

## De l'interministériel au ministère de l'Environnement

« Il y avait une germination de la notion d'environnement dans de nombreux ministères au même moment. Il peut apparaître que l'éclosion était américaine mais ce n'est pas pour autant que l'éclosion française était une dérivée de l'Amérique. C'était une éclosion parce que les choses étaient en train de naître. C'est venu comme un phénomène de société. »

par Serge ANTOINE (\*), *ministère de l'Environnement*

*Votre voyage aux Etats-Unis (1), comment s'est-il passé ?*

Serge Antoine : Je commence par la trajectoire de Louis Armand (2) mais je la connais peu. J'ai le souvenir de quelqu'un d'extrêmement intelligent et vif, et très pédagogue en matière de technologie. Je ne savais pas qu'il avait écrit, dès 1968, sur le thème de la nature. Ce n'était pas le genre de personnage dont je pensais qu'il ait pu réfléchir à ce genre de thématique. J'ai découvert depuis, en réunissant une « anthologie de l'environnement », qu'il y a un certain nombre de gens à avoir écrit sur ce thème (et c'est insoupçonné), des propos d'une actualité formidable. Je viens de découvrir hier un arrêté pris aux alentours de 1880, prescrivant le tri des ordures périssables, du métal, du verre et du papier... Revenons à Louis Armand. Ses racines, je ne les connais pas, je vous l'ai dit. En tout cas, qu'il y ait des gens pour s'intéresser à l'environnement, cela avait relativement peu d'échos en France dans les années 1968. Par contre aux Etats-Unis, on en parlait beaucoup, on y réfléchissait et on prenait des mesures ; les Américains allaient même jusqu'à créer une administration de l'environnement. La France officielle était extrêmement loin de s'y intéresser. Les voyageurs de retour des Amériques (les Servan Schreiber, par exemple) n'y voyaient que la productivité, le rendement, etc., et ne s'étaient pas aperçus de ce qui se jouait sur l'environnement.

Je connaissais peu Louis Armand à l'époque. Même domicilié alors à 150 m de mon bureau (il était à l'Union internationale des chemins de fer qui est près de la Datar), je ne le « côtoyais » pas du tout. Je sais simplement, après coup, en 1969, que rentrant des Etats-Unis, il prend sa plume et écrit à son ami Chaban-Delmas pour lui dire qu'il se passe des choses aux Etats-Unis sur la question de l'« environnement » et que c'est très important. Je n'ai pas la lettre, je crois que je ne l'ai jamais eue. Il faudrait la retrouver. Ce qui est important, pour l'histoire de l'environnement en France, c'est que cette lettre est arrivée sur le bureau de Chaban-Delmas, sans doute en avril 1969, en même temps que celle de la Datar, signée Monod (3) et moi-même. Jérôme Monod et moi, partis pour aller voir ce qui se faisait en matière de prospective aux Etats-Unis (les

Hermann Kahn (4) de l'époque, etc.), à la fois sur la côte Ouest et sur la côte Est, y découvrons l'importance de l'environnement.

*Vous alliez voir des universitaires et des fonctionnaires ?*

Non, des centres de recherche, des centres de prospective, des administrations très peu. Mais par exemple, j'en ai profité pour prendre contact avec des gens, de l'administration fédérale à Washington. En revenant des Etats-Unis, le sentiment qu'il s'y passait quelque chose d'important était tellement fort que, confrontant avec Monod, le résultat de nos visites, nous avons fait une lettre. Est-ce que c'était à Chaban-Delmas ou au Président de la République ? Je pense que c'est à Chaban-Delmas, parce que c'est plus logique, un fonctionnaire normal n'a pas à écrire à l'Elysée, par contre, il peut faire rapport à son Premier ministre. Dans cette lettre, deux pages environ, nous disions qu'il fallait que la France fasse quelque chose. Ces deux lettres sont donc arrivées sur le bureau de Chaban-Delmas. Il a répondu en avril 1969 et fait la part entre les deux, Armand et nous. Il a demandé à la Datar d'entreprendre la partie administrative et à Louis Armand de préparer un rapport conceptuel. Il a ainsi satisfait aux deux signaux, si vous voulez, qui ont été apportés. Louis Armand d'un côté pour la partie intellectuelle, et la Datar de l'autre pour le côté programme d'action. Pour en savoir plus, vous pouvez vous adresser à Christian Garnier : je rappelle, en effet, que Louis Armand s'est entouré à l'époque de deux garçons Bigard et Garnier qui avaient à l'époque 17 ans, l'un étant HEC et l'autre, je crois, centralien. Ce sont eux qui ont rédigé l'essentiel du rapport dit « rapport Armand ». Ce rapport, je crois qu'il n'en a pas écrit une ligne, ou à peu près, ce qui n'ôte rien à son mérite ; il a supervisé, vu, parlé avec eux, de telle sorte que, si la plume n'était pas la sienne, les idées soient en phase avec sa pensée. J'ai eu aussi des dialogues avec Garnier et Bigard pour que leur rapport tienne compte d'une action possible de l'Etat. Ce n'était pas, en effet, un rapport scientifique, c'était un rapport conceptuel fait pour préparer une action politique ou administrative.

*Vous avez dit que vous avez vu Garnier pour qu'il y ait une phase entre travail administratif et réflexion conceptuelle.*

Oui, mais, je ne me souviens que des principes. On s'est vu d'ailleurs avec Louis Armand, seul ou avec Garnier et Bigard.

