Intervention de M. Serge ANTOINE

devant les élèves

du Massachusetts Institute of Technology (Boston)

22 février 1974

Pour universel que soit le problème de l'environnement il n'en est pas moins situé dans des contextes territoriaux. "Vérité au delà des Pyrénées, erreur en deça" dit un dicton français. Mais, sans doute comme les américains, dont les fonctions de responsabilités mondiales sont grandes, les français, de part leur histoire, ont-ils tendance à parler en termes universels, à définir implicitement une problématique stéréotypée, à penser que peuvent être établies des normes et des standards sans référence à des géographies différentes.

Il est vrai que la grande peur du XXe siècle est une peur collective de l'avenir pour l'ensemble de la planète de la part d'une société consciente d'avoir mesuré sa rareté en propulsant des astronautes dans les cratères de la lune et craintive d'avoir créé la rareté des biens naturels, jusqu'alors dons de Dieu.

Mais, cette inquiétude, multipliée par les "mass média" internationaux, serait de l'ordre des grands mythes si la référence planétaire ne se trouvait nourrie et amplifiée par la dégradation effectivement perçue au niveau de l'environnement quotidien et proche. L'homme ressent les villes encombrées, la construction anarchique, la baisse de la qualité des eaux ou même celle de l'air, l'effondrement des paysages ruraux familiers qui jalonnaient l'éternité apparente d'une agriculture stable. Parce qu'il ressent in situ les pollutions et les atteintes, la nuisance apparaît mesurable et objective.

Sans oublier la référence universelle, les problèmes s'éclairent mieux au niveau réel où ils se posent, dans leur cadre géographique. De ce fait, l'analyse des pollutions et celle des nuisances doivent alors être localisées. L'homme de Paris, de Bourges ou de Strasbourg ne devrait pas réagir à l'excès en fonction des données du "smog" de Los Angeles ; la pollution prend sa dimension in situ. L'environnement s'enracine, par définition, dans un contexte territorial. Il faut alors en parler en se référant à une échelle précise. La conscience de la pollution commence par l'énoncé des problèmes tels qu'ils se posent, non dans l'abstrait, mais à un pays donné, à un moment donné de son développement et de sa civilisation.

C'est pourquoi, avant de décrire la politique française de l'environnement, j'essaierai de décrire les données socio-géographiques et culturelles de sa naissance et de sa mise en oeuvre en France.

I - Les spécificités françaises qui conditionnent la politique nationale d'environnement.

Quels que soient les inconvénients d'une présentation analytique des problèmes, je pense que le plus simple est de passer en revue quelques milieux dont la gestion peut engendrer les pollutions et nuisances.

L'EAU.

L'eau est, en France, de tous les milieux naturels, le plus atteint.

La ressource en eau pose des problèmes quantitatifs au développement dans certaines régions (régions méditerranéennes, région parisienne, Nord...). Les risques de pénurie sont encore inégaux : l'importance

des bassins fluviaux, le taux d'implantation industrielle, le niveau des besoins urbains d'une région entrent en ligne de compte dans l'évaluation de la consommation et des réserves : il faut prévoir une stratégie géographique, mais celle-ci est à la mesure des efforts de la France.

Plus sérieux est le problème de la qualité des eaux : quelques rejets suffisent à polluer l'ensemble d'un cours d'eau. Or, ceux-ci véhiculent 5 à 10% de l'ensemble de la production des résidus. Aussi les grandes rivières comme la Seine sont déjà de grands égouts, l'équilibre des lacs est dangereusement menacé et, chaque année, le nombre des petites rivières condamnées avait tendance à croître pendant que le milieu marin n'est pas non plus épargné.

La France a compris que le problème de l'eau était sérieux. Dès 1960, une commission du Plan se mettait au travail et la loi de 1964 est, au monde, une des lois que l'on cite en exemple. Les six agences qui décentralisent l'action au niveau des grands bassins géographiques constituent des instruments dont on mesure, à peine installés, l'efficacité.

Mais, l'effort sera-t-il soutenu sur plusieurs années, si l'on veut éviter des détériorations ou, mieux, revenir sur les situations dégradées de certaines rivières ou de certaines nappes. Si, en effet, la pollution industrielle de l'eau s'accroissait seulement de 3% chaque année, en 1985 elle atteindrait 200 millions d'équivalent-habitants.

Les actions envisagées pour enrayer la pollution des eaux continentales inscrites au VIe Plan (en dehors d'un développement notable des activités de recherche) prévoient un effort d'équipement immédiat : en 1985, 57 millions d'équivalents-habitants devront être desservis par des stations d'épuration. L'accroissement des dépenses d'équipement est susceptible de progresser de 5% par an. Le budget des agences de bassin est supérieur à celui de l'ensemble du Ministère de l'Environnement.

L'AIR

A la différence des problèmes de l'eau, ceux de la pollution atmosphérique sont encore, en comparaison d'autres pays, surtout des problèmes d'avenir. Sans doute quelques localisations particulières méritent-elles attention (Lacq, vallée de la Maurienne, quelques vallées urbaines et industrielles, etc.). Mais les grandes agglomérations françaises dans le contexte météorologique qui est plutôt favorable (sauf la Méditerranée) sont encore dans une situation satisfaisante, enviées parfois par certains visiteurs étrangers. Cette situation s'est même améliorée depuis quelques années par suite de la modification de certains chauffages (Paris comme Londres ou Milan). L'automobile, quant à elle, n'est responsable que pour un tiers de la pollution actuelle des grandes villes. Le rapport "Frybourg" prévoit une stabilisation des pollutions automobiles malgré un parc en croissance.

