'intervention des Agences financières de bassin 1968-1971 s'achevait, le second 1972-1976 était voté. Effort multiplié par 10 en 10 ans, 2500 stations d'épuration mises en construction en 10 ans... Les rejets en rivière régressaient à partir de 1974.

L'opinion publique a bien accepté l'idée nouvelle du pollueur-payeur ; les redevances ont été recouvrées à 95 % malgré l'opposition initiale de l'Association des Maires de France. Son président refusait l'idée de redevances perçues sur les communes gestionnaires des réseaux. Elle fut levée par une astuce : le gestionnaire du réseau ferait payer la redevance forfaitaire à taux plein à chaque habitant raccordé et toucherait de l'agence la décote correspondant à la pollution retirée par la station. Devant ce bénéfice pour la commune s'évanouirent alors les considérations sur les taxes de capitation ; le conflit fut réglé ; son issue heureuse nous laissa, jeunes et enthousiastes fonctionnaires, une mauvaise impression de bidouillage.

Les programmes d'intervention s'appuyaient sur un plan de remise en état des eaux du bassin pour satisfaire les besoins en eau de toute nature. En théorie les redevances devaient représenter le coût pour la collectivité de la consommation de la ressource ou de sa pollution. On évalua ce coût de manière approximative en considérant que le programme d'action était une voie vers l'*optimum* et donc que la valeur de l'eau pouvait être approchée par la responsabilité de chaque consommateur ou pollueur dans ce programme.

Prenons l'exemple de l'eau dans la région de Lille ; deux ressources principales y existaient, la nappe de la craie, sur-exploitée, et l'eau de surface, la Lys, trop polluée pour l'alimentation humaine. La solution était de réduire les prélèvements industriels dans la nappe, pour les reporter sur les rivières, en réalimentant celles-là par des eaux de surface ramenées du sud par canalisations. La nappe de la craie retrouvait alors des disponibilités pour l'alimentation humaine. Le financement des ouvrages se faisait par une redevance sur tous les prélèvements dans la nappe de la craie car tous les préleveurs étaient responsables de son insuffisance à laquelle devait remédier le programme. Ces recettes des redevances payaient l'amenée d'eau en Lys. Les industriels pour qui l'eau de la nappe devenait trop chère se retournaient alors naturellement vers l'eau de surface. Ceci fut décidé par tous.

On voit dans cet exemple, parmi beaucoup d'autres, que le financement était assis sur la responsabilité et non sur une répartition mutualiste des dépenses. Il a été hélas bien difficile de faire prévaloir dans le temps ce principe, pourtant le seul correct économiquement et, de fait, les agences année après année se transforment en mutuelles.

Dans le cadre de ces programmes ont pris place des opérations exemplaires qui montraient qu'on pouvait reconquérir nos rivières. Les premières rivières traitées figuraient dans les « cent mesures pour l'environnement » décidées par le gouvernement en 1970 : le Lot, la Lys, la Vire, l'Ondain, le Rupt de Mad. Le lac d'Annecy était presque dépollué, les divers lacs alpins apparurent plus tard dans la liste ; une bonne centaine d'autres opérations ont suivi, qui furent pour la grande majorité des succès. Partout s'est créée une volonté de gestion qui associe dans ces projets utilisateurs et responsables, comme elle s'est aussi créée au niveau du bassin. On peut, en comparant l'état des lieux sur la base de l'inventaire de 1970 – 200 000 mesures – avec les inventaires ultérieurs dix fois plus complets, plus permanents et plus pertinents (5), dire que les rivières sont en meilleur état. Il n'en est évidemment pas de même des nappes et des ruisseaux, et c'est là qu'il faut parler clairement de la responsabilité de l'agriculture.

Pour faire simple, disons que si l'industrie a depuis 1971 divisé ses rejets polluants par plus de dix (en cinq ans ses rejets étaient déjà divisés par deux), si les communes les ont divisés par trois, l'agriculture a largement augmenté les siens, directs ou indirects. Il en résulte une imprégnation générale des ruisseaux et des nappes par les polluants agricoles ou leurs métabolites, engrais et pesticides qui n'existaient pas en 1971. L'Etat n'a jamais pu ou voulu faire appliquer la règle commune de protection de l'environnement par l'agriculture et par les agriculteurs. Ceci exigerait un changement complet de politique agricole.

Nous connaissions cette situation ; aussi avons-nous préféré ne pas nous occuper des questions agricoles. J'ai essayé d'éviter la responsabilité des élevages qui nous furent imposés comme installations classées après 1976 ! Au moins ai-je pu ne limiter notre contrôle qu'aux très importants élevages qui, au demeurant, ne furent qu'une source de problèmes. La suite montre combien il reste difficile à l'agriculture de se plier à la règle commune. Le plan de maîtrise des pollutions agricoles, lancé en 1993, qui tentait d'appliquer aux élevages la politique réussie avec l'industrie à partir de 1968, 25 ans avant, a bien du mal. La loi sur l'eau de 2006 exonère quasi totalement l'agriculture de redevances de pollution ! En eussent-ils le désir, corsetés dans une économie administrée, les agriculteurs ne peuvent pas y mettre un sou alors que chaque sou dépensé en engrais ou pesticides leur rapporte.