*Vous pensiez déjà organisation administrative ?*

Non, pas pour l'essentiel : nous avions à prouver le mouvement en marchant, par des mesures. On a réuni un certain nombre d'administrations ou plutôt de fonctionnaires. Les administrations c'est bien, mais les gens c'est mieux quand on peut. J'avais découvert quelques « complices » de l'environnement qui comprenaient cette dimension-là dans leur propre administration. Je me souviens de quelqu'un au ministère de l'Industrie, de quelqu'un aux Forêts et à l'Agriculture aussi, quelqu'un qui est encore là 20 ans après. Il y avait Philippe Saint-Marc (5), il y avait le ministère de la Santé. A l'Équipement c'était Caget. C'étaient des fonctionnaires qui n'avaient pas l'aval exprès de leur ministre, ils travaillaient librement mais avec une certaine prudence. Quand on a pour consigne de ne pas dépenser d'argent et qu'on n'a pas le mandat d'un ministre sur un sujet neuf, on y va doucement. On a tout de même fabriqué un certain nombre de mesures pratiques qu'on a listées. Il y en avait environ 70 ou 80. Et puis, à un moment donné, je suis allé voir mon ministre, qui était Bettencourt (il assurait alors la tutelle de l'Aménagement du territoire en remplacement du ministre du Plan). Bettencourt se montre surpris puis intéressé : qu'est-ce que c'est que l'« environnement » ? Et je suis arrivé dans son bureau en lui expliquant de quoi il s'agissait et je l'ai convaincu. Il a eu alors un petit réflexe médiatique. J'étais arrivé à 75 mesures environ. C'était l'époque des « 100 fleurs » en Chine ; alors il a dit pourquoi pas cent, cela ferait « les 100 mesures » ; cela passe mieux. Allez jusqu'à 100 ! Donc on s'est débrouillé pour arriver à 100. Le contenu vous l'avez dans le document de La Documentation française, et vous avez aussi le suivi car pendant au moins un an nous voulions voir le train sur les rails. Moi, je suis d'un tempérament qui n'aime pas beaucoup les mots en l'air, et quand des mesures, sont annoncées, déclarées ou promises par des ministres, je m'attache à verrouiller et passer derrière un an après, deux ou trois ans après, pour voir si c'est fait ou pas. C'est toujours instructif d'ailleurs de voir le taux de déperdition de l'administration au bout d'un certain temps.

Les mesures ont été ce qu'elles étaient. Elles n'étaient pas « géniales ». Elles étaient petites. Mais elles avaient pour but de montrer qu'on pouvait agir tout de suite, sans aller, par exemple, chercher immédiatement de l'argent supplémentaire. Notre idée, notre obsession, c'était d'internaliser l'environnement dans les missions de chaque ministère, sans aller chercher de nouveaux fonds et créer ce réflexe : « Ah ! c'est une mesure nouvelle, il faut de l'argent, etc. ». La deuxième idée c'était de faire en sorte que les ministères travaillent ensemble, entre eux. Cette deuxième idée m'a

amené à recommander parmi les 100 mesures, une structure interministérielle qui était dans la nature de la Datar. Par essence, nous étions constamment conduits à travailler en interministériel. Ça allait dans la logique du système. Et j'avais pu observer aussi le système américain puisque je suis allé voir le premier organisme créé là-bas – il n'avait pas encore ses meubles – le CEQ (*Council for Environmental Quality*) qui était un comité interministériel. Il me semblait que c'était en tout cas une phase utile, avant de créer une administration. Et donc j'étais à la fois en phase avec la philosophie de la Datar, qui était l'interministériel, et en phase avec les Américains, dont je connaissais l'expérience, puisque c'était la seule qui existait, et qui était aussi, non pas interministérielle, mais directement rattachée au Président américain. J'ai donc recommandé l'idée d'un Haut Comité à l'environnement, et c'est cette idée qui figure dans les 100 mesures. Je n'avais pas d'autre idée institutionnelle à l'époque, mais je voyais avec intérêt que, dans certaines administrations, se créaient des services dédiés à l'environnement. L'Agriculture et le ministère de l'Industrie s'étaient dotés d'une direction spéciale. La Direction de l'environnement industriel, n'était pas créée dans le même sens, mais il y avait un service. Je n'en dirais pas autant des autres. Pour le ministère de l'Intérieur, je n'ai pas de souvenir de quoi que ce soit. A la Datar, il y avait l'eau. Et l'eau, c'était Yvan Chéret... (6). « *C'est drôle disait-il dans les réunions du lundi matin, lorsque je suis là vous pensez à l'eau, et quand je ne suis pas là vous ne pensez plus à l'eau du tout* ». C'était bien vrai. D'où l'idée qu'il y ait toujours quelqu'un qui agite, qui soit la conscience de l'environnement pour les autres. Mais que tout le monde l'assume en même temps. Les 100 mesures ont été adoptées lors d'un comité interministériel à Matignon. Je n'ai plus de souvenir exact, mais cela s'est passé sans problème. Ce n'était pas alors un enjeu suffisant pour que les gens s'y opposent réellement ou réagissent sur des conflits de compétence. Certes, les conflits interministériels se créent pour, quelquefois rien du tout, mais pas là. Là il n'y avait pas de matière ; donc c'est passé dans un consensus général, je dirais même une belle indifférence de la part de la plupart des ministres qui ne se sentaient pas concernés. J'ai eu la même expérience lorsque j'ai créé les régions françaises, puisque c'est moi qui les ai dessinées (sur ma fenêtre), puis j'ai été commissaire du gouvernement. Ça s'appelait « l'harmonisation des circonscriptions d'action régionale ». Le Conseil d'Etat et l'Etat ne se sont pas aperçus qu'il y avait en germe une nouvelle collectivité. On faisait des petits dessins, on ajustait une région avec une autre région (7) et puis voilà. Je ne cherchais rien de particulier si ce n'est continuer ce travail à la Datar d'ailleurs ; j'ai précisément été nommé secrétaire général du HCE (Haut comité à l'environnement) à l'époque, tout en y restant. La décision a été prise par Chaban-Delmas et sans doute aussi par Jacques Delors, son chargé de mission. Delors a poussé à la création du HCE, et il s'en souvient très bien.

*Et Claude Cornuau (8) n'a pas eu d'action ?*

Si, mais je dirais plus au quotidien. Il a aidé.

