extract di une conference pronoucci pour la Fondation de gaulle et la Fondation loupidon nou 1996 à Dijon

Serge ANTOINE

LA DATAR ET LA NAISSANCE DE LA POLITIQUE FRANCAISE DE L'ENVIRONNEMENT

Parce que la Datar, née en 1962, avait pour vocation de se préoccuper du territoire, elle ne pouvait pas, il y a 30 ans, passer à côté de l'émergence de ce que l'on appelle aujourd'hui "la politique de l'environnement" et ne pas y contribuer. Parler d'émergence est, pour cette période 1962-1971, plus exact que d'évoquer des textes et des dates évènementielles ; tout en retenant que la décision du Président de la République, Georges Pompidou, et celle du Premier Ministre, Jacques Chaban-Delmas, elle, a bien une date précise : le 7 janvier 1971 : celle de la création en France d'un Ministère de la protection de la Nature et de l'Environnement dont le titulaire a d'abord été Robert Poujade et qui fut, au monde, le premier Ministère à part entière ayant cette attribution.

La Datar a joué un rôle, à mon avis décisif, dans cette naissance mais il faudrait aussi parler d'autres acteurs : du Président de la République, Georges Pompidou, lui-même, dont l'attachement aux paysages ruraux était forte, de Michel Woimant et de nombreuses personnalités de l'entourage du Président, de quelques hommes des eaux et forêts, comme Marcel Blanc, Yves Betolaud, Jean Servat, qui ont joué des rôles différents à des périodes différentes¹, de personnalités comme Louis Armand, des scientifiques aussi, bien sûr. Mais, ici, dans ce colloque sur l'Aménagement du Territoire, je parlerai surtout de la Datar des années 1962-1970.

Une lecture en fonction des années 60

Un mot d'abord pour vous dire qu'il existe des historiens de cette période récente que vous gagnerez à consulter ; ils ne sont pas nombreux : par exemple, d'abord le livre écrit à chaud par Robert Poujade "le Ministère de l'impossible" en 1974² après son départ ; la thèse de Jean-François Bazin (l'actuel président de la Région Bourgogne) en 1973 ou le travail minutieux d'un universitaire, Jean Charvolin, sur les années 1969-1971.

En se rapportant aux textes ou aux archives il faut bien avoir présent à l'esprit que rien ne se fait sans racines profondes : par exemple, celles de tous ceux qui, depuis plusieurs siècles, et même au XIXè si décrié par sa croyance au Progrès, ont commencé à sentir les déréglements entre les activités humaines et celles de la nature et à s'en inquiéter(c'est cela

² Éd. Calmann-Levy, 276p.

¹ Yves Betolaud à la Direction générale des eaux et forêts, entre 1957 et 1965, lance les Parcs nationaux. Conseiller technique au Cabinet d'Edgar Faure, Ministre de l'Agriculture (1966-1967), puis Sous-Directeur de l'espace naturel (1967-1970). Jean Servat, Conseiller technique au Cabinet d'Edgar Pisani (1963-1966), Marcel Blanc, Directeur de Cabinet de M. Chalandon (1969-1970) puis Directeur général de la protection de la nature (1970-1973).

l'environnement) ; par exemple aussi celles de la tradition française d'une intervention de l'État dans l'ordonnance des milieux³, en particulier pour les eaux et forêts.

Et par dessus tout, il faut éviter de transposer tout en référence à notre présent, sans rappeler la "densité" du temps ; car il faut coller au contexte du moment et, entre 1965 et 1996, ce contexte a profondément évolué : celui de 1996 n'est plus du tout le même que celui des années soixante.

Ces années soixante étaient marquées par la priorité à la "transformation du pays" (J..Monod) et à un développement national sans référence encore à l'Europe avec un plein emploi assuré, la dynamique de l'urbanisation et l'armature urbaine et une phase très forte de mutation agricole et rurale. La fragilité de l'écologie n'était pas, à première vue, un souci pour l'opinion publique, ni pour les autorités locales, ni encore pour les entreprises.

Entre 1965 et 1970, période d'émergence de la politique française de l'environnement, le monde scientifique était, dans l'ensemble, peu moteur, tant il est vrai que sa médiatisation dans l'opinion était sans commune mesure avec ce qu'il en est maintenant Je me rappelle la difficulté qu'a connue Louis Armand, tout académicien qu'il était, pour faire passer le mot d'"environnement" qui, d'origine anglo-saxonne, était quelque peu récusé en France avec, même, des polémiques dans le Figaro sur ce mot "vague"; faire comprendre les problèmes vrais d'un pays alors (et encore aujourd'hui?) bien insouciant n'était pas travail facile.

L'opinion publique elle, était aussi très peu porteuse ; si peu qu'en 1967 le Canard enchaîné ironisait sur l'idée de parcs naturels régionaux : "la France n'est-elle pas si belle et vraie dans sa campagne qu'il faille une étiquette pour ses sites les plus naturels".

Les "grandes" catastrophes comme celles de Tchernobyl n'étaient pas encore motrices pour la prise de conscience et même les premiers accidents du type du Torrey Canyon (1967) avaient encore peu d'effet d'entraînement.

