LA PRÉPARATION DES CENT MESURES

Communication de M. A. Bettencourt
au Comité interministériel du 15 mai 1970,
chargé d'examiner le premier programme
d'actions pour l'environnement

Quatorze ministères (1) ont établi un premier programme d'actions publiques, relatives à l'environnement, s'inscrivant dans le cadre d'une politique à long terme. Ce programme, préparé sous la conduite du Ministre du Plan et de l'Aménagement du Territoire, a été réalisé à la demande du Premier Ministre, conformément à sa directive du 24 octobre 1969.

Les diverses mesures présentées ci-après à la décision du Conseil Interministériel ont été préparées par un groupe inter-administrations après une très large consultation des autorités scientifiques, du public, des organisations et des collectivités.

Dans le champ très ouvert des propositions retenues, et regroupées en treize rubriques, qui vont de la lutte contre les nuisances à la maîtrise des sites, de l'inventaire des ressources naturelles aux recherches technologiques, il est fait usage de quatre types d'action : la recherche et les études ; la formation pédagogique et l'information ; les actions concrètes sur le terrain ; les mesures législatives et réglementaires.

Ces initiatives se situent toutes, ainsi que le Premier Ministre l'avait demandé, dans le cadre des moyens financiers disponibles, déjà votés pour 1970.

I. L'ELABORATION DU PROGRAMME MODALITES, CONTRAINTES ET CARACTERISTIQUES

a) Une consultation générale a été lancée pour la préparation d'un programme d'actions directes auprès de quelque 500 associations ; elle a été relayée par la presse, la radiodiffusion et la télévision. Dans les régions, les autorités préfectorales ont pris l'initiative de nombreuses réunions. Les responsables des parcs naturels et des OREAM (2) en particulier, ont efficacement participé à cette préparation. Au total, il en est résulté près de 2 000 suggestions positives qui ont largement contribué à fournir les éléments du programme.

b) Ainsi que le demandait le Premier Ministre dans sa lettre du 24 octobre 1969, l'ensemble des mesures s'inscrit **au plan financier dans le cadre des crédits** disponibles pour 1970. Cette position ne se réfère pas à un principe et il conviendra sans doute dès 1971 d'appuyer une politique de l'environnement par la mobilisation de ressources nouvelles. Par exemple, le traitement des déchets solides par les syndicats de communes, la lutte contre la pollution marine par les hydrocarbures ou le renforcement d'une politique foncière de réservation pour les espaces verts ou la protection des sites appelleront vraisemblablement un accroissement des crédits publics.

Les investissements correspondants se réaliseront d'autant mieux que l'évaluation des coûts et avantages de la politique de l'environnement fera l'objet d'études sérieuses et que la coopération internationale qui s'instaure permettra de ne pas pénaliser économiquement un pays qui envisagerait d'alourdir ses charges pour maintenir la qualité de son milieu de vie.

Du fait notamment de cette contrainte financière, le programme a tendance à privilégier souvent les mesures réglementaires ou de contrôle, les exemples et prototypes, ou les actions de pédagogie.

c) L'ensemble des mesures s'articule en **quatre grands types d'action** :

— La recherche et les études

La recherche scientifique représente pour le long terme et dès maintenant une part déterminante du programme et concerne aussi bien la prospective des nuisances que l'évaluation des pollutions, faute de laquelle les décisions publiques prennent difficilement en compte les facteurs qualitatifs du cadre de vie. Une part importante des études et recherches vise à associer l'industrie française à la politique de l'environnement, en favorisant en particulier la promotion de technologies nouvelles.

— L'information

Elle est importante pour l'association du public à la politique entreprise.

De nombreuses campagnes d'information seront prévues pour les divers publics qui composent la population afin de l'aider à participer à l'action au plan national et local. Une place à

(1) Ministère de la Défense Nationale, Ministère des Affaires Culturelles, Ministère de la Justice, Ministère de l'Intérieur, Ministère de l'Education Nationale, Ministère du Plan et de l'Aménagement du Territoire, Ministère du Développement Industriel et Scientifique, Ministère de l'Equipement et du Logement, Ministère de l'Agriculture, Ministère des Transports, Ministère du Travail, Ministère de la Santé Publique, Secrétariat d'Etat à la Jeunesse et aux Sports, Secrétariat d'Etat au Tourisme.

(2) Organismes d'études d'aires métropolitaines, chargés dans les grandes métropoles françaises et les vallées urbaines de l'orientation de l'urbanisme.

part doit être faite pour la pédagogie à l'école et, en tout cas, auprès des enfants et des jeunes ; l'environnement, la nature doivent être des disciplines d'éveil et l'extension du tiers-temps pédagogique doit permettre, à cet égard, d'utiles initiatives.