*C'est Delors qui s'est chargé d'écrire la lettre de 1969 ?*

C'est peut-être nous qui l'avons fait ! [SA prend la lettre en question]. En la relisant, je vois que c'est bien la Datar qui l'a préparée et sans doute moi ? C'est visible à la lecture. Ça commence par : « *Dans le cadre de la politique française d'aménagement du Territoire [...] maîtrise plus grande de l'environnement* », entre guillemets, ce qui est intéressant d'ailleurs. Vous savez, les lettres administratives ça se prépare par ceux qui ont en charge le sujet et veulent continuer l'action.

La Datar était, je le rappelle, très proche du Premier ministre. Avant cette période-là, elle lui était directement rattachée. Olivier Guichard, qui en était alors le patron, avait porte ouverte chez le Premier ministre qui était à l'époque Georges Pompidou. Matignon et Datar fonctionnaient ensemble... La courroie forte a été Delors. Et Chaban-Delmas était convaincu, puisque ami avec Louis Armand et Louis Armand a plaidé notre cause. Il n'y a pas eu de discussion. Jamais chose n'est passée aussi facilement.

Par contre, dans l'opinion publique française, il y a eu indifférence et même opposition farouche au mot « environnement ». On disait : mot barbare, qui vient d'Amérique, ça ne veut rien dire, ce n'est pas une science ! Et s'il n'y avait pas eu Louis Armand, académicien, le mot « environnement » aurait été remplacé par celui de « milieu ». D'ailleurs il y avait toute une série de pays qui adoptaient ce terme.

*Quand vous dites opinion publique, c'était dans les journaux ?*

Il y avait dans *Le Figaro*, de beaux esprits penseurs. Il y avait *Le Canard Enchaîné* qui disait : Pourquoi faire des parcs nationaux, la France est si belle ? Ça ne sert à rien, c'est une singerie, des gadgets. Regardez la France, on mange du camembert et on boit du vin partout, on a des traditions et on n'a pas besoin de ces machins-là. Il y avait une allergie à cadastrer une chose qui devait être naturelle.

*Et dans l'administration, à la Datar, à la Direction générale de la recherche scientifique et technique (DGRST)... le mot environnement était employé ?*

Effectivement, au ministère de l'Industrie on avait utilisé le mot d'environnement industriel et dans un sens différent au ministère de l'Agriculture – c'était la protection de la nature. Il a fallu faire le pont entre les deux.

*C'est-à-dire. Ça a été un pont conceptuel ? Il a fallu trouver des arrangements entre les deux ?*

Non, cela va au-delà des mots. Ce ne sont pas des conflits de vocabulaire. C'est un ordre des choses qui, à

l'Agriculture, est porteur de « nature ». Et la notion d'environnement était une notion qu'il a fallu créer, qu'il fallait faire percevoir. C'était, c'est encore, une conscientisation ; l'environnement c'est une conscientisation perpétuelle d'ailleurs. Car même si on utilisait le mot régulièrement, derrière le mot, la chose n'était pas perçue. Personne ne percevait la réalité. Le ministère de l'Intérieur – quelques années plus tard – disait : pourquoi l'eau serait-elle dans l'environnement ? Mon administration fait tout, les stations d'épuration, l'assainissement et je ne sais quoi encore. Pourquoi les gens s'occuperaient-ils d'eau d'ailleurs ?

La globalisation, la perception globale, physique et sociale – et là on est très proche de Brice Lalonde – était assez rare dans l'administration. Chacun débitait des morceaux d'environnement par petits bouts et n'employait pas le mot pour couvrir la chose. Il y en a même un qui a raillé le concept, c'était Paul Delouvrier (9). Il a dit : « *Le beau ministère dont on a inventé le mot avant de savoir la chose* ». Il l'a répété deux ou trois fois publiquement. Ça ne m'étonnerait d'ailleurs pas qu'il l'ait écrit. Mais c'était un bon mot, pas un conflit ; les conflits pendant cette période, c'était d'abord quand il s'agissait d'expliquer que le mot d'environnement avait un sens, que ça pouvait signifier des approches différentes, multidisciplinaires, globales sociales... Tout cela n'était pas courant.

*Concrètement cela se passait comment ? Il fallait convaincre, ça se traduisait par des formes de réunion spécifiques...*

Vous n'êtes pas fonctionnaire, vous ! Ce n'est pas comme cela que ça se passe. Non les seules réunions formalisées, c'étaient les réunions pour fabriquer le programme des 100 mesures. Alors là, c'était dans une salle de la Datar, avenue Charles Floquet. Il y avait 7-8 personnes à mon sens, peut-être 9, pas plus. Nous nous interrogeons sur ce qu'on pourrait bien faire... Alors, je faisais des tours de table et puis j'essayais de pousser les participants à aller un peu plus loin que ce qu'ils voulaient faire. Mais pas trop loin car il n'y avait pas de moyens nouveaux. Il faut se référer à la lettre de Chaban-Delmas. On voulait faire la preuve qu'on pouvait « internaliser ». C'était un exercice d'internalisation. Les échanges intellectuels étaient limités. L'environnement ce n'est pas par un discours ou par un comité interministériel sur le mot qu'on le promeut. C'est plus en faisant passer des mesures et des actions (« *Tiens pourquoi on met ça dedans ? Est-ce que cela en ferait partie ?* ») qu'on a avancé sur le concept de l'environnement. Il y a sûrement 100 autres mesures qu'on n'a pas retenues comme vraiment trop éloignées de l'environnement. Il serait intéressant d'analyser les domaines de l'environnement d'alors et de les comparer à ceux d'aujourd'hui, et l'on verrait que l'environnement a une autre configuration qu'en 1970... Mais il n'y a jamais eu de débat conceptuel.