Les acteurs de la société civile qu'on appelait alors "les décideurs" n'étaient pas avertis de la problématique environnementale. En 1967 j'ai organisé une "consultation delphi" auprès de 272 hautes personnalités de la vie active en leur posant la question "quels seront les grands problèmes, à votre avis, de l'après an 2000 ?" Pas une n'a évoqué les problèmes de l'emploi (le "plein emploi" était considéré comme un acquis). Pas une non plus n'a évoqué le moindre problème d'environnement. La France était, sur ces problèmes, inavertie et presque totalement insouciante⁴.

Quant aux associations, elles naissaient à peine et, souvent, pour des motifs locaux. La liste de celles qui existaient alors a été donnée dans la "revue 2000", en 1970 ; elle est très instructive.

L'environnement était à fleur de peau et guère plus.

Alors, le moteur de la fonction publique a été sans doute le plus actif. Mais sans doute faut-il mieux parler d'avancées, ici ou là, au sein de la fonction publique et ne pas dire "la

⁴ Cf. Serge Antoine in 'La Nef', juillet-septembre 1971, La France polluée.

³ Cf. en annexe deux pages sur ces racines extraites d'un ouvrage en deux tomes (écrit par S. Antoine, J.B. de Vilmorin, A. Yana) sur les écrits francophones de l'environnement de 1548 à 1996, ed. Entente, 1996.

fonction publique". Il faut aussi bien tenir compte de la dimension internationale fortement présente.

La Datar créée en 1962, parce que sa fonction était de maitriser le territoire et de lui donner un destin, parce qu'elle était volontiers à l'écoute du pays avec, de surcroît, une forte dimension prospective, a fourni un terrain propice à l'éclosion de l'environnement.

Combien anticipatrice apparait alors avoir été la phrase d'Olivier Guichard dans son livre "Aménager la France" (1965) : "la protection de la nature est devenue un problème politique".

Quel est donc l'apport de la Datar et comment a-t-elle réagi?5

J'évoquerai cinq points :

- la politique de l'eau
- le conservatoire du littoral
- les parcs naturels régionaux
- au delà de ces trois apports ...
- la préfiguration du Ministère : 1969-1970.

La politique de l'eau

Le premier apport a été la naissance de la politique de l'eau. J'en parlerai peu ici puisqu'Yvan Cheret qui en a été l'âme fera un exposé sur ce point.

Le "Secrétariat permanent pour l'étude des problèmes de l'eau" (SPEPE) avait été créé en 1960, en mitoyenneté entre le Ministère de l'Intérieur et le Commissariat général du Plan. Yvan Cheret, qui en était le patron, fut mis, en 1962, à disposition de la Datar ; il prépara, en deux ans, la loi sur l'eau ; elle fut votée en décembre 1964, monument exemplaire dans le monde avec une structure articulée sur six "Agences financières de bassin", dotées d'un financement incitatif déjà fondé sur le système du "pollueur payeur". Rappelons que ce principe, qui a bien joué son rôle, n'a été lancé à l'OCDE et adopté officiellement qu'entre 1970 et 1972.

Je donnerai ici seulement deux témoignages : le premier qui évoque la forte présence d'Yvan Cheret ; forçant sa place parmi les différentes autres préoccupations de la Datar, Cheret disait volontiers "je n'ai jamais à me battre avec vous, les chargés de mission, mais je constate que quand je ne suis pas là (aux réunions de lundi) vous oubliez l'eau et quand je suis là vous y pensez".

Autre témoignage : lorsque je fus amené à construire une coopération sur le bassin méditerranéen, le "Plan Bleu" que j'imaginais vers 1975 pour ses quelque 20 États riverains, fut directement inspiré par les "livres blancs" des Agences de bassin en France où se

⁵ Cf. Serge Antoine dans "Environnement et Aménagement du Territoire", Jean-Paul de Gaudemar, Colloque de Strasbourg, nov. 1994, *Documentation française* p.35 à 39.

conjuguèrent une géographie, un milieu et une approche résolument prospective. C'est Yvan Cheret qui m'apprit, le premier, ce qu'était un "milieu".

Le Conservatoire du littoral

Autre apport de la Datar un peu plus tard, le Conservatoire du littoral fut une institution originale pensée vers 1970 par Michel Picquard et par moi. Il s'agissait de contrecarrer la tendance au "mitage" des côtes et, plus simplement, d'équilibrer la compétition d'activités sur les 5 500 kilomètres du linéaire côtier français⁶. Nos amis britanniques, avec leur National Trust, nous donnaient une très belle référence puisqu'ils se mirent alors en tête de racheter peu à peu leur littoral encore libre et de faire appel pour cela à l'argent citoyen. Il ne fut pas possible de faire la même chose chez nous et l'institution créée – la seule nationale proposée en dix ans par la Datar – dut faire appel aux crédits de l'État mais ce fut une réussite. Sa structure appuyée sur des "Conseils de rivages" a apporté à la France le moyen de préserver, en 20 ans, plus de 10% de son linéaire côtier et d'être, ainsi, parmi les auxiliaires du Ministère de l'Environnement, l'un des leviers fonciers les plus déterminants.

Le Conservatoire dont Olivier Guichard a été l'artisan fut créé par la loi en 1975 après le rapport Picquard écrit en 1974. Son premier titulaire a été Robert Poujade. Je favorisais sa localisation à la Corderie Royale de Rochefort, en même temps que j'y fis héberger la Ligue de protection des oiseaux, puis, plus tard, le Centre culturel de la mer.

Le Conservatoire français est aujourd'hui un modèle de référence pour d'autres pays. En Méditerranée, la Tunisie a créé le sien en 1995.