En 1976, nous vîmes venir à partir de février une sécheresse extrême. Il n'avait pas plu dans la moitié Nord de la France depuis octobre. J'en prévins le ministre. Nous nous organisâmes dès ce moment au sein de la Mission interministérielle de l'eau. Je fus nommé en mai Monsieur Eau (c'était la mode des Messieurs...). Nous être préparés nous a permis de faire face en mobilisant tous les moyens,

comme l'arrêt de la navigation pour réserver l'eau des biefs à l'alimentation des villes, l'établissement d'adductions d'urgence (31 km en moins de trois semaines dans un cas), le transport de fourrage par camions réquisitionnés du Sud vers le Nord de la France, la distribution d'eau potable dans les écarts et les fermes, la campagne de presse pour les économies, la gestion au plus près des barrages, etc. Est-ce notre action ou la clémence des dieux ? La France souffrit moins que l'Angleterre.

Je pus obtenir qu'en décembre 1976 un décret confie au ministre de l'Environnement la police des eaux, jusque-là répartie entre agriculture, mines et équipement. On pouvait enfin organiser; mais ceci ne me valut guère l'affection de mes collègues.

Un mot, pour finir, sur la mer. Je l'ai dit plus haut : grâce au travail du GIPM, la protection de la mer contre la pollution avait une politique claire. A partir de 1976, nous tentâmes de traiter systématiquement les rejets à la mer des industries et des communes dans le respect de la loi et des conventions de Paris et de Barcelone. Nous n'étions guère à la fête quand on se souvient par exemple des boues rouges de la Montedison en Méditerranée, des phosphogypses au Havre, ou des rejets de Marseille ! En France comme au Royaume-Uni ou en Espagne, la politique d'alors était de déverser et de laisser diluer. Pour les grandes industries, le débat conduisait, en deux ans, à une solution. Mais pour les villes et communes, responsables de la pollution bactérienne, cela traînait. Une fois de plus, voyant que rien n'avancait, j'utilisai la presse, en communiquant à un hebdomadaire les résultats d'analyse des plages. Le résultat fut ce qu'on imagine. Quelques mois plus tard, un plan national faisait une priorité de l'assainissement des zones de plages ou de coquillages. Aujourd'hui la surveillance des baignades ne révèle que 2 % d'entre elles polluées, sans rapport avec les mesures de cette époque.

Industrie et air

Dominique Moyen reprenant dans son texte la politique industrielle dont il fut l'initiateur, je n'en parlerai que pour indiquer qu'il n'en exista aucune aussi structurée dans aucun pays. Ce processus de contrats, d'agréments, de traités, par établissements ou par branche industrielle, mené avec constance de 1972 à 1978, nous a permis une grande souplesse et une adaptabilité aux circonstances, qui firent qu'avec la pression réglementaire, les industries avaient réduit leurs déversements polluants en rivière de 45 % en cinq ans. Les incitations multiples et énergiques à la prévention (politique des usines propres) ont été à partir de 1976 un axe d'effort soutenu. Aujourd'hui la pollution industrielle n'a plus aucun rapport avec ce que nous avons connu. Mettons qu'elle ne représente pas 10 % des émissions de l'époque.

Aller jusqu'ou l'on « pouvait aller trop loin » fut un principe de notre action : demander à chacun ce qu'il pouvait donner sans le mettre en péril. On peut dire que les « économies » externes pour la collectivité, c'est-à-dire ce que lui coûtaient la pollution et le désordre étaient largement

supérieures à ce qu'exigeait la lutte, et donc que nous ne faisons pas de bêtise économique en forçant les feux de la sorte.

Avec l'industrie, les modes se suivaient : le principe américain du *Best Practical Available Mean*, c'est-à-dire d'imposer le meilleur moyen technique disponible, quel que soit son coût, pour fixer les objectifs d'épuration, qui devint plus tard le *Best Economical Technical Mean*, meilleur moyen technique économique, ou même le « Pari », c'est-à-dire la fixation d'objectifs irréalistes en laissant à la dispute et au futur la décision finale, ne me paraissaient ni fondés, ni dans la tradition française. Nous avons cru à l'expérience, à une prospective raisonnable sur l'évolution technique, au débat et enfin à la fiabilité d'échéances fixées à long terme, auxquelles nous promettions de nous tenir, ce qui permettait à l'industrie de s'organiser et de respecter ses engagements. Une fois les objectifs fixés, je n'ai jamais vu mes interlocuteurs faillir.