Comment est-on arrivé de l'interministériel au ministère de l'Environnement ? En octobre 1970, je crois, les Anglais décident de créer un ministère de l'Environnement dans une structure comprenant *environment housing* et *local autho-*

rities, alors qu'on était dans l'interministériel ; cela a donné l'idée à Chaban-Delmas de créer un ministère de l'Environnement. Je n'en suis pas du tout à l'origine. D'ailleurs mal a failli m'en prendre puisque j'ai fait des déclarations dans *L'Express* disant qu'il ne servirait à rien de faire un secrétariat d'Etat inaugurant des chrysanthèmes. La référence anglaise est sûre ; mais l'idée de créer un ministère comme cela arrive souvent, a dû germer au moment de faire un remaniement ministériel. Il n'y a pas forcément de logique d'ailleurs : « *Tiens il y a un nouveau, un jeune (par exemple le secrétaire général de l'UDR, Robert Poujade), eh bien on pourrait le nommer* ». C'est donc arrivé comme cela.

*Donc, Poujade est arrivé une fois que cela avait été décidé...*

Il faut le lui demander. Est-ce qu'il a été contacté deux jours avant, dix jours ou un mois avant... ? Moi cela m'étonnerait que ce soit un mois. Les remaniements ministériels, c'est généralement un *happening* rapide. Il y a des questions de dosage, d'ajustement de dernière minute. Généralement c'est deux ou trois jours avant, quand ce n'est pas dans la journée, au téléphone. Vous connaissez l'anecdote, sous la IV<sup>e</sup> République. Un jour un Premier ministre veut pourvoir le ministère des PTT, je crois : il appelle son chef de cabinet en cherchant le nom : « *Vous voyez bien ce crétin... ce crétin* ». Le chef de cabinet se dit : « *Je vois* ». Il avait en tête le Secrétin, maire d'Orléans (qui s'appelle comme cela). Il regarde sur le Bottin téléphonique et il demande à M. Secrétin de la part du Premier ministre : « *Est-ce que vous voulez bien accepter ce poste ?* ». L'interlocuteur a accepté tout de suite et il a été ministre par erreur ! C'est une histoire vraie. Un remaniement ministériel ça ne se fait pas longtemps à l'avance, tout au moins à l'époque.

Moi, je ne connaissais pas du tout Poujade. J'étais plus, je le rappelle, partisan de la notion d'interministériel et, d'ailleurs, à la Datar, on a été un peu furieux de voir ce remaniement sans qu'on en ait été averti. Nous étions à l'origine, et en bonne relation avec le Premier ministre et son cabinet, et voilà que, d'un seul coup, on voit arriver la chose. Alors cela ne nous a pas beaucoup plu. D'autant plus qu'on a appris qu'étaient rattachés à ce ministère tous les gens qui s'occupaient de l'environnement : « *Vous vous occupez d'environnement aujourd'hui, allez hop, vous passez à ce ministère* ». Ça a déraciné la Direction de la protection de la nature à l'Agriculture, ça a déraciné un petit morceau d'Industrie, ça a déraciné les trois ou quatre personnes qui s'occupaient de cela à la Datar, dont moi. J'étais la tête pensante « *Etudes et Recherche* » de la Datar. Il se trouve que j'étais très ouvert aux questions d'environnement depuis deux ans, mais que je travaillais à d'autres sujets. J'ai, par exemple, préparé les premiers aménagements du port de Fos (sans forcément, d'ailleurs, m'occuper beaucoup d'environnement). Là-dessus, il s'est passé une semaine sans que j'aie eu de nouvelles ou quoi que ce soit, et puis il y a eu un coup de téléphone de Poujade me disant : « *Je voudrais vous voir* ». Il m'a demandé d'entrer à son cabinet comme chargé de mission et j'ai accepté. Le directeur de cabinet était Jacques Belle (il est

maintenant à la Cour des comptes d'ailleurs, et président de la Chambre des comptes d'Aquitaine). Vous ne pouvez pas ne pas le voir. Belle était auprès de Poujade à l'UDR et c'est avec lui que nous avons rédigé le texte d'attribution du ministère qui est un important point de départ. Tout texte d'attribution est délicat : il faut être ambitieux mais réaliste et tenir bon sur les rapports de force. On a essayé d'élargir le champ de compétences en prenant en compte une certaine rationalité ainsi que les forces et faiblesses qui existaient dans les structures françaises. Vous savez, on ne peut pas tout avaler. Alors qu'on avait une définition intellectuellement globale et assez ambitieuse, il n'était pas question de prendre tout. Alors on a dit oui ici, non là. Par exemple, pour le Muséum national d'Histoire naturelle, on a en définitive renoncé, alors qu'en toute logique on aurait dû l'intégrer. On avait eu d'excellents rapports avec une petite équipe du Muséum, plus engagée que l'ensemble de l'Institution qui est très scientifique.

*Ça tournait autour de la Fédération française des Sociétés de protection de la nature ?*

Non à l'intérieur du Muséum, il y avait un service dirigé par Georges Tendron, etc. C'était lui l'interlocuteur.

A la Datar, on était quatre personnes. Il y avait Rémy Pérelman, Jean-Baptiste de Vilmorin qui a passé sa carrière au ministère de l'Environnement sur les questions de pédagogie-nature. Et, avec moi, Christiane Fried, qui est au ministère de la Culture maintenant. Les quatre, avec moi, ont émigré vers le nouveau ministère.

*Je reviens sur ce que vous avez dit précédemment. Vous avez été alarmé aux Etats-Unis parce que l'environnement était dans l'air ?*

Alarmé est trop fort, mais le vrai problème c'était qu'en France on n'y pensait pas. Et ça continue. Aujourd'hui, par exemple, à la Conférence de Rio, vous avez 400-500 entreprises américaines qui s'engagent à développer des actions et vous n'avez même pas 20 entreprises françaises. Il y un décalage saisissant. Dans la perception, la conscientisation françaises, on est encore en retard de 25 mètres. Aujourd'hui, on dit tous les jours que les Américains ne font rien pour l'environnement, ce n'est pas vrai. C'est vrai qu'ils sont très réticents devant les systèmes de type onusien, mais c'est aussi vrai que, chez eux, ils avancent. Tout le monde ignore que dans ce pays du libéralisme, il y a un pourcentage considérable du foncier qui appartient à l'Etat, un tiers des côtes, par exemple, est public. On ignore complètement la réalité américaine, et les observateurs manquent. Je ne suis pourtant pas un observateur fin de ce pays...

