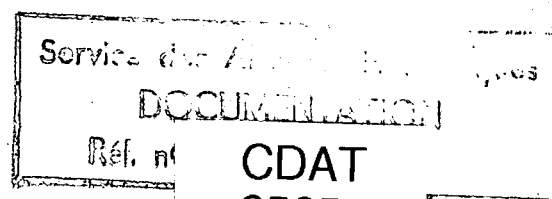


RAPPORT DE STAGE

EFFECTUÉ AU MINISTÈRE DE L'ENVIRONNEMENT  
ET DU CADRE DE VIE  
SERVICE D'ANALYSE ECONOMIQUE

L'ENVIRONNEMENT 1971 - 1978 :

L'AGE DE RAISON ?



BERNADETTE JEANDET

- AOÛT 1978 -

# SOMMAIRE

PAGES

<u>RESUME</u> : Approche institutionnelle et financière de la politique de l'environnement plus particulièrement illustrée par les problèmes de prévention des pollutions et nuisances .....	i
<u>PREMIERE PARTIE</u> - La difficile adéquation des institutions aux problèmes de l'environnement : un ministère à vocation interministérielle .....	1
. Section I - De la nécessité d'une administration nationale de l'environnement à un grand ministère du cadre de vie .....	2
A - Vers une administration nationale de l'environnement .....	2
a) après l'environnement dans une optique de suivie, les méfaits de la France industrielle.	2
b) après les initiatives concurrentes de la fin des années 50, l'année-charnière 1970 .....	4
B - Le ministère chargé de l'environnement .....	8
a) l'organisation administrative d'un environnement de qualité de vie .....	9
b) Les attributions du ministère de l'Environnement et du Cadre de Vie .....	15
. Section II - Une autonomie contestée : quelques exemples de politiques suivies par les services du ministère....	23
A - La politique menée par le SEI : action réglementaire et police technique de l'industrie .....	24
a) l'inspection des installations classées .....	24
b) Les programmes de branche .....	28
B - La politique de la lutte contre le bruit : le bruit, principale nuisance de demain, solutions techniques dès aujourd'hui .....	36
a) Insuffisances et tâtonnements de l'administration face à un mal encore trop considéré comme supportable .....	38
b) L'exemple de l'aviation : une certaine avance....	40

C - La politique menée par le Service des Problèmes de la Mer et des Océans (SPMO) : la France pays côtier et la coordination internationale .....	47
a) La nécessité d'une compétence interministérielle au niveau national .....	49
b) La difficile coordination internationale .....	54
D - La politique de collecte et l'élimination des déchets : recyclage et valorisation .....	61
a) Déchets et administrations : éparpillement .....	61
b) L'Agence des déchets .....	67
E - Deux politiques d'appréhension globale : la formation éducative et l'action internationale .....	77
a) La formation éducative, un vœu pieux .....	77
b) L'action internationale, la France à l'avant-garde ..	83
Encore négligées les incompatibilités à surmonter et la place de la DATAR.....	90

<u>DEUXIEME PARTIE</u> - Pour une nouvelle logique du financement de l'environnement .....	97
. Section I - Une impulsion budgétaire morcelée .....	99
A - Le budget du Ministère et le FIANE : complémentarité mais pas totalité .....	99
B - La participation écrasante des autres ministères' .....	113
a) Application de l'Article 6 du décret du 2 Février 1971 définissant les attributions du Ministre chargé de la protection de na nature et de l'environnement (P.N.E.) .....	113
b) L'environnement décidé ailleurs, et le budget de l'Etat	129
. Section II - La responsabilité financière .....	137
A - Les agences financières de bassin érigées en exemple .	137
a) Le principe Pollueur-Payeur et la gestion des ressources en eau .....	137
b) L'Agence de bassin Seine-Normandie .....	146

B - L'amorce d'un financement privé .....	155
a) La SOFINAT .....	155
b) le GIFIAF .....	156
CONCLUSION .....	172
BIBLIOGRAPHIE .....	180
ANNEXES .....	182

## R E S U M E

---

L'étude exposée ici porte sur différents aspects, historiques, institutionnels, budgétaires, de la politique menée par le ministère de l'Environnement depuis sa création en 1971, ainsi que la contribution du secteur privé.