La politique française – qui se référait alors au "tiers sauvage" – répondait à un souci touristique et à la préoccupation d'une "nouvelle frontière", dans la perspective d'un avenir maritime français mais aussi déjà à un souci écologique.

Les parcs naturels régionaux

Les parcs naturels régionaux ont été apportés par la Datar à la politique de l'environnement, entre 1965 et 1967. On le doit à Olivier Guichard qui, en arrivant un lundi matin, en 1963, dans les réunions des chargés de mission, lança l'idée d'un parc de nature et de loisirs proche de la métropole lilloise. On doit beaucoup à Henri Beaugé, chargé de mission à la Datar, d'avoir proposé d'élargir cette intention à la Lorraine puis à la Bretagne. À la demande d' O. Guichard, il se rendit aussi en Camargue. Et quelle est la part de référence

⁶ On pourrait aussi parler des protections lancées au XVIII^è siècle par Brémontier sur 65 000 km de dunes : et plus près de nous, des premières opérations de protection par l'administration des Massifs de la Sainte Baume, des Maures ou de Porquerolles (entre 1960 et 1970).

⁷ L'opération Porquerolles en a été un petit maillon avant coureur. C'est en 1969 que, constatant la mise en vente par la Défense Nationale de l'ensemble de l'ile, Jean Blanc - le berger des parcs naturels régionaux (on va le voir) - m'alerta sur cette anomalie. Je fis part à Jérôme Monod de la petite annonce officielle parue dans la presse. Il alerta immédiatement Michel Debré. La décision fut prise dans la semaine. L'État conserverait le domaine jusque là militaire en raison de sa valeur patrimoniale. Georges Pompidou, lui, avait été présent sur le devenir des terrains privés (Fournier) et son arbitrage fut décisif sur l'ensemble de l'île et de son avenir.

aux parcs régionaux allemands⁸ (le Luneburger Heide fut un exemple)? Quel est encore le poids du fait que les parcs nationaux français, créés par la loi du 22 juillet 1960⁹, n'étaient pas partout acceptés en raison de certaines rigueurs réglementaires (sur la chasse par exemple)?

Il fallait aussi aider à trouver un costume de protection pour de nombreuses zônes habitées qui ne pouvaient être traitées dans le sanctuaire des parcs ou même en "zône périphérique"), et épauler aussi le tiers rural de la France en déclin prononcé, (entre 1950 et 1974, 50 000 exploitations avaient disparu et la population active agricole, de 12% encore, allait tendre à des niveaux plus faibles)¹⁰.

La réponse de quelques chargés de mission de la Datar à l'invitation d'Olivier Guichard, celle d'Henri Beaugé qui répondit de suite présent, la mienne, celle aussi de Pannier, fut de réfléchir d'abord, même pour les futurs parcs proches des métropoles (celui de Saint Amand dans le Nord fut vite envisagé), à une conception de parcs "à la française" et non, par exemple, à l'américaine avec ses images de far-west, de rangers et de rondins.

Un an fut nécessaire pour une rencontre fondatrice qui eut lieu en 1966 à Lurs en Provence dans un site merveilleux, celui des "Gens d'image" avec, encore, la présence de Maximilien Vox. On doit très largement la réussite de ce rendez-vous à Jean Blanc, un ancien berger transhumant de Provence qui me fut présenté à Saint Véran. Il fut au coeur de la réflexion et du choix des quelque 135 personnes venues là pendant quatre jours à l'abri du quotidien. Georges Pompidou poussa quelque 6 préfets, et non des moindres, à s'y rendre. La rencontre de Lurs, exceptionnelle réussite de franchise et de confrontation entre des hommes de provenances très diverses (Henri Lefevre le sociologue marxiste de la ville, Flandrin, Claudius Petit, Jean Prouvé, Michel Parent, Georges Henri Rivière, Isac Chiva, Philippe Viannay, Jean Labasse, Philippe Lamour et des fonctionnaires comme Yves Betolaud, par exemple) a conduit à plusieurs orientations :

- les parcs ne seront pas des musées, même s'ils seront des lieux de mémoire
- les parcs seront dans la vie, dans le développement (on ne disait pas encore "durable") dans l'architecture contemporaine ; ce seront des lieux d'innovation et d'expérimentation
- les parcs seront culturels ou ils ne seront pas
- statutairement (et on le doit beaucoup au jeune auditeur au Conseil d'État d'alors, Jean-François Thery) les parcs ne seront pas dotés de législations d'exception et on fera appel, pour la première fois en France, au droit contractuel entre l'État et les collectivités territoriales sous la forme d'une "charte".

⁸ Une mission, qui regroupa Jean Servat, Yves Betolaud, Jacques Thibaudet et Henri Beaugé, se rendit en Allemagne en juillet 1964, à la demande d' E. Pisani et d' O. Guichard. Elle proposa le nom de "parc naturel" et de "parc régional" (sept. 1964). Georges Pompidou arbitrera pour confier à O. Guichard et à la Datar la mission d'aller de l'avant sur les parcs régionaux.

⁹ Préparée par Yves Betolaud en particulier, s'appuyant sur le Museum National d'Histoire Naturelle et sur le Conseil Supérieur de la protection de la nature.

[&]quot;Y aura-t-il une nature en l'an 2000?" Serge Antoine in *Le Monde*, mars 1968 : "Quelques esprits qui ont encore le souvenir d'une France rurale assez traditionnelle, lente d'évolution, pensent que l'équilibre des paysages de la France de toujours ne mérite aucun traitement clinique... Il faut dès maintenant préparer une stratégie de la nature".