*Sur ce plan-là, ce qui a déterminé la lettre, c'est moins le fait que ce soit naissant dans l'opinion américaine qu'ils pensent à une organisation administrative ?*

Non, l'explication est plus simple. Je suis fonctionnaire. Je vais aux Etats-Unis, non pas pour observer les phéno-

mènes de société ou m'intéresser aux concepts sociétaux américains (encore qu'en travaillant sur la prospective, l'esprit était largement ouvert à d'autres réalités et à d'autres problématiques que l'administration) mais j'y suis très ouvert. Rappelez-vous que c'était le moment de la naissance du club de Rome et de ses inquiétudes sur les ressources. Mais j'avais aussi ma casquette de fonctionnaire. Ce qui arrive dans un pays voisin pendant qu'en France on ne fait rien, vous pose problème. Les deux (réflexion de fond et organisation administrative) nous ont conduits dans la lettre à Chaban-Delmas à ne pas évoquer seulement l'outillage administratif américain.

*Quelle nécessité y avait-il que la France commence à s'harmoniser avec les Etats-Unis ?*

Aucune, sinon le fait qu'on sait très bien aujourd'hui que le monde est interdépendant. On ne parlait pas de conférence de Stockholm (1972) à l'époque, encore qu'elle avait été décidée en 1968. Donc, ça venait. Tout le monde sait qu'on vit dans un monde de vases communicants. Les Etats-Unis, c'est un pays dont on dit que ce qu'il invente arrive dix ans après en Europe, il fallait donc s'en préoccuper. Deuxièmement, pour nous, à la Datar, la politique d'aménagement du territoire est une politique globale. Ce n'est pas une politique sectorielle d'implantation d'industries ou de répartition des routes. C'est une politique globale. Nous voulions avoir une vision de la France. Cela pouvait être que Paris était trop gros, que les montagnes dépérissaient, que l'exode rural s'accélérait. La dimension d'environnement on commençait à la percevoir. A travers l'eau et les parcs régionaux que nous avons créés à l'époque. Ça allait de soi qu'un fonctionnaire normalement constitué de l'Aménagement du Territoire, en branchement direct avec le Premier ministre (nous en étions l'antichambre), réfléchisse à cette montée en puissance.

*La Datar avait une vue globale. M. Bétolaud (10) m'a expliqué qu'il y avait une réunion interministérielle qui s'était montée autour d'Olivier Guichard.*

Une réunion ? Je dirais plusieurs, il y a eu, par exemple, le colloque de Lurs, important pour mesurer une certaine définition de l'environnement. Quant aux réunions informelles, ça se peut, je n'en ai pas le souvenir précis mais il y en avait beaucoup. Nous faisons travailler Fernand Braudel (11). Dans l'administration c'est assez rare aujourd'hui qu'on fasse appel à ce type de profil. Nous avions des conseillers comme Hugues de l'Estoile (12) (l'homme de la prospective des Armées), dans le même groupe de travail. Nous avions une vision qui n'était pas du tout possessive. Notre problème n'était pas les conflits de ministères ou de frontières, comme cela existe trop souvent. Nous étions un morceau du Premier ministre, c'est tout. On voulait une table ouverte pour faciliter aux gens une prise de conscience de ceci ou de cela... Vous pourriez lire le livre d'Olivier Guichard « *Aménager la France* ». On en a préparé quelques passages.

Olivier Guichard en a écrit des morceaux. On a tenu des séances de travail chez lui. Je me souviens de gens comme Philippe Viannay (13) qui y travaillaient également. Mais c'est tout le livre qu'il faut lire pour mesurer la part de l'environnement à cette époque, dans l'équipe de la Datar en tout cas.

*Ce que j'essaie de comprendre c'est comment, pragmatiquement, se passaient les réunions où il n'était pas question de frontières administratives.*

Avant 1971 (parce qu'après c'est autre chose), il était question, surtout, de sortir des mesures concrètes : on a accouché les gens de ce qu'ils pouvaient donner à l'intérieur de leur propre budget. Certes ce sont des petits pas, certains disent des « cacahuètes », mais je n'ai jamais voulu aller plus loin. Je ne pouvais d'ailleurs pas, puisqu'il fallait que cela se passe en respectant les règles du jeu du Premier ministre et avec des gens qui avaient peu de pouvoir. Ce n'était pas une réunion de membres de cabinet. C'était juste des fonctionnaires qui, dans un ministère ou dans un autre, pouvaient apporter quelque chose. Et ça s'est très bien passé, nous sommes d'ailleurs restés amis.

*Est-ce que vous étiez en contact avec la DGRST, avec Jean Ternisien (14) notamment...*

Vous savez, c'est grand la DGRST. Le personnage le plus direct a été Pierre Aigrain qui était le patron de la DGRST. On a eu d'excellents rapports avec lui. Il a d'emblée déclaré : « *Maintenant qu'il a un ministère de l'Environnement, je ne vois pas pourquoi ce sont mes services qui continuent à gérer la recherche sur l'eau, sur l'air, etc. Je les confie à ce nouveau ministère (ce qui est rare), qu'ils s'en occupent !* ».

*Il y avait un travail scientifique qui avait été fait autour des pollutions et nuisances, qui était une forme de synthèse assez évoluée. Y a-t-il eu des connexions directes ?*

Vous me posez une colle. Je vous l'ai dit, il y avait une germination de la notion d'environnement dans beaucoup de ministères au même moment. Les scientifiques ne devaient pas, bien au contraire, être en retard par rapport à cette avancée. Si votre thèse était événementielle (au commencement était M. Chaban-Delmas, par exemple), vous vous tromperiez lourdement sur l'avènement de l'environnement. Nous ne sommes que des éléments du destin à un moment donné où les choses éclosent. Il peut apparaître que l'éclosion était américaine. Ce n'est pas pour autant que l'éclosion française en était dérivée. C'était une éclosion parce que les choses étaient en train de naître. En 1968, on a décidé effectivement de la création d'une conférence mondiale de Stockholm. Il y a eu des gens qui ont eu cette idée. Partout vous aviez des gens comme cela. C'est venu comme un phénomène de société. Relativement lentement,

plus en France qu'en Amérique. Ne faites pas de l'événementiel. Prenez de la distance. Peut-être y a-t-il eu un rapport entre des travaux scientifiques sur la pollution, les nuisances et l'environnement. C'est même probable. Mais je ne vois pas l'influence directe. Il faudrait retrouver les noms des gens qui composaient le groupe de travail à la Datar (Philippe Saint-Marc, Caget, un fonctionnaire de la Santé, Yves Bétolaud, etc.).