Les illustrations choisies sont moins le fruit du hasard que des possibilités offertes en période de vacances quant aux entrevues avec les personnes responsables, et de la documentation récente qu'elles ont pu nous fournir.

A un moment où une importante réorganisation administrative fait passer de la confrontation à la cohabitation des services administratifs aussi différents que la construction et la protection de l'environnement, on peut légitimement se demander si l'environnement, dont l'âge d'or est derrière nous, a véritablement atteint l'âge de raison.

La première partie de cette étude montre, à travers les vicissitudes administratives, les chevauchements de compétence qui ont longtemps prévalu en matière de politique de l'environnement, et les traces visibles qui subsistent et font encore obstacle à la cohérence des actions entreprises.

Une première section fait l'historique du ministère de l'Environnement, dont la nécessité s'impose au fur et à mesure des constats de dégradation du cadre de vie par la croissance. Après des initiatives concurrentes en faveur de l'air, du bruit et de l'eau, un véritable ministère voit le jour en 1971, bâti sur des services de protection de la nature.

Depuis, les ministres se succèdent à la tête d'un département dont les changements de dénomination tendent à relativiser l'importance accordée à l'environnement au sens strict. Une dernière réorganisation intervenue en 1978 donne naissance à un grand ministère de l'Environnement et du Cadre de Vie, qui frappe surtout par son gigantisme et l'intégration en son sein des aménageurs et des protecteurs de l'environnement.

Une seconde section illustre différentes politiques sectorielles du ministère, en mettant l'accent sur la difficulté à rester interministérielles.

Ce sont des services jeunes, créés pour pallier la vacance administrative dans leur domaine d'intervention, et qui demeurent encore tiraillés par les rivalités de compétences auxquelles ils succèdent.

- Le Service de l'Environnement Industriel reste marqué par ses origines (l'Industrie), et marque ses préférences pour l'action réglementaire dans la lutte contre la pollution.
- Les problèmes du bruit restent insuffisamment mesurés dans une société urbanisée, où la pénalisation ne frappe vraiment jusqu'à présent que l'aviation civile.
- Les problèmes posés par la pollution marine reviennent régulièrement à l'ordre du jour, mais le manque de coordination tant nationale qu'internationale souligne la complexité des problèmes, que le Service des Problèmes de la Mer et des Océans n'est pas habilité à résoudre seul.
- La toute récente politique menée contre la prolifération anarchique des déchets est une réussite, que l'Agence spécialisée poursuit à présent vers le recyclage. Le problème des déchets agricoles demeure.
- Le Service chargé de l'action éducative demeure sans réel pouvoir tant que le ministère de l'Éducation n'aura pas intégré l'environnement dans les programmes scolaires. Quant à l'action internationale, elle demeure soumise aux décisions de nos partenaires étrangers, qui semblent toutefois adopter les idées souvent avant-gardistes de la France.

L'avenir dépend de trois rapprochements : rapprochement entre administrations rivales, rapprochement entre objectifs de croissance et objectifs d'environnement, rapprochement entre Etat et citoyens, par le biais des associations.

La deuxième partie de l'étude s'attache à l'analyse budgétaire et financière de l'environnement, - qui apparaît essentiellement financé par les autres ministères, et timidement encore par le secteur privé.

Une première section mesure les parts respectives prises par le ministère de l'environnement et le FIANE au cours des dernières années, ainsi que leurs priorités, axées sur la lutte contre les pollutions, de l'eau en particulier, et la protection des espaces naturels.

Mais ce sont les autres ministères, Agriculture en tête, qui financent l'environnement, sans que le droit de regard du ministère de l'Environnement ("l'article 6") sur les investissements de ses collègues soit devenu effectif. Cependant, par rapport au budget de l'Etat, et quelque soit l'importance des sommes consacrées à l'environnement par les autres ministères, la part réservée à l'environnement depuis 1974 n'a fait que décroître, sans avoir jamais dépassé 0,69 %.