¹¹ Edgar Faure est venu pour la clôture avec Olivier Guichard bien sûr.

Philippe Lamour, qui était mon voisin direct à la Datar, devint le Président du Parc du Queyras que j'avais repéré comme un des sites possibles.

Une mission fut composée (avec Michel Parent, Colette Auzas et trois autres personnes) pour prospecter en France des sites possibles pour de futurs parcs. Puis une école, un peu exceptionnelle (école sans murs), fut ouverte pour former les quelque quinze candidats (fonctionnaires et non fonctionnaires) qui passèrent un an en caravane spécialement équipée à travers toute l'Europe, au Japon, aux États Unis, au Canada pour voir les réponses faites ailleurs dans le monde à la protection de grands espaces.

L'épisode de la mise en place institutionnelle des parcs naturels régionaux mérite d'être conté : un texte destiné surtout à protéger l'appellation fut préparé : parce qu'il ne créait aucune disposition juridique particulière dans les parcs et que les parcs étaient définis comme des territoires "beaux, à protéger et, ce, avec l'adhésion des populations", le Conseil d'État hésita la trouver ce morceau de bravoure justiciable d'un décret : c'est, a dit alors un Conseiller d'État, "du droit à l'état gazeux". Le texte était en panne. Peu après, Jean Maheu, Conseiller technique à l'Élysée et qui avait été à Lurs, répond, en voiture, au Général de Gaulle qui lui demande ce qu'on peut faire pour la nature : "Vous avez une bonne occasion ; signer le texte sur les parcs". Et le Conseil d'État vit avec étonnement ce texte "flou" être digne d'une signature du Président de la République(décret du 1er mars 1967).

Puis, une par une, les chartes furent proposées ¹⁴ aux élus et presque partout acceptées. Aujourd'hui, trente ans après, les parcs naturels régionaux sont au nombre de 31 : près d'une vingtaine de candidatures montre que l'appétit est encore là. D'ailleurs, si l'on en juge en termes de prospective, l'avenir est prometteur : 10% du territoire en France est couvert par les parcs, les réserves, le linéaire protégé du Conservatoire du littoral ; 18% en Grande Bretagne ; 26% en Allemagne. Près du tiers des régions d'agriculture non productiviste auront, dans quelques années, en Europe, un statut spécial où protection et développement durable devront se conjuguer.

Les parcs régionaux, nés d'une réponse au tourisme ¹⁵ et d'un accompagnement des grandes agglomérations, sont maintenant un élément fort du dispositif que l'on pourrait qualifier "d'armature rurale" ou encore "d'aménagement fin du territoire" (R. Poujade). René Passet et Claude Lefeuvre dans "Héritiers du futur" (1995) plaident pour un schéma national des parcs et de corridors en forme "d'infrastructure verte".

Au delà de ces trois apports

Ces trois apports décisifs à la politique d'environnement – l'eau, le Conservatoire du littoral, les parcs naturels régionaux – sont ceux que l'on peut bien identifier en tant que démarches ou en tant que produits. Mais l'attention au respect de ce que l'on n'appelait pas encore "l'environnement" dans la durée longue était bien en germe dans différents programmes et plusieurs actions de la Datar. Contrairement à ce que l'on pense, tout n'était pas fait alors de productivité et d'expansion ; les "trente glorieuses" ont bon dos. La Datar était plus inquiète qu'on ne le croit de l'avenir et se préoccupait des avenirs possibles de la

¹³ François Essig, Yves Betolaud et moi étions Commissaires du Gouvernement.

A la demande d'Olivier Guichard, Henri Beaugé puis moi fûmes dépèchés en Camargue pour cela. Un dialogue fut ouvert en France pour tous les sites pressentis.

Dans les deux ouvrages de O.Guichard, Aménager la France et de J. Monod, Transformation d'un pays, cela apparaît bien.

société¹⁶. À l'échelle nationale, la Datar ne s'occupait pas seulement des "grosses bécanes" et, parfois, jouait sur ce que les macro-économistes qualifient de "dentelle". L'aérotrain ou la recherche du numérique à Lannion sont deux exemples de germes dans le champ de la technologie. Sur le terrain, il y en eut beaucoup d'autres.

Les grands exercices de prospective n'étaient pas, pour elle, des alibis. Les grandes infrastructures, la politique des métropoles d'équilibre, le freinage de la croissance de la région parisienne (+ 80 000 par an encore aujourd'hui) n'étaient pas des fins en soi mais des objectifs de demi-siècle. La Datar n'hésitait pas à regarder loin, plus loin qu'on ne le fait aujourd'hui. En avril 1968, par exemple, elle organisa un colloque international de travail sur l'an 2050 (80 ans d'anticipation!)¹⁷.

Cette prospective qui mobilisa notamment Bertrand de Jouvenel et Fernand Braudel, deux pionniers du temps long, faisait aussi place, dans l'action immédiate, à des "précautions" pour l'avenir.

Trois exemples : l'aménagement des stations touristiques du Languedoc-Roussillon (qui débute en 1963) se fit avec une forte maitrise foncière pour garder intacts des grands espaces et des "fenêtres" naturelles sur la mer. Le programme de plantations et de reforestation fut important et la démoustication de certaines zones se fit sous le contrôle d'un conseil scientifique exemplaire.