Il convient d'être vigilant dans la mesure où la situation pourrait sur dix, vingt ou trente ans se modifier sensiblement. Un réseau complet de mesures est mis en place et intégré de telle manière que les données localisées puissent être rassemblées, en 1978, rapidement et traitées de manière homogène sur tout le territoire. A la condition de s'y attacher dès maintenant, le problème de la pollution de l'air paraît être un de ceux, semble-t-il, que la société peut maîtriser à temps.

LE BRUIT

L'actualité du problème du bruit est plus discutée, non parce qu'il s'agit là d'une pollution prospective, mais parce que la nuisance est très tributaire de considérations psychologiques difficiles à apprécier. En fait, il n'existe pas "un" problème national du bruit mais un ensemble hétérogène de situations qui, entre autres, rend très délicate la promulgation d'une "loi cadre" valable pour l'ensemble du pays.

Le bruit dans le logement est dû généralement aux conditions de peuplement et à la médiocrité de certains logements récents où l'isolation phonique est nettement insuffisante : "My home is no more my castle". Les bruits de la ville ne sont pas une nouveauté : aux sifflets des agents et aux klaxons (arrêtés à Paris en 1954) se sont substitués des bruits de roulement des voitures bien plus bruyantes qu'aux USA (accrus maintenant par certains pneus à carcasse radiale). S'y ajoutent les innombrables chantiers de villes où l'on ravale l'immeuble d'en face et où le sous-sol est réouvert successivement par les différents services publics ; l'anarchie du sous-sol que l'on commence à peine à réglementer en France est, à cet égard, une source directe de bruit.

Le bruit urbain, résultante, n'est pas le bruissement du paysage rural. Il est le fond sonore lancinant des citadins. C'est d'ailleurs lui qui départage l'homme des centres villes et celui des banlieues. Les "cadres" habitant Paris répondent qu'ils sont gênés par le bruit à 59% ; en banlieue, à 23% seulement. La situation n'est, pour l'instant, pas trop grave, mais que sera-t-elle dans quelques années ? Les estimations américaines de prospective laissent entrevoir un doublement du bruit urbain tous les dix ans et l'on applique donc pour le bruit le taux de croissance que l'on connaissait depuis trente ans à la consommation électrique !

Dans le monde du travail, où les zones de bruit liées à certaines techniques de production sont nettement localisées et peuvent être mieux circonscrites, il reste, en France, un effort sérieux à faire. Le bruit lié aux technologies nouvelles ouvre un chapitre d'innovations que la société doit suivre avec attention. Arrivent avions, "scooter" des neiges, trials, scies automatiques, etc ...

Le bruit est en passe de devenir dans une société urbaine soumise à des rythmes éprouvants l'une des toutes premières pollutions.

Beaucoup reste à faire dans un pays que l'on a qualifié trop souvent d'ami du bruit.

LES DECHETS

Un autre aspect des pollutions, en France, comme dans la plupart des pays industriels et riches, est celui des déchets de toute sorte dont la société produit plus de mètres cubes que de produits de consommation.

Le vrai problème, ne consiste pas à traiter ces déchets comme un résidu, mais comme une phase dans un cycle biologique et économique ; ainsi les épaves de voitures, à la condition d'être traitées peuvent redevenir matière première lorsque, de ferrailles, elles sont acquises par les sidérurgistes.

Chaque civilisation, chaque société a donc les déchets qu'elle mérite. Le véritable problème est atteint lorsque le produit est indestructible. Les plastiques non biodégradables, bientôt produits en millions d'exemplaires pour l'emballage, posent un problème sérieux. L'éventail de produits de consommation s'ouvrant, la nature non homogène des produits d'aujourd'hui peut avoir des répercussions sur les procédures de traitement. La "décharge contrôlée" des communes rurales françaises serait-elle morte ?

En tout cas, si les déchets doivent être envisagés "rationae materiae", ils doivent aussi l'être "in situ", en fonction du contexte socio-économique et géographique. Une grande différence doit être faite, à cet égard, entre les centres de traitement urbain et ceux qui se situent en milieu rural ou peu dense. La France n'a pas encore véritablement monté son service public des déchets. Mais les événements récents tendent à lui ouvrir les yeux sur l'importance économique de ce secteur.

LES PAYSAGES

La France est souvent qualifiée comme ayant l'un des plus beaux paysages humanisés du monde, "un jardin" disait le roi du Maroc. Habitat rural, villages ou cités d'avant l'ère industrielle, plaines ou montagnes, toute la variété légendaire de ce pays cultivé et construit l'a empêché d'en prévenir la sournoise érosion engendrée par un siècle et demi de course à l'urbanisation incontrôlée qui traduit son inaptitude à assumer pleinement l'indéniable progrès économique. Notre pays ne vit-il pas aujourd'hui sur une rente de situation ? Le réveil tardif des français n'en est ici ou là que plus pénible et ils découvrent qu'il faut réagir sur tous les plans à la fois : l'éducation du public, enfants et adultes, ; la formation des responsables politiques et techniques ; la restauration des monuments laissés à l'abandon ; l'encadrement, mal reçu par les intéressés, des constructions et aménagements modifiant les sites... On peut être saisi de découragement devant l'insignifiance des moyens consacrés à ce travail gigantesque et cependant nécessaire si l'on veut éviter aux Français l'obligation de fuir "ailleurs" pour se récréer ou si l'on veut bien considérer que nous sommes tous comptables de notre patrimoine.