Une seconde section cherche à montrer en quoi les agences financières de bassin, indépendantes du ministère, sont une réussite, intégrant le principe pollueur = payeur et finançant par le moyen des taxes perçues, les investissements anti-pollution nécessaires.

L'Agence Seine-Normandie prise en exemple permet une approche plus fine par résultats et par objectifs.

Enfin, se confirme la naissance de groupements financiers spécialisés dans l'anti-pollution, qui complètent l'action des agences de bassin et financent industriels et collectivités en émettant des emprunts auprès du public.

### C O N C L U S I O N

Le problème privilégié ici de la lutte contre les pollutions et nuisances se pose en termes de maîtrise des techniques, avec toutes les interrogations (quand, comment, combien) que cela entraîne.

L'Etat doit-il être plus interventionniste ?

Les catastrophes (Amoco-Cadiz, centrales nucléaires à risques) sont plus spectaculaires que préoccupantes : le mitage quotidien, insidieux et régulier du cadre de vie par la laideur, le bruit, le béton, l'encombrement, doit constituer la préoccupation principale d'une administration encore très jeune ; soutenue par une opinion publique dont l'extrême sensibilisation aux problèmes de l'environnement contribue à diffuser un état d'esprit, l'administration de l'environnement peut atteindre l'âge de raison si elle s'impose vraiment aux autres administrations.

## PREMIERE PARTIE

---

### I - LA DIFFICILE ADEQUATION DES INSTITUTIONS AUX PROBLEMES DE L'ENVIRONNEMENT : UN MINISTERE A VOCATION INTERMINISTERIELLE

Les objectifs d'une politique de l'environnement, aujourd'hui fixés par le gouvernement, n'ont pas toujours été ressentis comme nécessaires par la population et par ses dirigeants. L'environnement apparait en effet comme une préoccupation nouvelle, engendrée par les conséquences du développement démographique et industriel des sociétés occidentales, se traduisant par l'entassement de la population, l'encombrement de l'espace, la pénurie ou la rareté de biens naturels autrefois abondants et libres, et la détérioration des conditions de vie.

Certes, le progrès permettait la production de masse et à un moindre prix, la réduction des distances par le développement des moyens de communication, mais le même progrès était porteur d'atteintes parfois irrémédiables à l'environnement naturel, à ses espaces et à ses écosystèmes, comme à ses éléments libres : eau, air, sol, silence même. Le progrès apportait à la fois les moyens d'allonger la durée de vie (fin des épidémies et de la mortalité précoce) et de la réduire (le cancer maladie moderne). Mais le bien-être matériel de la population ne dépendait-il pas de l'augmentation régulière des fruits de la croissance ?

Vint le jour où le malaise engendré par la croissance à tout prix, aux bénéfices ni toujours équitablement répartis ni toujours positifs (inflation) connut une même explosion parmi les habitants des pays développés, réclamant le mieux-être plutôt que le plus-avoir. La remise en question d'une "croissance bulldozer" et la revendication d'une certaine qualité de la vie allaient s'accompagner de prophéties apocalyptiques. Mais on reconnut que l'environnement n'allait plus de soi, que son état initial et son équilibre se trouvaient menacés. Les économistes se penchèrent sur l'environnement, puisque ses éléments, les biens "libres", devinrent rares et acquirent un prix. Le public devint d'autant plus sensible aux problèmes d'environnement qu'il en ressentait les atteintes dans sa propre vie quotidienne, sa santé, ses loisirs, son emploi du temps...

Il ne s'agissait pas de faire du malthusianisme, il s'agissait de permettre à tous de profiter au mieux de l'environnement, c'est à dire apprendre d'abord à le respecter\*. Il s'agissait de canaliser les préoccupations

---

\* "Sauver la nature qui s'era demain le premier besoin de l'homme; c'est sauver la nature habitée et cultivée" (G. Pompidou).



et les inquiétudes du public, de reconnaître qu'elles étaient fondées, et de procéder à la mise en place de moyens, tant institutionnels que financiers, pour y faire face. Dans un premier temps, pour parer au plus pressé, on s'accorde sur la nécessité de combattre la dégradation des milieux naturels et de faire en sorte qu'elle diminue, faute de pouvoir revenir à l'état initial. Puis dans un deuxième temps on envisage de s'attaquer aux causes mêmes de cette dégradation, et de la prévenir à la source.