Plus nette encore en faveur de la nature, grâce à la personnalité de Philippe Saint Marc, à qui est alors confiée la responsabilité de la Mission touristique Aquitaine (en 1967), la dimension de protection est, là, très présente. Tout est conçu pour rendre discret le résidentiel à venir¹⁸. Et là prirent racines des initiatives très importantes pour la pédagogie nature, un peu à la manière des *field centers* anglais.

Philippe Viannay, lui aussi très soucieux de "la nature pour tous", ne sera pas sans influer sur le traitement de la Corse (1970) par la Datar en privilégiant le tourisme nautique.

Il faut ajouter qu'avec ses relais en régions – les Commissaires – la Datar était apte à pratiquer "l'aménagement fin du territoire" cher à Robert Poujade. Les commissaires à la montagne, par exemple, ont sû, avant l'heure, mettre en pratique ce qu'on appelle aujourd'hui le "développement durable".

Autre exemple encore : l'aménagement de Fos¹⁹ se fit selon un programme d'études dont j'étais le responsable en 1962-63 ; de nombreux bureaux d'études furent associés à ce travail²⁰. Je me souviens leur avoir, d'emblée, imposé tout refus de pont vers la Camargue,

²⁰ Dont la Sema avec Jacques Lesourne.

¹⁶ Un exemple : "Qui peut défendre aujourd'hui à tout prix, et sans discrimination, l'usage multiplié de l'automobile, instrument de liberté pour beaucoup et singulièrement dans les campagnes et les petites et moyennes villes ; elle devient, dans les grandes agglomérations, un fléau et l'instrument involontaire de plus d'injustice". Jérôme Monod, *Transformation d'un pays*", 4^è trimestre 1974.

¹⁷ Ce colloque, qui a eu lieu à Gif sur Yvette, donna l'idée de trouver en France des lieux de réflexion : Lurs en Provence(1966) et Arc et Senans (à partir de 1970).

¹⁸ Mais la vertu a ses limites : trois, ans après, Biasini succède à Philippe Saint Marc qui, dès lors, se lance seul dans l'expression d'une revendication pour une autre société plus respectueuse de la nature.

¹⁹ Cf. François Essig, Des régions et des hommes, p.176, ed. Stanké.

tentation de ceux des ingénieurs qui ont une affection pour les routes littorales dont le résultat serait désastreux²¹.

La préfiguration du Ministère

La Datar a enfin préparé l'avènement du Ministère de l'environnement et, cela, en plusieurs étapes et en apportant à ce Ministère quelques vertus et méthodes de travail. Jacques Belle et moi²², nous nous souvenons bien des apports premiers de la Datar.

Certes ce n'est pas la Datar qui a proposé une institution ministérielle pour traiter de l'environnement ; mais, entre 1969 et janvier 1971, elle a contribué à porter l'environnement au niveau politique sans lequel il n'y aurait pas eu ce premier Ministère au monde.

Il faut le dire, une part de l'inspiration est venue des États-Unis ; en 1969 lors d'une des nombreuses missions que nous faisions aux États-Unis, nous avons rendu compte de l'émergence d'une préoccupation nouvelle : l'environnement. Une note a été adressée par Jérôme Monod et moi au Premier Ministre, Jacques Chaban Delmas en 1969²³. Ce dernier, au même moment, en recevait une de Louis Armand sur le même sujet. Il y était dit en substance que la France devait se préparer à faire face à une nouvelle problématique : celle de l'environnement.

Le 24 octobre 1969, le Premier Ministre écrivait à Louis Armand pour lui demander l'établissement d'un rapport sur ce sujet. Il écrivit, le même jour, au Délégué à l'Aménagement du Territoire pour lui demander un programme de mesures et d'actions.

Louis Armand prépara ce rapport avec Bertrand Cousin et deux jeunes étudiants : François-Henri Bigard et Christian Garnier et le remit au Premier Ministre le 11 mai 1970. De nombreuses liaisons eurent lieu entre l'avenue Charles Floquet (la Datar) et l'immeuble voisin de l'Union des chemins de fer que présidait Louis Armand et où il organisait réunions et auditions.

Côté Datar, je réunis, pratiquement tous les quinze jours, un groupe de travail interministériel où figuraient des fonctionnaires de l'Équipement, de l'Agriculture, de la Santé publique, de l'Industrie, de l'Intérieur, de la Justice, de la Défense Nationale, de l'Éducation nationale, du Travail, des Secrétariats d'État à la jeunesse et aux sports et au tourisme. Philippe Saint Marc y siégait aussi. Des mesures simples et – comme il était recommandé – sans coût supplémentaire furent peu à peu identifiées et présentées en première étape au

pandore!

²² Jacques Belle a été le Directeur de cabinet de Robert Poujade en 1971; moi le chargé de mission : nous avons, tous deux, en janvier 1971 travaillé sur les textes d'attribution du Ministère.

²¹ Aujourd'hui, quelques élus du Conseil général des Bouches du Rhône ouvrent à nouveau cette boite de pandore!

²³ Nous avons renouvelé cette correspondance en 1970, à la fois au Président Georges Pompidou et au Premier Ministre. Le 28 février 1970, le Président Pompidou prononçait son discours de Chicago "Il faut créer une sorte de morale de l'environnement imposant à l'État, aux collectivités, aux individus, le respect de quelques règles élémentaires, faute desquelles le monde deviendrait irrespirable".