L'ampleur de la tâche se mesure également si on l'examine sous l'angle des causes et plus particulièrement de la plus dangereuse d'entre elles, qui est l'état général de la sensibilité des français. Celle-ci s'est progressivement émoussée, anesthésiée, puis atrophiée. Ils tolèrent la banalisation, la médiocrité, voire la laideur sans considérer qu'elles sont les sources d'un appauvrissement et d'une offense personnelle - et que nous infligeons aux générations suivantes, ce qui est beaucoup plus grave. Sournoisement, sans douleur, les français désapprennent les gestes qui, naturellement, devraient créer la beauté, l'équilibre, le sens de la diversité et de l'unité. Ils se laissent aller à la facilité de techniques abstraites, découlant d'analyses partielles sous prétexte d'efficacité, contribuant à créer des objets sans lien avec l'ensemble environnant. C'est bien là que le mot tant prononcé d'"environnement" prend son sens profond qui est de considérer les relations entre les éléments et les phénomènes.

La recherche de solutions passe par une conscience culturelle des problèmes sociaux et les solutions techniques nécessaires sans doute, sont insuffisantes.

Ne réagissons-nous pas en technicien lorsque nous nous débarrassons de la difficulté en créant des "périmètres" souvent grignotés ou en mettant en relief quelques "chefs d'oeuvre en péril" ? La dégradation se fait, elle, tranquillement "au coin de la rue" comme la prospérité ? Et l'on sait que les services publics très centralisés (EDF, SNCF, P et T. etc. . .) ont aussi leur grande part de responsabilité avec les châteaux d'eau, les pylônes électriques, les transformateurs, les couleurs criardes, les tuiles mécaniques et les bâtiments stéréotypés.

Fait plus grave, la dégradation des paysages découle également en France de l'évolution socio-économique du monde agricole et rural, qui est récente.

Elle n'a pas su collectivement passer, là où cela s'imposait, à une "logique de production d'espaces de qualité".

L'espace, devenu le luxe dont nous manquerons le plus - que ce soit dans les logements, dans nos lieux collectifs, verts ou non, pour le repos, la détente ou les loisirs - n'est pas géré en tant que tel ; l'espace résulte de ce que l'on ne fait pas, comme le négatif d'opérations isolées voire incohérentes. Nous ne savons pas encore maîtriser notre milieu de vie comme nous le devrions à notre époque de puissance technique. L'imagination nous manque pour renouveler l'usage de notre patrimoine selon les nécessités d'un genre de vie qui a évolué plus vite que notre capacité à en assumer le cadre.

Une société imprévoyante dans ce domaine se trouverait, avant dix ans, face à un véritable blocage ; elle mesurerait alors le coût sociale de l'imprévoyance et de l'absence de lucidité. Beaucoup de français commencent à le ressentir. Marginale pour beaucoup, cette préoccupation deviendra primordiale dans moins de vingt ans.

II - La manière dont la France affronte les problèmes de l'environnement

Jusqu'aux années 1969-70 la France n'a guère eu la conscience collective d'un problème appelé "environnement". Sans doute n'a-t-elle pas attendu le mot -qu'elle a rejeté longtemps comme un mot d'importation⁽¹⁾ - pour prendre des mesures d'environnement (cf. la loi de 1977 sur le contrôle de l'implantation de nouveaux établissements industriels) ou tout simplement pour introduire très normalement cette dimension dans les comportements (réussite des paysages ruraux français) d'une société.

Mais c'est en 1969 et 1970 -très largement sur l'influence des medias et des références américaines et japonaises - que les Français ont, à la fois adopté le mot et créé des institutions pour y répondre. Le point de départ officiel de la politique française semble avoir été donné ... à Chicago par le Président de la République française en 1970.

Il serait fastidieux de psychanalyser la politique française dans les détails de son action ou de faire l'histoire, encore trop courte des années 1969-1974, soit cinq années. Mais je pense utile pour vous de dégager quelques unes des lignes de force de la politique française.

Pour ma part, j'en vois trois :

- ne pas séparer la lutte contre les pollutions de l'amélioration du cadre de vie et ne pas dissocier l'environnement de la croissance,
- environnement et aménagement du territoire : une seule stratégie géographique,
- une politique à large ouverture internationale.

.../...

(1) il a fallu la caution au sens large du mot de Louis Armand, membre de l'Académie française et ami du Premier Ministre, pour le faire adopter en 1970.

Ne pas séparer lutte contre les pollutions de l'amélioration du cadre de vie et ne pas dissocier l'environnement de la croissance.

Dès le début de la mise en place des institutions de l'environnement en France, l'accent a été mis sur le fait que la lutte contre les pollutions ne pouvait pas être isolée de son contexte et venir après le processus économique. Le rapport Louis Armand, les déclarations du Président de la République qui a parlé à Chicago d'une "morale de l'environnement", l'action permanente du Ministère de M. Robert Poujade, visent à intégrer l'environnement aux processus de production, à l'exercice normal des activités agricoles ou industrielles, au développement de l'éducation.

Il ne s'agit pas d'abord de contester la croissance. A peine sortie d'un siècle de stabilité presque malthusienne, la France, en boom démographique seulement depuis 1945, n'allait pas céder aux sirènes de la "croissance zéro". La thèse officielle, mais aussi l'opinion la plus répandue consiste non à arrêter la croissance mais à remettre, au besoin, en cause ses finalités. "Une croissance pourquoi faire ?" avait dit G. Bernanos. En ce sens, les problèmes énergétiques actuels conduisent à ouvrir plus largement les interrogations qu'une société de consommation avait tendance à ne pas se poser.