Réparer et prévenir les atteintes à l'environnement constituent les deux objectifs généraux de toute politique soucieuse de mettre un terme à l'exploitation de la nature et à la destruction, quantitative et qualitative, de ses éléments. Cette politique ne peut toutefois réussir qu'avec le concours de chacun, car l'environnement couvre la surface de tout le pays, et dépend donc de tous ses habitants. Cette réflexion succincte, chacun à pu la faire, la lire, la voir développer ici et là. Dans les pages qui suivent, nous tenterons d'en affiner l'analyse au niveau de la France, en dégagant ce qui a été fait de ce qui reste à accomplir, ce qui nous permettra de voir, au travers des institutions et de leurs fonctions, ainsi que de leur évolution, qui "fait" l'environnement en France. Quelques exemples de gestion des milieux naturels feront apparaître les acquis et les lacunes de ces institutions au regard de l'environnement, avant d'aborder l'analyse financière de l'environnement, le langage des chiffres.

## SECTION I.

### De la nécessité d'une administration nationale de l'environnement à un grand ministère du Cadre de Vie

#### A) Vers une administration nationale de l'environnement

##### a) Après l'environnement dans une optique de survie, les méfaits de la France industrielle.

La France agricole et médiévale songeait déjà à la protection de la nature. "Si la notion d'environnement est confuse et sa vogue récente, le désir de protéger la nature et la crainte de subir la pollution de milieux naturels comme l'eau ou l'air sont anciens"\* : en 1348, la première décision de lutte contre les établissements "insalubres" est prise à Paris où une ordonnance du préfet interdit les élevages d'animaux dans la capitale.

./.

---

\* O. VALLET : "L'administration de l'environnement" - Ed. Berger-Levrault 1975.

Les premiers règlements sur la prévention de la pollution de l'eau datent de 1415 ; sur l'implantation des établissements d'équarrissage, de 1667.

Mais à cette époque le niveau de développement et la densité démographique sont tels que la nature est abondante et l'artifice, rare, plus recherché. Aussi les questions relatives à l'environnement sont-elles appréhendées dans une optique de survie : "Dans un monde de pénurie et dans une France rurale, la nature était considérée d'abord comme une terre nourricière, faune sauvage comme un aliment de choix expédiant la faim, et la forêt comme une réserve de bois chassant le froid"\*.

L'Etat ne réprimait que l'abus dans les méthodes d'exploitation de la nature. "Notre plus ancienne administration de l'environnement fut policière, représentée à l'échelon local par les gardes-chasse, gardes-pêche et gardes-forestiers qui protégeaient la chasse, la pêche et l'exploitation forestière plus que le gibier, le poisson et l'arbre"\*.

Les Eaux et Forêts, réorganisés par Colbert en 1669, représentent alors le seul organisme qui se préoccupe de la nature à l'échelon national.

Le développement de l'industrie se fait par petites unités implantées sur tout le territoire, et s'accompagne ainsi de pollutions diffuses. Le début du XIXème siècle voit le Conseil d'Etat statuer sur des conflits de pollution encore très artisanale (saurage du hareng, cuir, fonderie) et affirmer, en 1821, qu'il est de bonne police d'éloigner autant que possible des habitations, les établissements à odeur incommode ou insalubre". Mais ses avis ne sont pas réellement suivis.

Par un décret du 15 Octobre 1810, les établissements industriels insalubres sont classés en fonction de leurs émissions polluantes. A Paris, un service d'inspection des établissements classés est créé en 1863 à la Préfecture de Police. Cependant, il faut attendre la loi du 19 Décembre 1917 sur les établissements classés pour voir apparaître une véritable inspection nationale. Le Conseil Supérieur d'Hygiène Publique de France et le Comité Consultatif des Arts et Manufactures (devenu Comité puis Conseil Supérieur des Etablissements classés) reçoivent une fonction consultative au niveau des problèmes d'application de cette loi. La pollution industrielle apparaît dès l'origine de la compétence des ministres de la Santé et de l'Industrie.

./.

