

Les 25 ans du Ministère de l'Environnement

par Serge Antoine

La célébration des 25 ans du ministère français de l'Environnement a, en tout cas, une vertu : faire relire son histoire, mettre la lumière sur l'action de l'Etat mais aussi sur les faits - l'état de l'environnement - et sur les prises de conscience de la société civile.

La célébration de ce quart de siècle nous permet aussi de relire la courte phase événementielle de la naissance d'un Ministère dont les titulaires ont déjà été près d'une vingtaine et qui a joué son rôle avec les entreprises, les autorités territoriales, la société civile et le partenariat international pour la maîtrise d'une problématique qui, sur cette période, s'est beaucoup renouvelée.

La prise de conscience

La naissance d'une conscience de l'environnement en France (et dans le monde) ne procède pas d'une culture sans sol ; elle a des racines lointaines. Si l'on exclue (mais faut-il les oublier ?) les chantres de la nature, les pionniers qui ont eu un soupçon sur son dérèglement ont été nombreux dans notre pays. Il faut le rappeler, tant la référence aux anglo-saxons éclipse parfois les francophones.

L'environnement à deux échelles : 1965, S. Antoine et J.B. de Vilmorin (pour la DATAR) à tous les maires de France.

1994, S. Antoine, M. Barrère et G. Verbrugge : un livre sur les leçons pratiques de la Conférence de Rio de 1992.

Quelques semeurs d'environnement en France

Nés au XV^{ème} siècle : Bernard Palissy, Olivier de Serres,

Nés au XVI^{ème} siècle : Jean de la Quintinie, René Antoine Ferchaud de Réaumur,

Nés au XVII^{ème} siècle : Georges Louis de Buffon, Jean-Jacques Rousseau, René Louis de Gérardin, Nicolas Thomas de Bremonetier, Jean-Baptiste de Lamarck, Antoine Laurent de Jussieu, Jean-Baptiste Rougier de la Bergerie, Georges baron Cuvier,

Nés au XVIII^{ème} siècle : Isidore Geoffroy de Saint Hilaire, Jean Henri Fabre, Elisée Reclus, Charles Flahaut, Gaston Roupnel, Gaston Bachelard, Marc Bloch, Celestin Freinet,

Nés au XX^{ème} siècle : Roger Heim, Bertrand de Jouvenel, Louis Armand, Paul Emile Victor, François Bourlière.

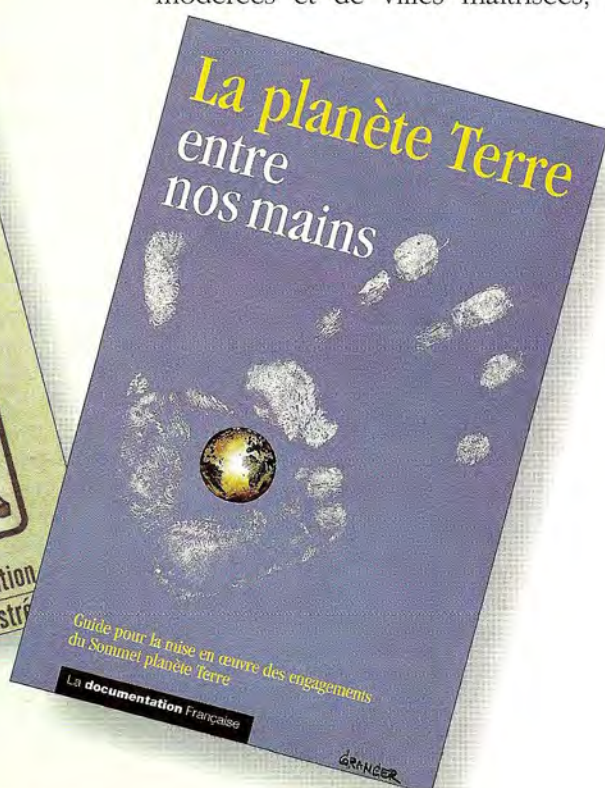
Une bonne part de l'inquiétude, au XVII^{ème} et, surtout, au XVIII^{ème} siècle, allait alors à l'exploitation immodérée des forêts, avant l'avènement (heureux) du charbon. Ecoutons Vauban se plaindre, déjà, en 1701 : "le temps qu'il faudrait attendre les coupes serait trop long pour que les particuliers s'en fussent aisément accommodés ; leurs vues ne s'étendant pas à quatre ou