A la recherche des finalités d'une "nouvelle croissance", la France a, en tout cas, le sentiment de ne pas vouloir se lancer avec l'environnement dans une croisade anti-économique.

L'aspect économique est essentiel et il faut le souligner à un moment où ce que l'on appelle par euphémisme "la conjoncture internationale" risque de conduire certains à faire passer la protection de la nature et de l'environnement après "l'économie". Or, l'économie - et c'est là un retour à son sens étymologique - n'est pas synonyme de

gaspillage. Aujourd'hui, tout ce qui concerne la lutte contre le gaspillage des matières premières, de l'énergie bien sûr, mais plus généralement de toutes les ressources naturelles, prend un relief nouveau.

C'est peut-être aujourd'hui que l'on justifierait le mieux l'existence et la nécessité d'un ministère de l'environnement. Il s'agit d'épargner la consommation de tant de produits en réduisant par la même occasion la pollution, de les recycler et de récupérer des matières premières dans les déchets.

La conjoncture incite à bien des réflexions utiles qui auraient pu être faites plutôt par certains et la défense de l'environnement ne peut qu'aller de pair avec la sauvegarde de l'activité économique.

On comprend mieux aujourd'hui la volonté affirmée dès 1970 en France de ne pas séparer et de ne pas opposer développement et environnement.

Le souci premier de la politique de l'environnement a consisté à ne pas isoler le domaine du cadre de vie et des nuisances qui l'affectent de son contexte économique, c'est-à-dire des prix de revient qui doivent intégrer les "couts externes", de la compétition internationale, de la concertation européenne. Les milieux professionnels le savent bien, eux qui, depuis trois ans, suivent les efforts de la politique de l'environnement, particulièrement attentifs aux situations des branches et même des entreprises. La préoccupation de l'environnement permet aussi de mieux définir les objectifs de la croissance et d'apprécier plus exactement ses conséquences. Cette réflexion socio-économique sur l'environnement a conduit d'abord à mettre en oeuvre un meilleur dispositif d'analyse et de réflexion.

.../...

Il est de fait que ces deux attitudes (ne pas contester la croissance et intégrer les dimensions de l'environnement dans une "nouvelle croissance") conduisent dans la perception de l'action à privilégier les relations socio-culturelles qui existent entre l'homme et son environnement. Sans pour autant négliger les aspects physiques ni ceux de la conservation pure d'un milieu où l'homme n'intervient pas, la politique française de l'environnement cherche à situer l'homme dans ses rapports avec l'architecture, le paysage, le monde rural, la quincaillerie des produits de consommation, la vie urbaine. Louis Armand disait que ce qui faisait naître un souci d'environnement était "la difficulté pour l'homme du XX^e siècle de mesurer et de vivre ses rapports avec ce qui l'entoure". "Une grammaire et un langage sont d'abord à réapprendre", disait-il.

L'externalisation permanente non seulement des courts économiques mais aussi plus largement des perceptions du cadre de vie sont à la naissance des problèmes de l'environnement. D'où le souci permanent dans la dilution des responsabilités de s'efforcer de mieux les définir, de mieux les chiffrer, de mieux les fixer.

Environnement et aménagement du territoire, une seule stratégie géographique

La deuxième caractéristique de la politique de l'environnement en France consiste à établir un pont très solide ^{d'environnement et une stratégie} entre une stratégie géographique. C'est ici que prend tout son sens la notion d'aménagement du territoire que connaît bien, ici aux U. S. A., le Pr. Lloyd Rodwin.

Entendues au sens de leur contenu ou de leur contenant, les politiques d'environnement et d'aménagement du territoire doivent s'appuyer sur une stratégie géographique : cette stratégie doit concilier les différents aspects du développement, de la protection des milieux naturels et de l'amélioration de la qualité de vie.

Peu à peu, depuis la deuxième guerre mondiale, en tout cas en Europe, la nécessité s'est fait sentir pour les pouvoirs publics de maîtriser le développement géographique et même de l'orienter en fonction d'une géographie volontaire. L'aménagement du territoire a été entendu comme le moyen de localiser le développement industriel pour un meilleur emploi (en Angleterre notamment) ou de mieux répartir la croissance urbaine (préoccupation française par rapport à un Paris boursouflé). A ces stratégies fondamentales se sont ajoutés l'organisation des réseaux de communication (autoroutes, télé informatique par exemple) puis d'autres soucis comme ceux du développement touristique. Pour les plus frustes des aménageurs du territoire, le cadre de vie se traite à une autre échelle, celle des quartiers, celles des villages, celles de l'urbanisme ou même de l'architecture. Une telle conception n'est plus possible aujourd'hui.

Il apparaît en effet que l'environnement a lui aussi besoin d'une stratégie macrogéographique. Bien sûr, le cadre de vie est souvent quotidien : il commence au logement, aux lieux de travail et la perception de la ville doit ainsi tenir compte des volumes, des facteurs d'ambiance, du mobilier urbain. Bien sûr, la manière intérieure dont les parcs régionaux sont aménagés est déterminante pour l'homme replacé in situ.

Mais à l'échelle d'une région ou d'un pays, l'environnement doit aussi faire appel à une ordonnance géographique. Les Pays Bas le savent, ^{eux} qui ont dû fonder l'équilibre de leur pays sur la lutte contre la mer et l'aménagement des canaux. Mais plus largement aucune politique d'environnement ne tiendra si elle n'est pas fondée sur une vision géographique d'ensemble. La protection des grands massifs boisés qui ne peuvent être cisailés, la survie d'un paysage lié à l'exploitation agricole, la lutte contre la banlieurisation, les zones de réserve de faune impliquent une

.../...

stratégie régionale et nationale : l'environnement ne peut être l'après-aménagement du territoire ni le jardinage, après coup, du développement économique. Le développement industriel et urbain ne peut lui être étranger. Au demeurant, l'environnement ne s'identifie pas avec la protection de la nature : il est présent dans et dès le processus d'urbanisation et d'industrialisation.