\* O. VALLET : "L'administration de l'environnement" (op. cit.)

Quant à la protection des sites face au déferlement urbain, elle est organisée par une loi du 21 Avril 1906 sur les sites et les monuments esthétiques, qui instaure dans chaque département une commission de classement, devenue commission départementale des sites (loi du 2 Mai 1930), ainsi qu'une commission supérieure des sites à l'échelon national. Cette administration consultative chargée de recueillir des avis compétents précède donc la création de véritables services administratifs, groupés en 1967 dans une Sous-direction des espaces protégés (Direction de l'Architecture - Ministère des Affaires Culturelles). Et c'est au sein de l'Education Nationale que le Conseil National de la protection de la nature voit le jour (décret du 27 Novembre 1946), également auprès d'une Direction Générale de l'Architecture.

La protection des sites et de la nature relève donc à l'origine des Ministres des Affaires Culturelles et de l'Education Nationale. La politique de l'environnement, sous le couvert d'initiatives dispersées, est menée par des administrations spécialisées, qui dans les problèmes industriels, qui dans les problèmes de l'architecture (ces derniers examinés en outre par des administrations différentes).

b) Après les initiatives concurrentes de la fin des années 50, l'année - charnière 1970.

Chaque ministère compétent s'efforce de mettre en place des structures adéquates : le Secrétariat d'Etat à la Santé Publique et à la Pollution, par un arrêté du 5 Janvier 1957, crée une "commission de travail chargée d'étudier les méfaits du bruit et de déterminer les mesures de prophylaxie appropriées" ; le Ministère des Travaux Publics et des Transports, par des arrêtés du 11 et 12 Avril 1958, procède à la mise sur pied d'un comité national de lutte contre le bruit, "chargé de poursuivre toutes les études nécessaires à l'établissement d'une réglementation destinée à réduire les bruits excessifs de toute origine, notamment ceux de la navigation aérienne et fluviale". Une commission d'étude du bruit existe déjà à l'Aviation Civile, mais porte uniquement sur la navigation aérienne.

A l'origine des structures compétentes en matière de protection de l'environnement, on trouve une organisation verticale, qui met l'accent sur les partenaires qui interviennent dans la poursuite des objectifs établis, et qui s'occupe d'une source de pollution précise : pour le bruit, c'est la source transport, etc... Par la suite on cherchera à privilégier des services horizontaux, mettant en avant les objectifs de l'action administrative : contrôles de eau, mer, atmosphère, déchets... Lorsqu'une source est prédominante dans la pollution d'un milieu précis (industrie et eau) on opte pour la combinaison

des deux (ex. l'organisation de la Direction de la Prévention des Pollutions et Nuisances) mais à l'intérieur du même ministère (Environnement)--

Cependant, toujours sur les nuisances dues au bruit, un décret du 24 Octobre 1959 portant création d'une commission centrale de lutte contre le bruit au niveau interministériel, et rattachée au Ministre de l'Intérieur, lui donne pour mission de "promouvoir toutes les mesures législatives et réglementaires tendant à diminuer les causes de bruit, notamment dans les agglomérations".

Pour ce qui concerne la pollution de l'air, le Ministre de la Santé Publique, aidé d'une commission consultative, se voit chargé de coordonner les actions des divers ministères (décret du 28 Juillet 1960) malgré l'atout d'une organisation interministérielle, l'administration de la Santé Publique, cherchant à débusquer les nuisances industrielles, rencontre des obstacles, auprès du Ministère de l'Industrie notamment ; d'une façon générale, on peut deviner les rivalités administratives qui ont pu surgir au milieu de cette profusion institutionnelle ; les organismes n'ont pas toujours pu ou su faire admettre leurs conclusions : la sauvegarde du littoral Provence-Côte d'Azur-Corse est confiée à une commission (décret du Ministère de la Construction - 3 Septembre 1958) dont les travaux ne furent pas suivis de prise de décision.

La politique de l'environnement a besoin de coordination, mais celle-ci ne peut être confiée à la Santé Publique : pollutions et nuisances n'ont pas seulement des conséquences sur la santé, elles affectent également l'économie...