cinq générations au delà de la leur, je conclus de là que les plantés de ces nouvelles forêts sont l'ouvrage des rois, de princes aisés, du public." Plaidoyer pour l'Etat et même pour la République...

Il est bon d'entendre les appels de tous ces soucieux de l'ordre naturel, qu'ils soient géographes, botanistes, philosophes ou administrateurs, précurseurs avant les synthèses d'Haeckel (écologie 1866), de Mobius (biocénose 1877), de Suess et de Vernadsky (1927)...

Comment ne pas rester admiratif de cet Elisée Reclus, ce grand géographe du XIX^{ème} siècle qui nous a donné "la Terre et les Hommes" (1877) ouvrant déjà sur ces rapports entre l'homme et la biosphère. Ou encore de cet Edmond Michelet réclamant, depuis 1861, un droit international de la mer...

La France pourtant bénie des dieux jusqu'à l'insouciance, jardinée de territoires, peuplée de densités modérées et de villes maîtrisées,



a su, depuis longtemps, cultiver le sens de la chose publique au point de décider, en pleine première guerre mondiale (1917), d'un décret sur les établissements incommodes, insalubres ou dangereux. Après les édits de Colbert sur l'eau et les forêts ou les ordonnances de Napoléon, il n'y a rien d'étrange à ce que notre pays ait été au premier rang de ceux qui ont fait naître un ministère de l'Environnement.

Quant à l'opinion, il faut bien dire qu'en France, en tout cas, le sentiment de l'urgence et de l'utilité de l'intervention de l'Etat n'était pas, dans les années 60, très répandu. La décision de lancer en 1964 une loi sur l'eau ou de créer le premier parc national (1964 aussi) n'a donné lieu qu'à cinq lignes dans quelques quotidiens. Bien plus, en 1967, les persifleurs du *Canard Enchaîné* épinglaient l'idée de créer des parcs naturels régionaux "dans un pays si beau qui n'a nulle raison d'étiqueter des territoires". Puis, dans les années soixante dix, l'opinion publique a lentement accompagné le mouvement, enhardie un peu par la conférence mondiale de Stockholm (1972) et par les accidents de navires pétroliers de 1967 et de 1978 (le Torrey Canyon et l'Amoco Cadix).

Il semble qu'il y ait eu une pause entre 1975 et 1980, puis un mouvement d'hésitation par rapport à la montée du souci de l'emploi. Ensuite, des regains d'intérêt ont eu lieu avec l'accident de Tchernobyl en 1986 et, avec le Sommet planète terre à Rio de Janeiro en 1992.

Les péripéties de l'écologie politique en France seraient sans doute à analyser de plus près mais le soufflet retombé ou l'intégration progressive de l'environnement amorcée ne doivent pas masquer la constance de l'intérêt régional ou local ; la classe politique le sait, elle doit désormais compter avec un électorat qui, s'il exprime un vote écologique national inférieur en général à 10 %, met la réponse



*La création des parcs naturels régionaux : à Lurs en Provence, en 1966.
De gauche à droite : Serge Antoine, Olivier Guichard, Edgar Faure, Yves Betolaud.
(Cliché M. Ansaldi)*

aux atteintes écologiques et l'action en faveur de l'environnement parmi ses grandes préoccupations, après l'emploi et la sécurité. La relative faiblesse de la vie associative en France est un autre phénomène à prendre en compte.