Le rythme croissant qui caractérise l'activité de notre époque ne permet plus au temps de polir chaque réalisation et de fondre leur succession et leur voisinage en des ensembles harmonieux et nuancés.

La brutalité et l'ampleur qui concrétisent des décisions prises d'une façon généralement abstraite imposent à l'homme d'abandonner les visions limitées dans l'espace et dans le temps et la politique du laisser-faire pour une attitude résolument volontaire à l'égard de la géographie et de l'avenir. Il est banal de dire que la responsabilité de l'homme s'accroît à la mesure de sa puissance. C'est sous entendre qu'une partie de celle-ci devra être utilisée à la prévision et à la planification, bref, à l'organisation.

Cette organisation ne peut être que globale.

Toutefois, l'échelle différente des problèmes conduit à faire appel à des niveaux différents pour cette planification. Le niveau mondial commence à devoir être pris en compte ; des regroupements de pays voudraient s'y intéresser ; l'Europe des ^{neuf} ~~deux~~ par exemple. Des organisations se développent à travers les frontières pour les problèmes communs, Baltique, Mer du Nord, Rhin.

Mais les Etats et les régions infra nationales constituent aujourd'hui le lien privilégié pour la conception et l'exercice de cette planification territoriale.

Une politique à large ouverture internationale

Tout en étant dictée par un attachement aux spécificités régionales ou locales, donc nationales de l'environnement, la politique française est soucieuse de s'inscrire dans un cadre international.

De nombreuses concertations bilatérales ont lieu, avec l'Espagne pour les Pyrénées, avec l'Italie pour les Alpes, avec la Belgique : les concertations multinationales sont également très importantes, pour le Rhin, par exemple ou la Méditerranée occidentale. Il faut mesurer, quand on est américain, l'échelle européenne pour comprendre combien l'environnement chevauche les frontières avec ses problèmes.

L'Europe des ^{neuf} ~~deux~~ est déjà maintenant une institution qui compte non seulement pour une conception de l'environnement (mais aucun grand document de qualité n'a été produit par Bruxelles) mais aussi pour des décisions qui intéressent directement l'environnement. Citons parmi les plus importantes la politique agricole (les prix agricoles sont fixés à Bruxelles), la politique énergétique, la politique de contrôle de la concurrence qui veille à éviter les discriminations excessives et les distorsions, même pour des causes intéressantes : l'action régionale, l'environnement ; ainsi tous les textes importants qui risquent d'avoir un effet sur la concurrence sont soumis à Bruxelles. Enfin les Communautés européennes ont déjà un secteur d'attribution pour les problèmes spécifiques : par exemple la fixation de normes pour l'anti-pollution automobile. La position française consiste à accroître l'autorité européenne sur un certain nombre de problèmes précis (un memorandum français a été adressé en 1972 à Bruxelles).

Les autres niveaux de travail international sont nombreux : au niveau des pays développés, l'O. C. D. E., qui siège à Paris, a un rôle

actif pour les études qui font le pont entre les problèmes économiques et l'environnement (une étude est en cours à l'horizon 1980). Un Comité de l'Environnement a été créé en 1971 : on lui doit l'approfondissement de principes d'action du type "le pollueur - payeur" (mai 1972). A l'échelle planétaire enfin, il y a la famille des institutions de l'O.N.U. qui sont trop nombreuses ici pour que je passe en revue la position de la France. Citons simplement l'UNESCO dont le siège est également à Paris (projet M. A. B.), la F. A. O. etc... A l'issue de la conférence de Stockholm, une nouvelle cellule est née, dirigée par M. Maurice Strong : l'U. N. E. P. dont le siège est maintenant à Nairobi. La France est très active à ce niveau, soucieuse de faire en sorte,

- que l'U. N. E. P. ne devienne pas une administration comme les autres,
- qu'à l'échelle mondiale ne soient pris en gestion permanente que les problèmes réellement planétaires.

L'échelle européenne demeure donc, malgré tout, le cadre essentiel de concertation : les principes qui fixent les orientations ont été dégagées à Bonn (Oct. 1972). Elles sont les suivantes :

- éviter toute exploitation des ressources et du milieu naturel entraînant des dommages sensibles à l'équilibre écologique ;
- prévenir les pollutions de l'environnement, plutôt que combattre ultérieurement leurs effets ;
- améliorer le niveau des connaissances scientifiques et technologiques dans la Communauté, élément indispensable de toute action efficace de lutte contre les pollutions ;
- concevoir le progrès technique comme incluant le souci de la protection de l'environnement ; il est la condition même de cet impératif qui peut et doit être compatible avec le développement économique ;

.../...

- affirmer que les frais occasionnés par la prévention et la suppression des nuisances incombent, par principe, au pollueur ; il pourra toutefois y avoir des exceptions et des arrangements spéciaux, en particulier pour les périodes de transition, sous réserve qu'il n'en résulte pas de distorsions importantes dans le commerce et les investissements internationaux ;
- faire en sorte que les aspects d'environnement soient pris en compte, aussi tôt que possible, dans tous les processus techniques de planification et de décision ;
- veiller, dans l'esprit de la déclaration sur l'environnement de l'homme adoptée à Stockholm, à ce que les activités dans un pays ne causent pas des dégradations de l'environnement dans un autre pays.