C'est dans le domaine de l'eau qu'une véritable coordination sera réalisée.

Une circulaire du Ministre de l'Industrie et de l'Energie, datée du 10 Juin 1948 et envoyée aux préfets, préconise la création d'une commission départementale de pollution des eaux, permettant une concertation des administrations au niveau local. Ce cloisonnement géographique et administratif ne correspond cependant pas aux "circuits" de l'eau, et il est décidé le 6 Juin 1953, de créer des organisations de bassin : sous la forme d'associations syndicales autorisées, ces organismes regroupent les usagers et les pollueurs et peuvent avoir notamment pour objet, en vertu d'une ordonnance du 6 Janvier 1959, la prévention de la pollution des eaux. Peu après, un arrêté (24 Juillet 1959) crée une commission nationale de l'eau, dans le cadre du Commissariat Général au Plan.

Ses études mèneront à la loi du 16 Décembre 1964 relative au régime et à la répartition des eaux et à la lutte contre leur pollution.

Une première organisation administrative de l'eau est déjà mise en place par décret du 6 Juillet 1961, à un niveau interministériel, et sous la direction du Ministre de l'Intérieur, qui dispose d'un secrétariat interministériel permanent ainsi que des avis du comité interministériel permanent pour les problèmes d'action régionale et d'aménagement du territoire.

Le système comporte également des comités locaux de l'eau, mais subit de profondes modifications avec la création de la DATAR, à laquelle fut transférée la coordination initialement exercée par le Ministre de l'Intérieur (et qui devait ensuite passer au Ministre du Plan et de l'Aménagement du Territoire), cependant que les comités locaux furent supprimés à la suite de la création des nouveaux comités de bassin.

Outre la naissance de la DATAR, la loi du 16 Décembre 1964 (portant création à l'échelle du bassin d'un organe d'exécution, l'agence financière de bassin, et d'un organe de concertation, le comité de bassin, avec un comité national de l'eau au niveau central) donnait de nouvelles bases institutionnelles à la lutte contre la pollution de l'eau.

Enfin, une nouvelle coordination fut organisée, avec la création d'une mission interministérielle de l'eau auprès de la DATAR, et des missions techniques de bassin (décret du 21 Octobre 1965) -qui furent par la suite remplacées par des missions déléguées de bassin (décret du 5 Avril 1968)- tandis que le même décret instituait un secrétariat permanent pour l'étude des problèmes de l'eau (ex. secrétariat interministériel permanent).

La complexité de l'administration de l'eau, les changements successifs d'optique et d'institutions qui jalonnèrent sa mise en place, soulignent si besoin est, l'utilité d'une politique globale de l'environnement à nécessaire concertation entre toutes les administrations concernées.

- L'année 1970 est une année charnière dans l'histoire de l'environnement : la prise de conscience de l'étendue du champ d'action et de la nécessité de mesures globales pour le contrôler conduit à une large réflexion sur l'avenir de l'environnement.

L'opinion publique et les mass-média sont de plus en plus sensibilisées à ces problèmes, et la protection de la nature comme la prise de conscience de l'étendue des nuisances conduisent à l'éclosion d'une multitude d'associations de défense de l'environnement.

L'année 1970 est également baptisée "année européenne pour la conservation de la nature" (Conseil de l'Europe).

Dans les ministères français, des services spécialisés dans la protection de l'environnement sont créés, d'une part au Ministère du Développement Industriel et Scientifique, d'autre part au Ministère de l'Agriculture, tous deux préoccupés des problèmes de pollution.

La DITEM, Direction de la technologie, de l'environnement industriel et des mines, est créée le 12 Juin 1970 au sein du Ministère du Développement industriel et scientifique, avec un service spécialement chargé de la prévention des nuisances industrielles. Le service technique de contrôle des établissements classés est alors rattaché au service des mines.

Suscitée par le Président de la République lui-même, qui considérait les agriculteurs comme les "jardiniers de la nature", la création de la DGPN, Direction Générale de la protection de la nature, est établie par décret du 4 Mars 1970. Elle est chargée des parcs naturels régionaux (ex-tutelle de la DATAR) et nationaux, mais aussi de la préservation des équilibres biologiques, de l'aménagement du milieu naturel, de la pêche, de la chasse et des haras, au sein du Ministère de l'Agriculture.