La naissance du Ministère de l'Environnement

La naissance du Ministère commence à être objet de thèse et celle de Florian Charvolin mérite le compliment. On y voit que le fonds de tableau administratif s'est dessiné dans les années 1969-1970, avant même la création du Ministère, par un début de prise en compte dans trois administrations : la DATAR, l'Agriculture et l'Industrie ; toutes trois ont alors créé des cellules, voire même des services, ont baptisé des Directions "environnement" ou ont jalonné des étapes importantes : par

exemple, pour la DATAR, la loi sur l'eau (1964), les parcs régionaux (1967) ou le Conservatoire du littoral. Des personnalités comme Olivier Guichard ont été très réceptives et il ne faut surtout pas croire que l'appareil politique, à l'époque, était voué à la productivité des "30 glorieuses". Le Général de Gaulle par exemple, a tenu à signer lui-même le décret sur les parcs naturels régionaux (1967) qualifié par un conseiller d'Etat, de "droit à l'état gazeux" et mis en quarantaine.

En 1969-1970, le poids de l'opinion ne me semble pas avoir été le levier pour la création et la mise en place des structures de l'environnement. Pour faire la percée, le mouvement associatif était, en tout cas, bien tenu car, lui aussi, naissant à l'époque. Le monde scientifique, lui, a joué d'un certain poids, encore que dans la recherche ou à l'Université, il a eu bien du mal à faire admettre sa place.

Les personnalités alliées ont été plus nombreuses ; on peut citer parmi elles : Jacques-Yves Cousteau, Haroun Tazieff, Paul-

Emile Victor, quelques rares figures du monde médical (Trémolières, Ruffié, Bourlière) et très peu d'économistes hormis, dans cette famille, un merveilleux "bousculeur" d'idées reçues, Bertrand Jouvenel et un pionnier de l'écodéveloppement, Ignacy Sachs.

La classe politique a, en général, été peu réceptive mais je dois citer l'accueil fait par L. Neuwirth, R. Nungesser ou le sénateur Bonnefous. Quelques journalistes comme M. Péricard ou L. Bériot ont également joué un rôle ; des proches de la vie politique ont été très présents comme P. Viannay et Louis Armand bien sûr. Le statut d'académicien de ce dernier lui a permis de persuader les puristes que l'environnement n'était pas un mot sauvage importé du Far West et de convaincre les français que la France avait tout intérêt à s'en soucier.

Sans nul doute, le contexte international a été pour beaucoup dans l'éveil des mentalités et l'expérience des Etats-Unis explique, en grande partie, l'avancée : c'est en 1969 en effet, qu'ils créent un Comité pour la Qualité de la Vie (C.H.Q.) auprès du Président, petit noyau de réflexion, un peu à la manière de la création, 35 ans plus tard, d'une Commission nationale du développement durable présidée par Jonathan Lash.

C'est alors que je situe le déclic. Louis Armand, directement, et moi par la DATAR, avons alerté à la fois le Président Pompidou et son Premier Ministre Jacques Chaban-Delmas sur cette "nouvelle frontière" américaine. Ce dernier chargea, sans attendre, Louis Armand d'un rapport et la DATAR d'un premier train de mesures. Louis Armand s'entoura de deux jeunes de 17 ans (Bigard et Garnier) pour rédiger ce premier rapport sur l'environnement et quelques huit fonctionnaires préparèrent avec moi les mesures qu'André Bettencourt, alors Ministre du Plan, baptisa "les 100 mesures" avant de les présenter au Conseil des Ministres du 10 juin 1970.

C'était le début d'une concertation

interministérielle préfigurée par le Haut Comité de l'Environnement créé lors du Conseil.

Quelques mois après (automne 1970), les britanniques ayant créé un ministère de l'Environnement (en fait, un ministère des autorités locales, du logement et de l'urbanisme avec un zeste d'environnement), le Premier Ministre français opta (en janvier 1971) pour la création d'un ministère de l'Environnement, lui, à part entière, conduit par Robert Poujade.