.../...

III - La mise en place d'une politique de l'environnement

C'est donc en juin 1969 que quelques fonctionnaires de quatre administrations intéressées se sont réunies pour la première fois à la Délégation à l'aménagement du Territoire. En août-septembre 1969 cette Délégation et un homme de renommée, M. Louis Armand, ont convaincu le Premier Ministre de préparer un programme de mesures relatives à l'environnement.

En 1970, le 28 février, le Président de la République, M. Georges Pompidou lançait la campagne à Chicago. Au mois de juin 1970, en plein milieu de "l'année européenne de la nature" (Conseil de l'Europe) un programme de "100 mesures" était adopté par le Gouvernement pendant qu'était publié le rapport Louis Armand.

En septembre 1970, le Gouvernement mettait en place un Secrétariat général d'un Haut comité de l'environnement pendant qu'était créée une Direction de la protection de la nature au Ministère de l'Agriculture et une Direction de l'environnement industriel au Ministère de l'industrie.

Dès le mois de septembre 1970, la Grande Bretagne créait un Ministère de l'environnement. La France suivit cette voie en janvier 1971 en créant un Ministère de la protection de la nature et de l'environnement. Ce ministère, dont la mission est interministérielle et horizontale devait prendre en charge :

- le Haut comité de l'environnement
- le service de la protection de la nature (parcs régionaux et nationaux, chasse, pêche, réserves)
- les services de protection des sites naturels
- les services de gestion de l'eau
- le contrôle des établissements industriels
- les services encore embryonnaires alors de la pollution de l'air, des déchets, du bruit.

LE MINISTRE DE LA PROTECTION DE
LA NATURE ET DE L'ENVIRONNEMENT

LE HAUT COMITE DE
L'ENVIRONNEMENT

LE SECRETARIAT
GENERAL DU HAUT
COMITE DE L'ENVI-
RONNEMENT

LE CABINET DU MINISTRE

DIRECTION D'INTERVENTION
ET DE PREVENTION CONTRE
LES POLLUTIONS

dans chaque région,
les délégués régionaux à l'environnement, les ateliers des sites et paysages, les agents des établissements classés etc ...

- expérimentations, innovations
- formation supérieure
- Recherche

- eau
- océans
- air
- bruit

Affaires internationales

DIRECTION DE LA
PROTECTION DE LA
NATURE

- chasse
- pêche
- réserves
- parcs nationaux

MISSION RURALE
ET URBAINE

- actions urbaines
- actions rurales
- protection des sites
- parcs régionaux

DIRECTION DE L'ADMINISTRATION GENERALE

- Plan
- personnel, matériel
- finances

le C. I. A. N. E.

Le Ministère assume donc des missions interministérielles (coordination des actions) étant donné que l'environnement n'est pas un domaine fermé et qu'il recoupe de nombreuses frontières administratives. Le Ministre prépare les décisions d'un Comité Interministériel d'Action pour la Nature et l'Environnement (le CIANE réuni environ 3 fois par an) ; en comité sont attribués les crédits d'un fonds spécial, le F.I.A.N.E. (ou Fonds d'Intervention et d'Action pour la Nature et l'Environnement), doté en 1973 de 100 millions de francs : il s'agit d'argent "libre" non affecté a priori et que l'on peut mobiliser sous forme de contribution à telle ou telle action jugée prioritaires d'autres ministères, des collectivités locales, des entreprises. Le Ministre est conseillé par un Haut Comité de l'Environnement et une centaine d'experts qualifiés ; il est chargé de l'orientation de la recherche française en matière d'environnement et s'appuie à cette fin, sur un Conseil Supérieur à la Recherche Scientifique pour l'Environnement.

Le ministère, outre sa fonction générale, a des responsabilités propres qu'il assume en liaison avec les autres ministères :

- la gestion de la ressource en eau et la lutte contre la pollution des eaux qui s'exerce dans le cadre d'une agence interministérielle pour l'eau et de 6 agences de bassin dans les régions (mises en place depuis la loi de 1964), dotées de ressources financières propres.
- la prévention et la réduction des pollutions atmosphériques (loi de 1961).
- le traitement des déchets solides.
- le contrôle des établissements industriels au moment de leur création ou en fonctionnement : 150 agents à temps partiel, 350 agents à temps complet et veillent à l'application des règlements concernant les pollutions (loi de 1917, en particulier).
- la gestion des parcs nationaux (5 actuellement, 2 en création) et des parcs naturels régionaux, (10 existants, 8 en création) ainsi que le contrôle de la chasse et de la pêche.

- la protection des sites naturels (loi de 1930 principalement) est assumée par le Ministère en liaison étroite avec le Ministre des Affaires Culturelles (monuments)

- Le Ministère de l'Environnement entreprend actuellement une action d'ensemble dans le domaine urbain et périurbain (espaces verts, zones de calme, dispositions contre le bruit)

- cette action comme les autres d'ailleurs, est relayée par les collectivités locales de plus en plus actives en ce domaine.

Le Ministère de la Protection de la Nature et de l'Environnement dispose d'un budget annuel propre de plus de 200 millions de francs (dont 100 au titre du FIANE), auquel il convient d'ajouter 150 millions de francs au titre de l'enveloppe recherche. Il s'appuie en outre sur les dépenses de nombreux Ministères dont il coordonne les budgets dans le domaine de l'environnement (1.082 millions de francs). Enfin, les ressources propres des établissements publics de l'Etat placés sous sa tutelle représentent 400 millions de francs.