*Il y a eu toute une série de consultations ? Les associations et les préfets ?*

Quand quelque chose se passe sur le territoire, qui ne soit pas une mesure nationale, les préfets sont consultés. La consultation préfectorale est indispensable pour certains sujets. Pas pour tout.

Quant aux associations, je ne crois pas. Il y en avait peu à l'époque.

*Christiane Fried était à la Datar et à la Sceto (15) à la fois ?*

Les relations entre Datar et Sceto ont été importantes après 1967 sur la question de l'environnement. Pour des questions ponctuelles, on sous-traite à un bureau d'études ; ici, cela va un peu plus loin, c'était une assistance plus globale sans être toutefois générale, c'était un travail un peu plus organique, pour l'Aquitaine d'abord, puis davantage. Et j'ai dû demander que la Sceto nous prête quelqu'un pendant un an. Ce sont des pratiques contestables de l'administration, mais c'est bien utile ; c'est plus facile d'avoir quelqu'un d'un bureau d'études sur place plutôt que de travailler à distance. Christiane Fried a passé un ou deux ans à la Datar. Mais elle n'était pas fonctionnaire... et ne l'est pas devenue. On a continué à travailler avec la Sceto après 1971.

*Quel était le type de travail proposé par la Sceto ? C'est elle qui a travaillé sur les 100 mesures ?*

Le travail de la Sceto, normalement, portait au départ sur les aménagements de l'Aquitaine ou des aménagements de ce type. Christiane Fried, elle, a dû travailler à tout. Au moment où on était sur les 100 mesures, elle a travaillé sur ces 100 mesures. Dans l'équipe, ce n'était pas La Sceto en tant que telle, mais la personne.

*Effectivement, je ne suis pas fonctionnaire et j'essaie de voir quelle était la pratique quotidienne. Pour les « 100 mesures », cela a été un travail de collecte ?*

Quand vous faites un travail interministériel, vous avez trois moyens : l'autorité, les crédits ou le charme. L'autorité, si vous êtes proche du Premier ministre et que vous dites, voilà vous faites cela, ça aide, mais cela ne résout jamais tout ; parce qu'il y a des résistances internes, des déperditions. Un Premier ministre, c'est comme un directeur de chaîne de télévision ; jamais un directeur de chaîne n'arrive

à vous faire une émission même s'il est motivé et convaincu qu'il faut absolument la faire. Il y a donc un travail interne d'explication qui est assez considérable. L'autorité, nous l'avions, puisqu'il y avait la lettre du Premier ministre. L'argent on ne l'avait pas puisqu'on a dit : on travaille à argent constant. Après on verra bien...

Après, on a inventé le Fiane (le Fonds interministériel d'action pour la nature et l'environnement). D'ailleurs, je peux vous dire que c'est dans mon bureau que s'est inventé le Fic (le Fonds d'intervention culturelle) avec Teitgen et Viannay, instrument analogue pour la culture, puis le Fiane parce qu'à ce moment-là, j'étais au cabinet. Le Fiat existait depuis longtemps. J'ai travaillé en décalquant le même système. Le Fiat (le Fonds d'intervention pour l'aménagement du territoire) était essentiel car il y avait peu de moyens pour le ministère.

Le troisième levier c'est le charme. Le charme c'est : il y a une équipe dans laquelle vous associez les gens intéressés – un fonctionnaire est normalement mû par autre chose que la défense de son ministère, de ses attributions et la gestion de son argent. Il y a un aspect inévitablement politique et global à son rôle ; il a « une idée de la France ». Donc on a essayé de responsabiliser les gens de l'équipe, en faisant ce qu'on appelle maintenant de l'« internalisation ». Cela fonctionnait à partir du moment où les gens étaient en confiance – parce qu'ils ont toujours un réflexe de fermeture – ce n'était pas des fonctionnaires de première catégorie, ils n'avaient pas complètement l'aval de leur ministre...

*C'était vous qui aviez choisi ce niveau ?*

Peut-être que, dans certains cas, on a dit : « Déléguez-nous quelqu'un », dans d'autres cas on a dit : « On voudrait bien celui-là ». Ou on a dit à un autre : « Mets-toi sur les rangs ». De plus, l'environnement n'était pas une chose de première importance. Les gens ne considéraient pas que c'était un enjeu majeur. Alors, si on avait demandé aux ministres : « Vous nous mettez votre directeur lui-même n° 1 », il aurait dit : « Mais enfin vous êtes fou, pourquoi ? Pour les petits oiseaux... ». Je caricature mais c'était un peu cela. Le monde a un peu changé. Mais, même maintenant encore, l'environnement n'est quand même pas au niveau où il devrait être.

Quant aux associations, c'est difficile de répondre. C'est à vous de rechercher ce qu'il y avait à l'époque. Aucune des grosses associations d'aujourd'hui n'existait. Et j'ai du mal à me souvenir qui était à Stockholm en 1972. Greenpeace et les Amis de la Terre n'existaient pas. Sur la période 1969-1970 que vous analysez, il n'y avait pratiquement rien. Il y avait des gens du Muséum national d'Histoire naturelle, qui, à l'intérieur de leur système et vis-à-vis de leurs supérieurs, mus essentiellement par le travail scientifique, estimaient qu'il était important d'avoir une responsabilité pédagogique. On peut citer des gens comme Tendron, de Vilmorin...