Jacques Belle et moi-même avons, auprès de lui sur un coin de table, en 3 jours, préparé le premier décret d'attribution (7 février 1971). Le premier vrai Ministère de l'Environnement dans le monde voyait ainsi le jour.

Sa première tâche fut de lancer, à l'image de la DATAR, un CIANE (Comité Interministériel de la Nature et de l'Environnement), un FIANE (le fonds du même nom), un début de structure à partir de quelques pièces de différents départements ministériels, puis, six mois plus tard, des délégués en province. Dès le début, la dimension planétaire était là, avec la préparation de la Conférence mondiale de Stockholm et des conseils furent demandés à Cousteau, Bourlière, Tazieff, Laborit...

Le Ministre et son cabinet s'installèrent rue Royale où richesse du décor et pauvreté se conjuguent. La Direction du Budget renâcla pour autoriser une troisième machine à écrire ("vous en avez déjà deux !")... mais la Direction du Trésor accepta, avec beaucoup d'intérêt, de travailler aux débuts de la comptabilité patrimoniale.

Ne croyons pas pourtant, qu'avec l'appui du Président Pompidou ("il faut créer une sorte de morale de l'environnement imposant à l'Etat, aux collectivités et aux individus, le respect de quelques règles élémentaires faute desquelles le monde deviendrait irrespirable" - 1970), tout était joué.

Les batailles de l'environnement, ai-je déjà dit à tous mes ministres suc-

cessifs, sont des "guerres de 30 ans". Et j'ai même tiré bien trop court.

25 ans d'action

Il est difficile de résumer un quart de siècle d'action administrative ou politique ainsi que le rôle de ce ministère que Robert Poujade appelait le "ministère de l'impossible". Ce que l'on peut dire, c'est qu'avec la ténacité politique, l'appui de l'opinion, le vent international et l'encouragement, parfois, du Premier Ministre ou du Président de la République, ce premier ministère a fait sa place et mérité l'appellation que son premier titulaire lui a donnée : non pas celle d'un renoncement face aux difficultés mais celle d'une obstination à forcer le destin, et, ce, malgré les moyens très faibles qui lui sont accordés chaque année (ou retirés).

Ces ministres ne se sont pas vus confier des ministères de même titre (le mot de "nature" a disparu par exemple) ni de même rattachement, ni de même poids. Deux ministres ont aussi coiffé d'autres administrations : Peyrefitte, avec la Culture et surtout d'Ornano, avec l'Equipement pendant trois années très importantes pour l'environnement. L'organisation interne du ministère a aussi bien changé. La dimension "administration de mission" s'est, hélas, réduite et l'administration,

Liste des Ministres et Secrétaires d'Etat chargés de l'Environnement (S.E.) avec la date de leur entrée en fonction

Robert POUJADE, janvier 1971
Alain PEYREFITTE et Paul DIJOU (S.E.), 1er Mars 1974
André JARROT et Gabriel PERONNET (S.E.), 28 mai 1974
André FOSSET et Paul GRANET (S.E.), 12 Janvier 1976
Vincent ANSQUER, 25 Août 1976
Michel d'ORNANO, 29 Mars 1977 et François DELMAS, 6 Avril 1978 (S.E.)
Michel CREPEAU, 22 Mai 1981 et Alain BOMBARD du 22 Mai 1981 au 23 Juin 1981 (S.E.) puis Michel CREPEAU seul
Huguette BOUCHARDEAU, 24 Mars 1983
Alain CARIGNON, 9 avril 1986
Brice LALONDE, 3 juin 1988
Ségolène ROYAL, 3 avril 1992
Michel BARNIER, 30 mars 1993
Corinne LEPAGE, 18 mai 1995

trop cloisonnée par organigrammes rigides, a manqué de "task force" à objectifs et durée fixée. Enfin on notera la création d'agences : les agences de l'eau puis en 1976 l'ANRED pour les déchets, en 1982 l'agence pour la maîtrise de l'énergie, en 1984 l'agence pour la qualité de l'air et en 1991 l'ADEME.