Au total, c'est donc sur un volume de 1.830 millions de francs de crédits d'Etat représentant 36 francs par habitant que porte en 1972 l'action directe ou indirecte du Ministère de l'environnement.

Ces crédits d'Etat sont, dans une large mesure, utilisés sous forme de subventions aux collectivités locales ou aux entreprises et on estime qu'en 1972 ils provoqueront en faveur de la protection de la nature et de l'environnement un effort d'environ 3 800 millions de francs.

Ayant brièvement décrits les moyens dont dispose le Ministère de l'Environnement et au delà les ressources que peut mobiliser le pays pour faire face aux problèmes de lutte contre les pollutions et d'amélioration de l'environnement, je voudrais brièvement passer en revue quelques unes des actions entreprises depuis 3 ans.

L'EAU.

. Eaux souterraines. Des nappes importantes existent dans la région Parisienne, Bordelaise, Artois-Picardie. Des nappes locales existent presque dans toutes les régions sauf en Bretagne et dans le Massif Central.

Le maximum de précautions est actuellement pris pour éviter de polluer ces nappes et l'on accroît la sévérité pour les dépôts d'ordures, la création de carrières et gravières, les risques dus aux transports ou déversements d'hydrocarbures et de produits dangereux. Un inventaire générale des ressources souterraines est en cours.

. Eaux superficielles. Des actions sont menées en vue de développer les ressources en eau :

Un programme de construction de 8 grands barrages actuellement en cours de réalisation porte sur des bassins Adour-Garonne, Rhin-Meuse et Rhône Méditerranée-Corse. (Il existe actuellement en France 218 grands barrages de plus de 15 mètres de hauteur).

L'aménagement de plusieurs bassins est activement poursuivi : Seine, Loire, Garonne, Moselle, fleuves côtiers de la Méditerranée. La protection de la qualité des eaux des rivières est assurée par un double système réglementaire et incitatif (action des agences de bassin)

La protection des lacs contre la pollution, enfin, a été placée en première priorité dans l'action de reconquête (lac du Bourget à titre d'exemple)

. En ce qui concerne l'alimentation en eau l'utilisation actuelle est de 27 milliards de mètres cubes par an, dont 4 pour la population, 13 pour l'industrie, 10 pour l'agriculture.

La lutte pour l'eau pure prend trois formes essentielles : sanction contre les pollueurs, lutte contre la pollution existante, subordination de la création d'unités industrielles à l'existence d'installations d'épuration.

D'une manière générale, on peut dire que l'action des pouvoirs publics dans le domaine de l'eau a pris une forme assez originale (agences de bassin) et qu'elle est efficace. La prise de conscience est nette, l'objectif de stabilisation est presque atteint et la reconquête commence. Disons pour illustrer que le 1/3 du budget d'une région (Franche-Comté) vient d'être voté pour la reconquête d'une rivière : le Doubs.

LES MERS

En référence, au cadre international, la France, qui dispose de très bons laboratoires de recherche et d'un organisme ad hoc, le CNEXO a mis sur pied en 1973 un groupe interministériel des problèmes de pollution de la mer qui a publié un rapport fin 1973.

Voici quelques axes d'action :

. La France étudie actuellement les modalités de mise en place d'un réseau de surveillance du milieu marin. Ce réseau s'intégrera aux réseaux qui peuvent être organisés sur le plan international, notamment au niveau régional dans le cadre de la Convention d'Oslo et de la Convention de Paris actuellement en cours de négociation.

Cette surveillance n'exclura pas le contrôle pratiqué par les autorités administratives en vue de faire respecter les conditions imposées pour les autorisations de déversement qui peuvent être accordées.

. les pollutions marines . Un gros effort reste à faire en ce domaine pour les pollutions dont les zones urbaines ou balnéaires sont à l'origine. Un programme de stations d'épuration a été arrêté . On peut penser à une amélioration progressive dans le délai d'une quinzaine d'années.

. Pour la gestion des ressources biologiques, des règlements internes rendent applicables en France les recommandations mises au point par les Commissions internationales du Nord Est et du Nord Ouest atlantique. La pêche soit de certaines espèces, soit dans certaines zones est totalement interdite. Une taille "marchande" des poissons et crustacés est fixée selon les espèces dans une distance de 3 milles à partir de la laisse des basses marées. Pour obtenir le respect de cette taille, la réglementation fixe les conditions que doivent remplir les engins de pêche (filets, casiers...)

La France ne possède pas d'armement baleinier. Des arrêtés interdisent la capture des dauphins et des phoques.

D'une manière générale, la France peut apporter au problème de la gestion océanographique un "know now" substantiel.

LA POLLUTION ATMOSPHERIQUE.

La loi-cadre de 1961 et ses textes d'application concernant :

- les normes du matériel chauffant
- l'équipement des installations ou appareils de contrôle
- la formation du personnel chargé de l'exploitation
- le contrôle des installations

constitue la charte de l'action en ce domaine.

La lutte contre la pollution de l'air passe par trois directions:

- mise en place d'un réseau de mesures : c'est le cas à Paris en Basse-Seine, à Fos, etc... Un réseau complet et intégré prévu pour 1978.
- réglementation à la source par le contrôle des chaudières et des installations -dans les "zones de protection spéciale" et par la fixation de normes de plus en plus sévères.
- par la détermination d'une stratégie géographique des nouvelles activités.

LES DECHETS

Toutes les villes sont dotées de services publics d'évacuation.

Pour l'élimination des ordures ménagères,
 9 millions d'habitants sont rattachés à des usines d'incinération
 3 millions d'habitants sont rattachés à des usines de compostage
 le reste des ordures va à des décharges plus ou moins contrôlées.