Il faudrait sortir le panorama des associations à l'époque, mais, s'il y en avait eu, je peux vous dire qu'on aurait certainement travaillé avec elles. Mais on avait peu de parte-

naires. Je ne dis pas qu'il n'y ait pas eu des militants. Il y a des gens qui se battaient dans leur terrain, dans leur coin, dans leur science... Mais la communication avec le monde administratif n'existait pas.

*Vous avez commandé en 1970 un inventaire des associations quand vous étiez encore à la Datar.*

Fichtre ! Où avez-vous vu cela ? 1970, je ne m'en souviens pas : j'aimerais le voir.

*Je reviens au Fiane. Le Fiane, je le lis comme cela. Cela a été pour vous le moyen de coupler une procédure d'attribution budgétaire qui n'existait pas, à des actions qui avaient déjà été répertoriées dans les fiches de cas des 100 mesures. Est-ce que c'est ça ou non ?*

Non pas du tout. Là vous ne vivez pas suffisamment l'administration. Le Fiane, je l'avais bien vu avec le Fiat et le Fic, c'est un ballon d'oxygène pour un ministre destiné à préparer l'avenir et non à gérer le présent au jour le jour (les « 100 mesures »). Dans l'administration (les ministres s'en rendent compte dans les deux ou trois premiers mois), 90 % de l'argent sont contraints, bloqués. Vous ne pouvez rien faire avec. Vous êtes obligés de payer vos fonctionnaires, vous êtes obligés de tenir des engagements pris avant vous. Vous avez des lois à appliquer, des subventions automatiques. Le monde contraint de l'administration est hallucinant. Si vous êtes là trois ans, vous pouvez commencer à bouger le ministère par morceaux, quand vous arrivez vous êtes pratiquement nu ou chargé de contraintes. L'argent libre, qui permet de « monter des coups », de faire du partenariat, c'est extrêmement rare. Le ministère des Finances en a horreur. La force de la Datar (qui, à ce moment-là, était politiquement forte puisque auprès du Premier ministre), c'était d'avoir obtenu le Fiat. Comme masse de manœuvre. Reprenez les chiffres du Fiat de l'époque. C'était assez important et on faisait ce qu'on voulait avec cet argent. C'était beaucoup plus souple qu'aujourd'hui. Les rigidités se sont abattues sur l'Etat au fur et à mesure de la déperdition de ses moyens. Cet argent libre permettait d'aller chercher un investisseur quelque part, de donner rapidement un coup de main à une ville pour qu'elle puisse finir l'aménagement d'une zone industrielle, de curer une rivière, de lancer l'aménagement de l'Aquitaine dans un autre esprit que celui du Languedoc-Roussillon, de faire des études prospectives, etc. A l'époque on a pu embaucher des Hermann Kahn, etc. Aujourd'hui, on n'a pas cette liberté. Quand je suis arrivé chez Poujade, j'ai dit on va refaire la même chose pour l'environnement et on va l'appeler le Fiane. Ce n'est pas moi qui ai trouvé le mot. C'est Jacques Belle, je crois. Belle était le directeur de cabinet et moi souvent l'inspirateur. Mais on était dans les mêmes bureaux : nos relations de travail étaient constantes. Le Fiane est né comme cela et le Fic aussi d'ailleurs. Il est né d'une commission du Plan. Et moi je me suis trouvé entre Viannay et Teitgen et, dans mon bureau, on a inventé le Fic.

Malheureusement, le vieillissement de l'administration est inévitable ; on vous surcharge d'obligations. L'argent libre ne correspond pas à ce qu'on va donner. L'inflation grignote ces fonds dits libres. Aujourd'hui le Fiane (FIQV) c'est insignifiant.

*Il y avait quant même un problème qui semble avoir été un peu résolu par le Fiane. A l'époque, en 1971, on vous a attribué des compétences et il y a un problème d'attribution financière, et le Fiane permet de résoudre ce problème.*

Oui et non parce que le Fiane c'est de l'argent libre pour les autres. Vous pouvez en utiliser une part pour vous-même, mais ce n'est pas normal. C'est de l'argent non réparti. Ce n'est pas pour payer perpétuellement une subvention à ceci ou cela. Vous pouvez le faire un an, deux ans, à la rigueur trois ans. Ces fonds c'est un peu la liberté. Ça ne permet pas de résoudre tous les problèmes. Je me souviens à l'époque, au ministère de l'Environnement, quand on a commandé notre matériel, lors de notre installation. Réponse de l'administration des Finances : « Vous avez déjà deux machines à écrire, vous voulez en obtenir une troisième ? C'est impossible ». Ça prouve jusqu'à quel niveau de détail on arrivait. Demandez à Monod. Aux débuts de la Datar, il était obligé d'avancer l'argent du papier toilette, parce que ce n'était pas prévu au budget cela a duré plusieurs mois.

*C'était un contrôle financier très précis.*

Non ce n'est pas une question de contrôle financier. C'est une question de dotations budgétaires. D'abord quand vous créez un ministère on ne vous met pas 100 millions sur la table, surtout si la création intervient en cours d'année. La loi de Finances est votée par le Parlement avant l'exercice. La responsabilité n'en incombe pas uniquement au ministère des Finances. Il y avait des contraintes financières de gestion. Mais il y avait, surtout, l'absence d'argent libre. Dans le Fiane, l'argent ne doit pas rester au ministère. S'il y reste, c'est pour quelques coups internes, mais c'est très rare.

*C'était un bon outil conforme à la globalisation.*

Oui et cela permet de dire : « Tiens cette année on a fait un effort là-dessus, passons à autre chose l'année d'après ». L'administration est pleine de rigidités, vous n'imaginez pas ce que c'est.