Ministre après ministre, ce nouveau ministère a bâti sa place internationale avec le ministère des Affaires Étrangères, le plus souvent allié. Cela a commencé à Stockholm en 1972 lors de la première conférence mondiale de l'environnement et ce, malgré le calendrier surprenant des essais nucléaires français qui démarrait la veille même de la conféren-

celui du programme UNESCO du patrimoine mondial au début des années soixante dix (avec la reconnaissance des paysages culturels), l'interdiction du commerce de l'ivoire (1990), le "classement" de l'Antarctique en réserve naturelle (1991), l'arrêt de la chasse à la baleine (1994), la coopération en Méditerranée (dès 1975), la convention "climats" sur l'effet de serre (1992), le lancement du fonds mondial pour l'environnement (1991), enfin l'appui à la Convention sur la désertification.

Sur le plan européen, la France figure parmi les partenaires qui ont soutenu dès 1960 une interprétation large du traité de Rome donnant, de fait, compétence à la Commission

France a été l'un des pays les plus actifs pour la préparation de la conférence de Rio (1992) et, sur le dialogue Nord-Sud qui en a été la clé, la France a pu faire état de cinquième pays au monde pour le taux de l'aide publique par rapport au PNB. Le ministère a également été coordonnateur de la conférence "Habitat I" à Vancouver et l'est pour "Habitat II" (Istanbul juin 1996).

Un bilan conséquent

Au plan intérieur, le travail législatif et réglementaire donne la mesure de l'ajustement progressif qui, soit a élargi le domaine proprement dit de l'environnement, soit l'a fait entrer dans des domaines où sa prise en considération est indispensable ou opportune. Le champ du possible est, maintenant, très ouvert et constitue en particulier le terrain du "développement durable" ou celui de la ville. Cependant, la grande question est encore celle des transports ; quant à la conservation fine du patrimoine et des paysages, elle appelle un travail, main dans la main avec la Culture.

Avec Huguette Bouchardeau, les enquêtes publiques ont commencé à instaurer un examen préalable des infrastructures mais une telle démarche implique un réel travail interministériel.

Le progrès n'a pas été linéaire. Certains distinguent deux types de textes : celui des grandes lois-cadre - celle sur la protection de la nature (Fosset) ou sur l'eau (Brice Lalonde) par exemple - et celui des compléments réglementaires, outils souvent indispensables. Néanmoins l'eau, la nature, les déchets, le bruit, les pollutions, et maintenant l'air, ont été dotés de textes essentiels.

Citons aussi la mise en chantier du code de l'environnement dont on peut espérer que la partie législati-



Une caravane de 7 véhicules, conçus spécialement, parcourt le monde pour l'école des parcs. Au volant, Jean Blanc, le professeur des futurs directeurs de parcs (1967) (Cliché M. Ansaldi)

ce ; la France y insista, la première au monde, sur l'approche par grandes régions ; elle fut suivie par le premier Directeur du PNUE qui suscita des "programmes de mers régionales" dont celui de la Méditerranée, bien au cœur de l'actualité aujourd'hui.

La France, d'une manière générale, a fait tout son devoir vis-à-vis des institutions internationales et, par exemple, s'est toujours acquittée, vite et bien, de ses obligations financières. Elle a aussi pris des initiatives mondiales réussies : le lancement du programme MAB à l'UNESCO et

pour s'occuper d'environnement et notre pays fait partie de ceux qui ont renforcé, en 1987, cette dimension dans le cadre de l'Acte Unique. Quant à la coopération bilatérale, handicapée par l'absence de moyens spécifiques, elle a été moins significative et l'on peut même regretter qu'il ait fallu attendre 1988 pour que le ministère de la Coopération lie un peu notre aide (en refusant "l'ingérence verte") à des programmes pour l'environnement dans les pays partenaires.