En ce qui concerne les déchets industriels ou dangereux, une loi cadre en préparation instaurera un contrôle strict des déchets depuis la production jusqu'à la destruction ou le recyclage y compris le transport.

Des expériences relatives au tri automatique des ordures ménagères sont en cours ainsi qu'une expérience de collecte sélective destinée à explorer la voie de tri à la source chez l'habitant.

D'autres opérations sont destinées à aider la réalisation d'installations de traitement dans les zones touristiques particulièrement sensibles, en montagne, ou sur le littoral.

D'une manière générale, le service public des déchets en France est encore à constituer (probablement à l'échelle des 90 départements) et l'industrie du recyclage est encore à susciter.

La conservation de la nature

- . La protection des espèces a fait depuis quelques années des progrès, en particulier par la réglementation de la chasse dans un pays très attaché à ses droits en la matière et dont le nombre de chasseurs est élevé. Peu à peu les fédérations de chasse elles mêmes sont amenées à une politique de responsabilité dans la conservation.

Une loi générale sur la protection de la nature vient d'être préparée qui vise à la fois la protection des espèces végétales et animales. A noter que son article 2 comporte l'introduction en France de la notion d'"impact statement" que l'on connaît aux U.S.A. Enfin, signalons que la France a accueilli très favorablement les conclusions de la conférence de Washington sur la protection des espèces en voie de disparition (avril 1973)

- . Des recherches sur les écosystèmes sont menées d'une façon systématique sur tout le territoire en vue de déterminer les superficies qui pourraient être classées en réserves naturelles.

Il existera à la fin de l'année 1973, huit réserves naturelles. Des projets portent sur la création de 300 réserves naturelles sur 7 ans.

- . Des études écologiques ont également été faites en vue de la création de nouveaux parcs nationaux.

Il existe actuellement 5 parcs nationaux d'une superficie de 276 761 Ha. plus des zones périphériques protégées de 755 289 Ha. Deux sont en projet dont les superficies pourront se situer aux environs de 110 000 Ha. pour les zones centrales et 447 000 Ha. pour les zones périphériques.

Il existe 2 millions d'Ha de parcs naturels régionaux assez originaux dans leur institution puisqu'ils résultent d'une sorte d'accord-charte entre l'Etat et un certain nombre de collectivités locales.

- . Des actions sont menées par l'Institut National de la Recherche Agronomique (I. N. R. A.) en vue de maintenir et d'améliorer les espèces végétales et animales.

Le Ministère de la protection de la nature et de l'environnement a entrepris un inventaire des parcs zoologiques existants en France (de nombreux parcs appartiennent à des personnes privées).

La France fournira sa contribution à la constitution d'une banque de gènes, dont la création a été décidée à Stockholm.

- . Un inventaire du degré de pollution des rivières et canaux est en cours d'élaboration dans l'ensemble du territoire français sous la direction et le contrôle des administrations responsables de la police des eaux et de l'hygiène publique.

La maîtrise des sites et paysages

Si dans l'ensemble, l'action de réduction des pollutions est convenablement entreprise et qu'elle commence à produire ses effets, si la création de parcs et réserves pour récente soit elle, est en bonne voie, il reste que la protection générale des sites et paysages est une entreprise difficile. La sensibilité du public, qui envisage qu'il a partout un "droit à construire" et une liberté de son architecture, n'est pas encore faite au problème de la raréfaction des espaces. Or ceux-ci se "mitent" en particulier dans certaines zones périphériques des villes et sur le littoral. A cet égard, plusieurs ministères viennent de conjuguer leurs efforts pour commencer à diminuer la pression sur les 300 kms de rivages français.

Au-delà de la sensibilité du public, les pouvoirs publics disposent d'armes juridiques souvent très minces pour la protection des sites. La loi de 1930 utilisée maintenant non plus seulement pour des

monuments mais pour des ensembles (petites vallées par exemple) n'est efficace que pour autant que les collectivités locales appuient ou relaient une telle politique.

Le milieu rural où l'agriculture connaît des changements profonds (population en déclin) ^{et reconversion en moyenne montagne} rend encore plus aigu le problème de la disparition de la qualité de certains paysages et celui de leur entretien.

Quant au milieu urbain, la prise qu'a la collectivité sur le tissu urbain n'est pas évidente. Si le problème est en apparence plus simple pour les quelques 10 villes nouvelles actuellement en construction en France, la maîtrise du devenir urbain est plus difficile. Le macro-aménagement fut-il réussi, il reste à épauler des efforts de micro-aménagements et les réussites ne sont nulle part au monde évidents.

x

x x

Voilà, très brièvement, quelques unes des lignes de force dans les concepts et les réalisations de la politique française de l'environnement.

Il faut ajouter, je crois, que celle-ci est une oeuvre de longue haleine et que cela a été nettement dit par le Pouvoir politique. Il ne s'agit pas d'une course d'obstacles mais d'une course de fonds et l'on est attentif dans le pays à ne pas céder à la mode ou aux soubresauts de l'action. On veut en tout cas éviter les va et viens à la japonaise et s'efforcer d'intégrer l'environnement dans une politique de développement. "Environment as usual" pourrait être une forme de devise de ce pays. Environnement et prospective à long terme sont d'ailleurs de la même famille en France où ce sont des hommes penchés sur le futur, comme Bertrand de Jouvenel, qui ont le plus fait pour révéler cette conscience de l'environnement qui est aussi (cf. les jardins d'Arcadie) une conscience de relais de générations.