Il y a une chose qu'on a faite je crois, avec la Sceto, c'était de monter des équipes mobiles pour les collectivités locales. Dans notre entreprise de conscientisation à l'environnement, on s'est rendu compte qu'il y avait beaucoup de choses qu'on pouvait faire avec les collectivités locales, et que celles-ci n'étaient pas forcément mûres, préparées ou outillées pour le faire. D'où ces équipes mobiles, de deux-trois personnes qui ont sillonné la France pendant un ou deux ans, pour dire : « Vous pourriez faire des sentiers pié-

tons, curer la rivière, ceci, cela... ». On a eu un commencement d'action démultiplié.

### *Dernier point sur le sens à donner à l'environnement.*

Attendez. Il y a le sens philosophique et le sens politico-administratif. Prenons le politico-administratif : moi, j'ai eu 17 ministres, et leur réflexe premier a été de dire « *Quel est mon domaine, qu'est-ce que c'est ?* ». Comme les animaux qui se définissent en fonction d'un territoire. J'ai toujours dit non. Arrêtez. Votre territoire c'est le territoire des autres. Vous devez être le « poil à gratter » de tout le monde. Vous devez aller chasser dans les terres des autres.

La dimension de l'environnement pour moi, c'est une dimension globale, physique, planétaire, sociétale avec ambition complète. Alors, de là à ce que vous puissiez réaliser tout, non. Il faut travailler avec les autres. Là, je dirai que je continue à me battre parce que la tendance inévitable d'une administration est de dire : « *Voilà mon territoire, je le définis et je tire à vue sur le voisin* » [...]

Par contre, pour la gestion de l'environnement je suis moins globaliste. Elle a été opérée par morceaux plus précis. L'eau, l'air, etc. L'inconvénient c'est qu'on a perdu dans ces batailles des ambitions globales qui, elles, auraient dû continuer à exister. Par exemple, la ville. Il n'y a aucune raison que l'environnement – ce n'est pas que la nature, c'est aussi l'écosystème urbain – soit chassé de la ville, etc. Là, on a perdu une partie de nos ambitions.

Dans l'environnement il y a une partie solide et puis une partie floue, à l'état gazeux.

Il faut des deux : une administration de gestion et une administration de mission.

*Propos recueillis le 13 février 1992 par Florian Charvolin.*

### Notes

(\*) Entretien inédit publié avec l'accord de Madame Serge Antoine.

(1) Aux Etats-Unis l'administration Nixon était en pointe sur les questions d'environnement avec le discours de Richard Nixon sur l'état de l'Union de 1970, précédé par le rapport *Restoring the quality of our environment* de la Maison Blanche de 1965.

(2) Louis Armand est un ingénieur des Mines qui a participé activement à la construction de l'Europe avec sa présidence de la Commission européenne de l'Energie atomique en 1958-59. Il fut vice-président du comité Rueff-Armand chargé de préparer les réformes monétaires de la V<sup>e</sup> République. Il fut élu à l'Académie Française en 1963. C'était un proche de Jacques Chaban-Delmas.

(3) Jérôme Monod, énarque, était membre du Cabinet de Michel Debré, lorsqu'il était Premier ministre, puis délégué à l'Aménagement du Territoire, sous Jacques Chaban-Delmas.

(4) La discipline prospective était très développée aux Etats-Unis dans les années 60, autour de *think-tank*, des cabinets de réflexion prospective plus ou moins proches des gouvernements, un peu à la manière d'un Stanley Hoffman dans les années 1980.

(5) Philippe Saint-Marc, énarque, était employé à la Datar et spécialement détaché pour l'aménagement de la côte Aquitaine, après les abus de l'aménagement de la côte du Languedoc. Il serait plus tard l'auteur d'un ouvrage qui fera date : *La socialisation de la nature*, Paris, Stock, 1971, et d'une charte politique de la nature présentée aux candidats aux élections présidentielles de 1974.

(6) Yvan Chéret dirigeait le Spepe à la Datar, soit le Secrétariat permanent pour l'étude des problèmes de l'eau, créé à l'époque de la première loi sur l'eau de 1964 et de la mise en place des Agences financières de bassin.

(7) Il s'agit des circonscriptions d'action des OREAM, les Organismes régionaux d'études et d'aménagement de l'aire métropolitaine, premiers découpages sectoriels avant la régionalisation telle qu'on la connaît à l'heure actuelle.

(8) Claude Cornuau, ingénieur de recherche au Service technique central de l'aménagement et de l'urbanisme (STCAU), il est chargé de mission au cabinet du Premier ministre entre 1969 et 1972.

(9) Paul Delouvrier était membre de l'équipe initiale lors de la mise en place du Commissariat au Plan. De 1961 à 1969, il est Délégué général du District de la région parisienne.

(10) Yves Bétolaud était un ingénieur des Forêts qui était responsable d'un petit service consacré à la protection de la nature au ministère de l'Agriculture dans les années 1960, qui servira de base à la création de la Direction générale de la protection de la nature de ce même ministère en 1970. Il a eu également des responsabilités au sein du mouvement associatif de protection de la nature.

(11) Fernand Braudel est un historien de l'école française des Annales, mondialement connu pour son ouvrage « *La Méditerranée et le monde méditerranéen* » (Paris, Armand Colin, 1949) et ses études sur les temps longs de l'histoire.

(12) Hugues de l'Estoile était, dans les années 1960, Directeur du centre de prospective et d'évaluation, et collaborateur du Ministre des forces armées.

(13) Philippe Viannay était un ancien résistant, fondateur du Centre de formation des journalistes de Paris et aussi fondateur de l'Ecole de voile des Glénans. De sensibilité de gauche, soutien du *Nouvel Observateur*, il était très écouté par les milieux de l'entreprise et du gouvernement.

(14) Jean Antoine Ternisien était ingénieur, Directeur du centre d'étude de Lacq pour la Société des pétroles d'Aquitaine, et fut détaché auprès de la DGRST au milieu des années 1960 pour une mission de synthèse des connaissances sur les pollutions et nuisances d'origine industrielle et urbaine.

(15) La Sceto était la Société centrale pour l'équipement touristique, qui était une émanation de la Caisse des dépôts et consignations, et chargée de missions d'études sur des questions telles que les Parcs naturels régionaux dans les années 1960.