Il avait, en avril 1970 poussé à la création d'une Direction générale de la protection de la nature au Ministère de l'Agriculture, que rejoignent Marcel Blanc, Directeur du Cabinet de Chalandon, Michel Decam, Philippe Pruvost et André Duret. Le rôle des Conseillers du Président, Pierre Juillet, Marie-France Garraud, Michel Jobert, Michel Woimant, est appréciable. Celui aussi, en particulier, d'Hettier de Boislambert, de Renaud Denoix de Saint Marc, Antoine Sommer et Philippe Seguin.

Ministre du Plan d'alors, André Bettencourt, qui évalua immédiatement l'intérêt d'un tel programme, demanda qu'à partir des 65 premières mesures on aille jusqu'à 100, et c'est ainsi qu'il présenta lui-même ce programme dit des "100 mesures" en Conseil des Ministres le 10 juin 1970.

Parmi ces mesures, l'une d'elles consista à créer un Haut Comité de l'Environnement comprenant, à la fois, les différents Ministères²⁴ et neuf personnalités telles que Hubert Beuve-Mery, Directeur du Monde, François Bourlière, Jean Sainteny, Philippe Viannay.

Le 17 janvier 1971, en lisant le journal, le Délégué à l'Aménagement du Territoire apprit que le remaniement ministériel avait conduit à créer un Ministère de l'Environnement à part entière et à y voir rattachés les personnels qui, à cet instant d'horloge, avaient vocation à s'en occuper, ou s'en occupaient déjà. Ce rattachement concerna cinq personnes²⁵ de la Datar. Jérôme Monod y trouva-t-il là la raison de la mention qu'il fit dans son livre Transformation d'un pays²⁶?

Les legs de la Datar au nouveau Ministère

L'apport de la Datar ne s'identifie pas aux trois artefacts que sont la loi sur l'eau, le Conservatoire du littoral (en germe dès 1970) et les parcs naturels régionaux. Pendant un temps au moins, et souvent plus durablement, un ensemble d'habitudes et de méthodes de travail furent transférées au nouveau Ministère.

Une administration de mission

D'abord celles d'une administration de mission.

Certes, dès le départ, avec le décret d'attributions du 2 février 1971, le Ministère de l'Environnement allait se charger de responsabilités propres, donc d'une part de gestion. Mais il lui est resté longtemps (et il lui reste encore) des caractéristiques d'une administration de mission. Les conserver ? la question n'a pas de sens ! elles se méritent et doivent se conquérir au quotidien. Le récent exemple du "développement durable" montre que le Ministère n'a pas perdu la main. Le propre du Ministère de l'Environnement est de jeter le bouchon plus loin que ses attributions en propre; l'environnement n'est pas un domaine clos.

²⁴ Les ministères étaient représentés, es qualités, par neuf personnes :

⁻ le Directeur général des collectivités locales

⁻ le Directeur du budget

⁻ le Directeur général de la protection de la nature

⁻ le Directeur de l'architecture

⁻ le Directeur de la technologie, de l'environnement industriel et des mines

⁻ le Directeur de l'aménagement foncier et de l'urbanisme

⁻ le Directeur général de la santé publique

⁻ le Directeur délégué à la formation permanente

⁻ le Directeur des affaires économiques et financières au ministère des Affaires Étrangères.

25 Serge Antoine, Jean-Baptiste de Vilmorin, Christiane Fried, Carolle Reboul, Rémy Perelman.

se fit jour un goût nouveau et parfois excessif pour la protection de l'environnement, éd. Fayard, p. 148.

Un travail bien interministériel

Ensuite, celles d'une administration ayant des habitudes de travail en interministériel. La Datar des dix premières années a donné l'exemple d'une administration extravertie et travaillant à l'aise "en diagonale". La diversité des corps et de l'origine des chargés de mission a beaucoup aidé.

Le Ministère de l'Environnement a été placé sous ce signe et, aux temps de son premier titulaire, Robert Poujade (janvier 1971 à mars 1974), a été dirigé par un Ministre "délégué auprès du Premier Ministre". Cela n'a pas duré.

Et hélas, quelques habitudes interministérielles se sont un peu perdues. Ainsi, le Fonds interministériel pour l'environnement²⁷ décidé en Comité interministériel, présidé à ses débuts par le Premier Ministre en personne, s'est peu à peu réduit à un moyen pour le Ministère d'élargir, ici ou là, ses moyens financiers et a fini par être supprimé (en 1996) après avoir été progressivement réduit.

Mais il reste encore, pour ce petit Ministère, une certaine facilité pour cultiver sa dimension inter-ministère ... quand certains ne lui coupent pas les ailes. Robert Poujade, déjà, dans son "Ministère de l'impossible", parlait de "guerres de tranchées" avec l'Agriculture, qui n'a jamais cédé sur l'Office des forêts, de la résistance du Ministère de l'Industrie pour le contrôle des établissements classés, de la bataille avec la Culture pour les services chargés des sites, de l'impasse (alors) avec le Ministère de la Santé : "un gouvernement est rarement une équipe : chacun joue sa partie et il y a les résistances administratives" ; combien de fois Robert Poujade n'a-t'il pas entendu à son propos "écartez ce gêneur"?