La réussite de la politique amorcée par ce premier programme dépendra en grande partie de l'intéressement que les jeunes pourront porter au maintien et à l'amélioration d'un cadre de vie qui en définitive sera le leur.

— Les actions concrètes sur le terrain

Les actions concrètes sont de deux ordres :

Une grande partie relève des régions, des départements et des collectivités locales : leur mise en œuvre sera déléguée par le Comité Interministériel aux Préfets de régions et de départements concernés et une directive est ici soumise sans attendre pour relayer l'effort du Gouvernement. Les actions régionales concernent des aménagements de forêts, de lacs et de rivières, associés à une mise en valeur touristique respectueuse du site, et intéresseront la protection des paysages, en particulier en périphérie des villes, la remise en vie de monuments anciens ; des expériences de lutte contre les déchets et les pollutions diverses seront développées en milieu rural.

Le rôle des collectivités locales doit être ici fortement souligné : il convient de ne pas amorcer une politique de l'environnement en des termes qui ne fassent référence qu'aux seules administrations centrales ; dans cette perspective des consultations se multiplieront avec les élus locaux.

D'autres actions d'importance nationale sont soumises à la décision formelle du Gouvernement. Il s'agit là, en effet, d'actions sur le terrain qui peuvent tracer, par l'exemple, le sens de la politique et susciter ensuite d'autres concours : ces actions intéressent tant les grands aménagements nationaux pour lesquels une attention aux milieux naturels et au cadre de vie ne doit pas être absente, que la protection de certains sites « nationaux » (parcs nationaux par exemple) ou la mise en route d'expériences nouvelles (expérience-test de remembrement tenant compte de l'écologie, etc.).

— L'action législative et réglementaire

Il est indispensable de fournir au niveau national un cadre de règles auxquelles les collectivités décentralisées puissent se référer et qui ne soit pas, comme c'est souvent le cas, indifférent vis-à-vis de l'environnement ou neutre à son égard. L'intervention du Parlement doit être ici soulignée, car elle sera très souvent décisive.

L'organisation convenable d'un corps de réglementation peut aussi permettre d'avancer très efficacement ; ainsi la multipli-

cation des espaces verts dans les grandes agglomérations où ils tendent à disparaître, peut être provoquée par des dotations financières nouvelles mais elle peut également être suscitée par de nouvelles dispositions dans les coefficients d'utilisation des sols ou les règles de densité.

Mais il était, en effet, bien souvent impossible d'élaborer des textes complets dans de courts délais ; c'est pourquoi des propositions très importantes au niveau national sont libellées sous la forme de « création d'un groupe de travail » ; il en est ainsi des problèmes fonciers.

Entre autres avantages, cette procédure permettra d'orienter rapidement les travaux de l'administration et d'éviter au maximum la création de dispositions nouvelles plus que nécessaire en privilégiant, en tout cas, l'application de mesures existantes plutôt que d'alourdir la réglementation.

II. UN PROGRAMME IMMEDIAT, SITUE DANS UNE PERSPECTIVE A LONG TERME ET DANS UN CONTEXTE INTERNATIONAL

a) Le délai de trois mois imparti pour la préparation du programme a conditionné la mise en forme extrêmement rapide des mesures proposées.

Ce délai s'explique par la nécessité d'amorcer vite une politique en termes concrets sans attendre l'élaboration d'une politique plus complète. Mais parce qu'il s'agit de problèmes qui intéressent le cadre de vie de la société pour les trente prochaines années, ce programme de mesures qui ne doit être considéré que comme une première étape se réfère à des perspectives à long terme :

— Les recommandations et les éléments d'un rapport sur l'environnement et ses perspectives à l'horizon d'une génération, soumis dans le même temps, à la demande du Premier Ministre, par M. Louis ARMAND et préparés grâce à l'audition de quelque cinquante personnalités compétentes.

— Les travaux de préparation du VI^e Plan : commissions spécialisées et intergroupe de travail « environnement » et CNAT ; la Commission Nationale d'Aménagement du Territoire présidée par M. Philippe LAMOUR, a été consultée avant que ne soient formulées les grandes options.