Pour en revenir aux conférences mondiales des Nations-Unies, la

ve verra le jour, cette année, pour le 25^{ème} anniversaire.

Toutefois, le Ministère n'a pas vocation à ne produire que des normes et il ne gère pas seulement l'eau, l'air, le bruit, les déchets ou les pollutions et la nature : il doit demeurer "administration de mission" et une large part de l'apport du ministère réside dans l'innovation qu'il peut apporter, susciter ou encourager pour des approches plus environnementales, pour des équipements respectueux de l'environnement et surtout pour de nouvelles méthodes de gestion : le "ménagement plutôt que le seul management".

Cependant, le ministère a manqué de moyens et le Fonds d'Intervention Interministériel a fondu comme une peau de chagrin. Se console-t-il en disant qu'il n'a pas d'argent mais qu'il a des idées ?

La présence du ministère sur le terrain repose largement sur les

Délégués régionaux, maintenant DIREN, dont R. Poujade avait préfiguré le profil en 1971. Elle repose aussi sur ce que la France connaît seule au monde : la mise à disposition pour l'environnement, de corps placés sous d'autres hiérarchies. La qualité de tel ou tel Préfet compte pour beaucoup dans la réussite d'une politique territoriale.

J'ai parlé de "terrain". Une bonne part de la réussite de la politique d'environnement passe par une stratégie territoriale et appellerait des liens plus étroits avec l'aménagement du territoire. Grâce aux réserves naturelles, aux parcs et au conservatoire du littoral, 9% de la France bénéficie d'un statut ou d'une logique de protection (18% en Grande-Bretagne, 28% en Allemagne). Il faudra se faire à l'idée que l'Europe va avoir un tiers de son territoire mieux protégé, avec une continuité plus forte entre les zones protégées ; il s'agira de renforcer encore les excellentes lois du littoral et de la montagne et de revoir aussi la spécificité des zones humides où de vraies batailles ont été perdues.

Enfin, il faudra mettre un fort accent - en changeant de vitesse - sur l'éducation et la formation.

Dans ce bref panorama, Il resterait évidemment à évaluer, statistiques en mains, les réussites et les échecs non plus de l'action publique, mais de la politique de l'environnement où les acteurs sont nombreux et de mesurer les évolutions de l'état de l'environnement.

Là où incontestablement il y a eu progrès, c'est dans l'évaluation des faits, où les apports des satellites,

des outils de mesure (pour l'air, l'eau...), des analyses sociologiques ont aidé le travail des statisticiens, même si l'on n'a pas fait assez avancer la comptabilité patrimoniale pour la faire entrer dans la réalité des comptabilités publiques ou privées. Le tableau de l'état de l'environnement s'améliore.

Mais, comme Sisyphe, tout est toujours à recommencer : des batailles sont à mener sur des terrains qui ont évolué, et ne sont plus ceux d'hier. S'il y a 25 ans, on commençait à parler d'amiante et d'oxyde d'azote, le dioxyde de carbone, l'ozone, l'effet de serre et l'emploi ne nourrissaient pas encore l'actualité.

Entre 1971 et 1996, la population du globe s'est accrue de plus d'un milliard et demi d'individus.

C'est dire que la boutade des années 1970 "le critère de réussite du ministère est sa vocation à disparaître quand il aura tout résolu", doit laisser la place à une inquiétude partagée sur notre planète. La pointe de la prise de conscience sera-t-elle suffisamment forte et les outils suffisants pour que les problèmes mondiaux qui s'aggravent puissent, dans chaque pays, être au moins maîtrisés ? Et surtout à temps.