J'ai peu parlé de la politique de protection de l'air. A l'époque, le problème venait des fumées noires, du SO₂, de l'oxyde de carbone et du plomb. Pour les deux premiers polluants qui provenaient de l'industrie et des foyers de combustion, on s'appuya sur deux piliers : d'une part, la loi de 1960 d'où découlèrent la création des zones de protection spéciales où nous pouvions réglementer les combustibles soufrés et les interdire en cas d'alerte (nous créâmes les ZPS en région parisienne, à Fos, à Rouen, etc.) et, d'autre part, la loi sur les installations classées qui permit de fixer les obligations des cimenteries, des plâtreries, et de bien d'autres industries.

Qu'on se souvienne du voisinage des cimenteries de l'époque et des torrents de poussière qui les environnaient ; nous y mîmes ainsi bon ordre.

C'est aussi à partir de 1973 que se développèrent avec notre aide les réseaux de mesure de pollution atmosphérique en France, dans toutes les agglomérations de 100 000 habitants. Contre cinq incomplets à l'époque, il y en a 34 de qualité internationale aujourd'hui.

Je voudrais parler encore, à propos d'air, de quelques actions en matière de voitures automobiles. Les normes internationales évoluaient bien et nos règlements les suivaient. Le problème était leur application. La campagne CO/CO₂ lancée en 1976 fut une novation. On allait mesurer sur route les émissions des véhicules. On avait mobilisé plus de 2 500 garages et surtout les brigades. Le syndicat de constructeurs automobiles y était très opposé. Cette campagne eut, avec des moyens très modestes de l'Etat, des résultats extraordinaires : de trois quarts de moteurs déréglés on passait à un quart un an après.

Conclusion

Quand j'y repense, me revient le « bonheur d'administrer ». Nous avions tout à faire et la page blanche nous inspirait plus d'enthousiasme que de crainte. L'action était la sœur du rêve. Tous les pays tâtonnaient, même les Etats-Unis pourtant bien en avance. Nous nous inspirions des expériences des autres, et eux des nôtres.

Notre premier principe fut de ne rien laisser en friche : l'eau, l'air, le bruit, les déchets solides, la mer, les industries, les collectivités, nous essayâmes de tout aborder avec franchise, même si l'on ne pouvait pas aller dans chaque domaine au même rythme. J'ai dit plus haut ce qu'il en est de l'agriculture.

Notre second principe fut la concertation avec tous les acteurs ; chaque fois que nous l'avons pu, nous avons créé un espace de représentation et de délibération pour associer au bon niveau, rivière, « zone », bassin, département, région, etc. tous ceux qui avaient à connaître de telle matière de l'environnement. Cela s'appelle la subsidiarité.

Notre administration fut d'abord une administration de mission. Nous créâmes tout avec très peu de moyens. J'ai dit plus haut la force que nous tirions de notre possibilité d'intervenir dans toute matière intéressant l'environnement, la force d'un ministre très proche du Premier dont il était délégué. Ce ne fut pas une administration de gestion directe, sauf dans le domaine de l'eau qui le nécessitait évidemment. Notre rôle de conscience active, et délibérément indiscrète, de la protection de l'environnement auprès de tous les autres responsables publics, intervenant dans le processus même de la décision, fut le plus efficace. Nous avons toujours essayé de faire prendre en compte la protection de l'environnement comme une contrainte d'évidence, comme la finance ou le personnel.

Aujourd'hui où l'on reparle de gouvernance de l'environnement, qu'il me soit permis de souhaiter que ses défenseurs ne croient pas trouver dans un vocabulaire hermétique, des

organisations pesantes, des procédures lourdes de titres plus brillants qu'efficaces, leurs forces nouvelles mais bien plutôt grâce à un équipage de corsaires résolus à amener, en le respectant, chacun à vivre la protection de l'environnement.

« Qu'il était bleu le ciel et grand l'espoir... » Nous avons eu le sentiment de servir. Nous avons connu le « bonheur d'administrer » dans ces premiers temps du ministère, et nous l'avons su !

Notes

(1) C'est curieux mais c'est ainsi. La mise sous surveillance et régime d'autorisation des nappes en cause fut faite par décret, en 1936 et 1958, en application d'une loi sur la défense du Franc.

(2) Quand j'écris nous, c'est pour éviter d'avoir à citer tous ceux qui, du ministre à l'agent, ont contribué à l'action dans le ministère.

(3) Le premier programme d'action des Communautés pour l'environnement fut la transposition du nôtre.

(4) Je ne suis pour rien dans l'impôt sécheresse dont je ne fus informé que par la presse.

(5) Comme l'indique un rapport d'un conseiller d'Etat, les administrations de police des eaux furent plus que réticentes à ce que nous organisions des méthodes communes, que nous colligions et rendions publics les résultats. Chacune entendait en rester propriétaire.

(6) La répartition de la police des eaux ressemblait à cela : rivières navigables ou flottables, Equipement ; autres cours d'eau, Agriculture ; nappes souterraines à plus de 80 mètres de profondeur, Mines ; à moins de 80 mètres et au droit d'un cours d'eau, service vu ci-dessus..., etc. Je me trompe peut-être, mais c'était à peu près cela. Sans commentaire.