Le droit pour la Datar d'être présent aux discussions budgétaires des autres Ministères afin de veiller à une bonne répartition régionale des investissements a été, à ses débuts, repris pour le nouveau Ministère (par un "article 6" de la partie environnement de la loi de finances (1972-73)) afin de lui permettre de veiller à ce que soient renforcées les dépenses environnementales des autres Ministères et, en tout cas, de les évaluer en bonne comptabilité patrimoniale; hélas il n'a, en fait, été timidement exercé qu'un ou deux ans.

La présence en régions

La Datar, même légère et quelque peu jacobine, s'était dotée de relais dans les régions: les commissaires à la reconversion, aux zones rurales, ou à la montagne, les missions touristiques. Le Ministère de l'Environnement, a fortiori lui aussi, a eu besoin de relais sur le territoire, tant il est vrai – en paraphrasant Napoléon – qu'on "peut gouverner de loin, mais qu'on n'environne bien que de près". Robert Poujade, dans les quelques mois de mise en place du Ministère, décida de se doter de relais n'entrant pas dans la hiérarchie administrative mais des sortes d'inspecteurs régionaux relevant de lui autant que des préfets.

Plus encore, il fut obtenu que, plutôt que de créer des agents spécialisés, certains services départementaux DDE, DDAF, DRIR, etc ... releveraient, en plus de leur Ministre, du

²⁷ Le FIANE : je venais de la Datar et avais l'expérience du FIAT et j'avais aussi été à l'origine de la création du Fonds d'intervention culturel, le FIC(réunion avec Philippe Viannay et Paul Teitgen).

Ministère de l'environnement pour les affaires de sa compétence ; solution tout à fait originale dans le monde et qui fait appel, là encore, à la dimension interministérielle.

Le travail en prospective sociétale

Autre dimension bien héritée de la Datar : celle de travailler en prospective à long terme. Non pas seulement parce que l'écologie, comme le devenir du territoire, l'imposent, mais parce qu'il faut constamment travailler avec une société qui se transforme. L'environnement dans son concept n'est-il pas d'abord de prendre en compte la société ? "Parler de l'environnement, c'est parler de notre société à la recherche d'elle-même", dira Robert Poujade (op. cité). Cette prospective nécessaire a fait que les responsables de l'environnement ont toujours été en phase avec les Jouvenel, les Braudel et, aujourd'hui, les Joël de Rosnay ou les René Passet²⁹.

L'ouverture internationale

L'Aménagement du Territoire, en principe cantonné dans le "pré carré", avait fait un effort constant (Jérôme Monod) pour prendre en compte la dimension internationale et respirer avec ceux qui, dans le monde, pouvaient apporter de l'air et de la hauteur. Le Ministère de l'environnement a un peu hérité de cette ouverture mais, sans doute, plus naturellement du fait de l'écologie sans frontière. Dès le début (1972), la Conférence de Stockholm a conduit le Ministère à être présent à l'échelle internationale (ce qui ne l'a pas quitté). On peut évaluer à plus du tiers la part internationale dans l'action de ce Ministère qui, par nécessité, cultive l'Europe (dont les directives sont une clef de voûte aujourd'hui) et notre appartenance à la planète.

Mais au temps de la période Datar, les courants d'air internationaux se comptaient sur les doigts de la main : l'avancée américaine depuis 1969 principalement, l'OTAN avec le "Comité des défis de la société moderne" et l'OCDE qui en 1970 créait un Comité de l'environnement et allait, deux ans après, adopter le principe du "pollueur-payeur".

Le dialogue avec les associations

La Datar a également légué à la politique de l'environnement l'habitude du dialogue avec les associations. Je me souviendrai toujours d'Olivier Guichard et de quelques chargés de mission venus au devant des premiers associatifs gravitant autour du Museum National d'Histoire Naturelle et alors encore peu reconnus³⁰.

J'ai toujours dit à mes Ministres successifs qu'il s'agissait "d'une guerre de trente ans" ; et j'ai bien sous-estimé

René Passet et al : *Héritiers du Futur*, ed. de l'Aube, 1995.

Cette visite du Délégué à l'Aménagement du Territoire se fit à l'initiative de Jean-Baptiste de Vilmorin dont le père, Roger, était Président de la SNPN (Société Nationale de Protection de la Nature) et de Georges Tendron. Une grande partie des fonctionnaires du Museum était absente. Cette année là, J.B de Vilmorin et moi avions pour la Datar préparé un livre "La nature dans votre commune" publié en juin 1966 à la Documentation française.

La lecture de la liste des associations consultées pour la préparation des "100 mesures" est un témoignage de cette ouverture. Cf le N° spécial de la revue "2000" sur l'environnement(1970).

Environnement et développement

La liaison entre environnement et développement était inscrite dans l'approche Datar des parcs régionaux ou de la politique de l'eau ; elle faisait corps avec l'action régionale. C'est ce qu'on appellerait aujourd'hui du "développement durable".

Et il est bon de rappeler l'exposé des motifs du décret d'attribution du 2 février 1971 du Ministère où figure en toutes lettres "la conciliation entre la croissance économique et l'épanouissement de la vie". "Cette visée – disait plus tard (en 1974) Robert Poujade – était ambitieuse mais ne pas avoir d'ambition n'aurait pas de sens"³¹.

La Datar et le Ministère de l'Environnement sont-ils de la même famille ? Le second doit-il au premier quelques unes des vertus ? En tout cas³² les deux politiques ne doivent pas être séparées et de mes 13 Ministres de l'environnement, je n'en ai pas connu un seul à qui déplairait le fait d'être aussi chargé de l'Aménagement du Territoire. Bien plus, tous recommandent une même main pour ces deux grands vecteurs.