Industrie et Agriculture apparaissent comme les principales administrations de l'environnement, et conservent à ce jour et en la matière des prérogatives non négligeables.

Quant aux actions globales, au nombre de quatre, elles eurent chacune leur importance :

- le rapport Armand, remis au Premier Ministre le 11 Mai 1970, décrit l'avenir réservé à l'environnement si aucune mesure n'intervient pour enrayer sa dégradation, et propose une politique de mise en oeuvre au niveau local avec une coordination administrative au niveau central.
- les "100 mesures", proposées par un groupe de travail interministériel constitué par la DATAR et animé par Serge Antoine, sont adoptées dans un premier temps par le Conseil des Ministres (10 Juin 1970) puis mises au point après une large consultation de personnalités et associations diverses\*.

./.

---

\* Environ 2000 propositions recueillies.

Chacune des 100 mesures est confiée à un ministère-pilote chargé de la faire appliquer sous la surveillance de la DATAR. Ce guide limité et précis a permis qu'en 1975, 90 % du programme d'actions publiques soit appliqué. L'une d'entre elles prévoyait la création d'un Haut Comité à l'environnement.

- Le Haut Comité à l'environnement, créé par un décret du 30 Juillet 1970, reçoit des attributions générales (les institutions administratives compétentes étaient nombreuses et spécialisées) concernant la protection des espèces menacées, la préservation du cadre de vie et la lutte contre les nuisances. Il est présidé par le délégué à l'Aménagement du Territoire. Il peut associer divers experts à ses travaux. Il a notamment une fonction de dialogue et de concertation avec les élus locaux.

Sa mission de coordination administrative devient celle du Ministère de l'Environnement, créé en 1971 et qui prend alors la présidence du Haut Comité.

- les propositions de la commission nationale de l'aménagement du territoire, sous la forme d'un rapport élaboré par Bertrand Cousin, co-auteur du rapport Armand, portent de façon détaillée sur la lutte contre les nuisances et la mise en valeur du milieu naturel et urbain. L'unité et la cohérence des propositions de 1970 sont donc dues au petit nombre d'experts qui les mirent en avant et les marquèrent de leur personnalité.

L'impulsion initiale donnée aux décisions prises en 1970 et se prolongeant par la création d'un Ministère de l'Environnement en 1971 provenait du Président de la République lui-même. Monsieur Georges Pompidou précisait dans un discours prononcé à Chicago le 28 Février 1970 : "Il faut créer et répandre une sorte de "morale de l'environnement" imposant à l'Etat, aux collectivités, aux individus, le respect de quelques règles élémentaires faute desquelles le monde deviendrait irrespirable". La politique française de l'environnement repose depuis lors sur l'impulsion de l'Etat, la concertation avec le public, l'appel à une morale collective et l'auto-discipline, préférée à la répression. La profusion d'initiatives en faveur de l'environnement devait cependant mener à la création d'un ministère à part entière, chargé de donner l'exemple.

#### B) Le ministère chargé de l'environnement

L'ampleur du programme d'actions de 1969 que la DATAR était chargée de mettre en application, et l'intérêt croissant manifesté par l'opinion publique à l'égard des problèmes d'environnement, exigeaient un département nouveau et spécialisé au sein du gouvernement.

Pour le public, un interlocuteur politiquement responsable, le Ministre, des pouvoirs permettant de propager la nouvelle politique de l'environnement, et le contrôle de son application par le parlement et par le gouvernement, formaient les trois éléments qui ressortaient de la nomination inattendue d'un ministre délégué auprès du Premier Ministre, chargé de la Protection de la Nature et de l'Environnement, en date du 7 Janvier 1971.

La délégation auprès du Premier Ministre réaffirmait le caractère interministériel de la politique de l'environnement. L'autonomie du ministère prit date à l'occasion de la nomination d'un nouveau gouvernement en avril 1973, sans toutefois modifier son caractère interministériel.