Lois ayant trait à l'environnement de 1971 à 1996 (Hors les ratifications de textes internationaux)

- 10 juillet 1975 : le Conservatoire du littoral (75.602)
- 15 juillet 1975 : Elimination des déchets (75.633)
- 10 juillet 1976 : Protection de la nature (76.629)
- 19 juillet 1976 : Installations classées (76.663)
- 12 juillet 1977 : Contrôle des produits chimiques (77.771)
- 17 juillet 1978 : Relations entre l'administration et le public (enquêtes publiques ...) (78.753)
- 29 décembre 1979 : Publicités, enseignes ... (79.1150)
- 15 juillet 1980 : Economies d'énergie (80.351)
- 7 janvier 1983 : Loi de décentralisation (83.8)
- 12 juillet 1983 : Démocratisation des enquêtes publiques (Bouchardeau) (83.630)
- 29 juin 1984 : Loi sur la pêche
- 9 janvier 1985 : Développement et protection de la montagne (85.30)
- 11 juillet 1985 : Urbanisme au voisinage des aérodromes (85.696)
- 3 janvier 1985 : Aménagement et protection du littoral (86.2)
- 30 décembre 1988 : Adaptation de l'exploitation agricole (apiculture biologique) (88.1202)
- 3 janvier 1991 : Circulation des véhicules dans les espaces naturels (91.2)
- 30 décembre 1991 : Recherches sur la gestion des déchets (91.1381)
- 3 janvier 1992 : L'eau (92.3)
- 13 juillet 1992 : Organismes génétiquement modifiés (92.654)
- 31 décembre 1992 : Lutte contre le bruit (92.1444)
- 4 janvier 1993 : Carrières (93.3)
- 8 janvier 1993 : Protection et mise en valeur des paysages (93.24)
- 15 juillet 1994 : Exercice par l'Etat de ses pouvoirs de contrôle en mer
- 15 juillet 1994 : Dates de clôture de la chasse des oiseaux migrateurs
- 2 février 1995 : Loi «Barnier» relative au renforcement de la protection de l'environnement (95.101)
- 1996 : L'air (en cours)

L'auteur

Serge Antoine a travaillé pendant dix ans à l'aménagement du territoire (1962 - 1971), il est à l'origine des régions françaises et a contribué à la création des parcs naturels régionaux. En janvier 1971, il entrera au ministère de l'Environnement qu'il quittera vingt ans plus tard pour être conseiller du Sommet Planète Terre de Rio en 1992. Il est actuellement Président du Comité 21 (Comité français pour l'environnement et le développement durable) et, par ailleurs vice-président et fondateur du Plan Bleu pour la Méditerranée. Il est Président de l'Institut C.N. Ledoux (Arc et Senans).

Pour en savoir plus

Sur les «semeurs d'environnement» (francophones)

Antoine S., de Vilmorin J-B., Yana A., 1992 - Ecrits francophones et environnement, 1548-1900 - Tome 1 - Ed. Entente, 342 p. Tome 2 à paraître en 1996.

Sur la création du Ministère français de l'Environnement

Cans C., 1996 - Evolution du droit de l'environnement.

Charvolin F., 1993 - L'invention de l'environnement en France (1960-71) - Ecole nationale supérieure des Mines de Paris et Université Pierre Mendès France de Grenoble, 560 p.

Poujade R., 1975 - Le Ministère de l'Impossible - Ed. Calmann-Levy, 276 p.

et, Décret du 7 février 1971 (71-94) relatif aux attributions du Ministre délégué auprès du Premier Ministre, chargé de la protection de la nature et de l'environnement.

De l'environnement au développement durable

Collectif coordonné par Antoine S., Barrère M., Verbrugge G., 1994 - La planète Terre entre nos mains. Documentation Française, 442 p. Cet ouvrage comporte une bibliographie des livres en langue française sur l'environnement de 1960 à 1994.

Enfin, Ignacy Sachs a publié depuis 1970, de nombreux ouvrages sur l'écodéveloppement et le développement durable.