³² François Essig *Des régions et des hommes*.

³¹ Le Ministère de l'impossible, (Calmann-Levy), 1974.

ANNEXE

Un peu d'histoire sur les racines de l'environnement en France ; le rôle de l'État³³

L'inquiétude sur la forêt, allègrement défrichée au Moyen Age (Marc Bloch), fut sans doute la première; évoquons ici, quelques siècles après, les avertissements de Bernard Palissy (vers 1580), après les pleurs de Ronsard (1564) sur la forêt de Gastine, ceux d'Olivier de Serres (1600) de Réaumur (1721) de Monceau (1760) et de tous les grands forestiers d'un État qui, dès 1516 et 1520, (après l'edit de Philippe Auguste de 1219) fit paraître les premières ordonnances sur l'eau et la forêt; un illustre homme d'État, le Maréchal de Vauban, disait: "le temps qu'il faudrait attendre les coupes serait trop long pour que les particuliers s'en fussent accomodés; leurs vues ne s'étendant pas à quatre ou cinq générations au-delà de la leur, j'en conclus de là que les plantis de ces nouvelles forêts sont l'apanage des rois, des princes aisés, du public.

Jusqu'à l'arrivée d'une nouvelle forme d'énergie – le charbon – l'alarme se renforça. "Lorsque la négligence dans laquelle on persiste aura achevé de détruire les forêts éloignées, il est certain qu'on aura recours au charbon de terre ... car il faudra en venir là, tôt ou tard" (Diderot, l'Encyclopédie vers 1760). Et en 1854 encore, Tassy calculait, à partir de la consommation de bois, qu'il faudrait 274 ans (année 2128) pour amener le déboisement total de la France.

Rôle essentiel de l'État encore pour les forêts mais aussi pour les fleuves et les rivières; rappelons nous l'ordonnance de Colbert (1669) "nul ne pourra jeter dans les fleuves et rivières, aucunes ordures ou immondices".

Et lorsqu'Edmond Michelet en 1861 s'inquiète de l'appauvrissement des ressources de la mer, c'est sous forme d'appel au droit public ("il faudrait que les nations se décident à promulguer, toutes ensemble, un droit de la mer").

C'est aussi à l'État que l'on doit d'avoir répondu aux appels de Nicolas Brémontier (1798) sur la conservation des dunes.

L'État a été plus silencieux, sauf par les textes sur la chasse, sur la conservation des espèces après les premiers avertissements des botanistes dont le plus célebre est, en 1856, celui du poète américain d'origine française, Henri David Thoreau.

"Des arbres, des animaux, des poissons et des oiseaux les plus grands ont disparu : qui sait si les cours d'eau n'ont pas rétréci ; j'apprends que le poème de la Terre est une copie mutilée".

Il eut fallu que la mondialisation soit en route pour rendre plausibles des anticipations de Louis Sebastien Mercier sur "l'air vicié qui tue" (1770) ou, plus encore, celles de Charles Fourier en 1835 : "Lorsque le genre humain aura exploité le globe, la température de la planète sera considérablement adoucie de 5 à 6° et même 12° dans les latitudes incultes du Nord de la Sibérie." L'État ne pouvait, à l'échelle d'un pays seul,

³³ (1) S. Antoine, J.B. de Vilmorin, A. Yana, Écrits francophones sur l'environnement, deux tomes : 1548-1900 1900-1996, ed. Entente.

percevoir les vues de Lamarck (1820) "je ne crains pas de le dire : sans réduire sans cesse le nombre de nos semblables, la terre ne sera couverte de la population qu'elle pourrait nourrir". Ou celles de Rougier de la Bergerie (vers 1810) "Sommes nous donc à l'époque où il sera possible d'arrêter la main dévastatrice de l'homme dégradant partout le sol du pays?".

L'échelle planétaire était, dans les années 60 encore, peu portée, sinon par quelques scientifiques découvreurs comme Paul Émile Victor, Haroun Tazieff ou Jacques-Yves Cousteau par exemple, encore à peine médiatisés. François Bourlière, en proposant à l'UNESCO le programme MAB — l'homme et la biosphère — en 1968 renouait avec l'échelle planétaire à laquelle se référait implicitement Haeckel en 1860, l'inventeur de l'écologie et Vernadsky en 1927, le pionnier de la biosphère précisément, ou que portaient de grands géographes comme Élisée Reclus (entre 1875 et 1900) ou Emmanuel Vidal de la Blache qui, en 1894, parle de milieux et déjà d'environnement ("Si on réfléchit à tout ce qu'implique ce mot de milieu ou d'"environnement" suivant l'expression anglaise) ou encore "d'économie destructrice" évoqué par Jean Brunhes vers 1920, ou bien, avant eux, par Agrippa d'Aubigné (vers 1620) : "la nature blanche, vive et belle de soi-même présentera, avant de changer de lustre, son front ridé, fâcheux et blême".

Du début du XX° siècle datent les premières législations de protection du patrimoine (1906 puis 1930), de l'urbanisation (en 1919, en pleine guerre, l'État demande aux communes de définir leur périmètre de développement) ; avec la loi sur "les établissements industriels insalubres, incommodes ou dangereux" arrivera le souci de la "précaution" et de l'antipollution.