— Les premières recherches pour un schéma général d'aménagement de la France.

b) Les mesures proposées concernent, dans leur très grande majorité, des actions de l'Etat ou bénéficiant de son appui. Mais tout en s'inscrivant dans un cadre national, elles ont été

préparées, comme l'avait d'ailleurs demandé le Premier Ministre dans sa directive du 24 octobre 1969, avec une constante référence aux travaux internationaux (ONU, OCDE, Conseil de l'Europe, OTAN, UNESCO, OMS, Bureau International du Travail, FAO...). Les experts français auprès des organismes internationaux ont été consultés pour que les réflexions et principalement les actions législatives et réglementaires puissent être situées dans une perspective ouverte sur le plan international. Déjà certaines mesures représentent une initiative française en ce domaine ; dans quelques mois, compte tenu de l'existence d'un échelon de coordination sur les problèmes de l'environnement récemment créé au Ministère des Affaires Etrangères, il sera élaboré un programme permettant d'inscrire les propositions françaises dans un ensemble et de les situer dans le cadre des différentes organisations internationales intéressées. Dès à présent la France attache la plus grande importance à la conférence préparée par l'ONU à Stockholm en 1972.

c) Il est bien évident — l'environnement ne constituant pas un domaine clos — que le programme présenté ici n'est pas un ensemble complet par lui-même. Ainsi l'adoption de mesures dépendant largement du Ministère de la Santé Publique et de la Population et parties d'une politique générale en ce domaine, constitue l'un des éléments primordiaux d'une action où l'homme est la référence centrale. D'autres interventions des pouvoirs publics auront une incidence évidente sur cette politique de l'environnement. Ainsi l'aménagement des horaires de travail et des vacances en liaison avec les partenaires sociaux et auquel, en particulier, le Ministère du Travail est attaché, aura une influence certaine sur le cadre de vie et l'encombrement urbain. Les mesures en matière d'urbanisme et de formes nouvelles d'habitat, mobile par exemple, préparées actuellement par le Ministère de l'Équipement et du Logement ne seront pas elles aussi sans effet sur l'environnement.

d) D'une manière générale, quelle que soit l'importance des initiatives nouvelles, des équipements neufs, des prototypes et des expérimentations que contient un programme comme celui-ci, il ne doit pas être oublié que l'amélioration progressive de l'environnement reposera largement sur la gestion quotidienne des services publics au niveau de l'État, de ses services départementaux et locaux et de ceux des collectivités locales.

Ainsi les nouvelles classes de mer ou classes vertes ne devront pas faire perdre de vue l'action permanente des services de l'Éducation Nationale et l'attention qu'elle portera à ouvrir ses bâtiments et espaces sur leur environnement.

Ainsi l'évolution des paysages ruraux repose très largement sur l'action constante des services départementaux du Ministère de l'Agriculture.

III. LES PRINCIPALES ACTIONS

Le domaine couvert par les mesures proposées dans le présent programme est volontairement très large car il n'y avait aucune raison de privilégier, les uns par rapport aux autres, des secteurs de nature très diverse ; la création de parcs nationaux ou régionaux, la multiplication des espaces verts urbains, la protection des piétons, la prise en considération des problèmes des enfants ou des personnes âgées dans les villes, la lutte contre le bruit, la protection de la qualité de l'eau ou le lancement d'études macro-économiques, par exemple, sont d'un ordre trop différent pour être comparables et faire l'objet de priorités hiérarchisées.

C'est aussi bien volontairement que de nombreux domaines ont été abordés afin qu'apparaissent les liens qui les unissent, souvent sous une apparente indépendance ; l'encombrement, la circulation urbaine, la pollution atmosphérique par exemple.

L'environnement ne constitue d'ailleurs pas un « domaine » mais une attitude. Il s'agissait de poser, ici et là, des témoins et des jalons.

Enfin il était indispensable de tenir compte de situations géographiques très différentes ; les priorités de l'environnement ne peuvent être les mêmes en Bretagne que dans le Nord industriel ou dans des villes nouvelles du bassin parisien.

Les mesures proposées à l'examen du Comité Interministériel ont été regroupées sous treize rubriques principales (3).

L'intérêt très vif porté dans le monde aux problèmes de l'environnement est relativement récent ; il atteint la France à un moment où celle-ci dispose encore d'un certain recul par rapport à l'évolution déjà inquiétante dans certains pays. Ceci lui permet de mieux situer à temps ses problèmes, d'ordonner ses actions et de ne pas séparer la prise en considération de l'environnement des autres actions de développement, économique, social et culturel, d'insérer enfin convenablement ces actions dans la stratégie géographique d'ensemble de l'aménagement du territoire. La France tient, en effet, à attaquer ces problèmes de pollutions sans que pour autant cette approche « négative » ne prenne le pas sur la promotion d'un cadre de vie contemporain et d'une société nouvelle. L'environnement est la somme d'éléments positifs et négatifs et ne saurait se borner à l'appréhension de telle ou de telle dégradation de milieu naturel ou de telle accumulation de déchets, sous-produit des sociétés passées ou présentes encore peu comptables de l'espace ou de certains bien rares.

(3) Suivait ici l'énumération de ces rubriques avec les repères des principales mesures : on retrouvera celles-ci plus loin dans cet ouvrage.