Devenu Secrétariat d'Etat en Mars 1974, puis rattaché aux Affaires Culturelles à plusieurs reprises, ainsi qu'à la Qualité de la Vie pour un temps, le Ministère de l'Environnement se voit aujourd'hui élargi non seulement au Cadre de Vie, mais encore à l'ensemble de ses composantes urbaines, architecturales et d'équipement.

a) - L'organisation administrative d'un environnement de qualité de la vie.

La création le 7 Janvier 1971 d'un ministère spécialement chargé de la protection de la nature et de l'environnement (P.N.E.) et de l'amélioration de l'environnement s'est accompagnée d'une attention particulière donnée à la dimension interministérielle des problèmes.

Celle-ci s'est affirmée par la création du CIANE et du FIANE\*, ce dernier destiné au financement, avec un appui interministériel, d'actions pilotes dans le domaine de l'environnement. Ces deux organes, appelés aujourd'hui "d'intervention pour la qualité de la vie", sans pour autant perdre leur rôle interministériel, méritent une brève présentation, illustrée par les crédits du FIANE de 1971 à 1978, que l'on retrouvera par la suite agrégés dans le cadre de l'analyse budgétaire.

./.

---

\* Respectivement Comité et Fonds Interministériels d'Action pour la Nature et l'Environnement.



Le CIANE, créé par le décret du 2 Février 1971 en même temps que le Ministère de l'Environnement, est présidé par le Premier Ministre. Le CIANE est chargé "d'animer, de coordonner et de contrôler les actions relatives à la P.N.E.". Le Ministre de l'Environnement prépare ses délibérations, et suit la mise en oeuvre des décisions prises. Réuni deux ou trois fois par an, le CIANE examine tous les grands problèmes interministériels touchant l'environnement, et répartit les crédits du FIANE.

Le FIANE, créé aux termes de l'article 4 du décret du 2 Février 1971 auprès du Ministre de l'Environnement, est en réalité un fonds à vocation interministérielle, qui comble les lacunes du 5ème plan dans le domaine de l'environnement. Le FIANE est "destiné au financement complémentaire des opérations reconnues comme nécessaires à la mise en oeuvre de la politique de P.N.E.". Il verse une subvention de l'ordre de 10 % de l'investissement prévu, et toujours pour des opérations ayant valeur d'exemple : il individualise les innovations utiles, contrairement aux opérations financées par les Ministères (Agriculture, Intérieur, Equipement) qui accordent des aides à des opérations répétées. Ses ressources proviennent d'une dotation budgétaire (70 %) et du produit du P.M.U. (30 %), dont 0,43 % des recettes lui sont attribuées depuis 1970.

Le Fonds conserve une grande souplesse d'intervention et ventile ses crédits en cours d'année au fur et à mesure des besoins qui apparaissent les plus urgents.

#### CREDITS DU FIANE (en MF)

1971	1972	1973	1974	1975	1976	1977*	1978
50,7	87,3	104,5	123	150,1	134,0	118,2	124,1

\* tranches 1 et 2

On ne peut tirer des conclusions quant aux priorités de la politique de l'environnement à partir de l'analyse des emplois de ces crédits, puisque les subventions octroyées correspondent à des aides complémentaires de celles du ministère, et sur des opérations particulières.

La modestie de ces crédits doit être appréciée également d'un point de vue multiplicateur, puisque les subventions sont octroyées à des taux très faibles, mais permettent la réalisation d'opérations qui sans elles n'auraient pu se faire.

Enfin, l'évolution des crédits du FIANE, qui paraissent décroître depuis 1975, se prête mal à l'analyse pour les mêmes raisons que ci-dessus. Cependant 1979 verra encore une diminution de son enveloppe : 97 MF seulement.

La même année 1971 vit l'installation effective du Haut Comité à l'environnement par le Premier Ministre et la création d'une mission interministérielle de l'environnement sous la tutelle du Ministre, tandis que le premier projet de budget (1972) du ministère chargé de l'environnement voyait le jour.

Par les décrets du 8 Février et du 2 Avril 1971, les orientations générales des nouvelles structures mises en place étaient précisées, donnant d'une part un rôle de coordination au ministre, et d'autre part lui attribuant des compétences propres, résultant de cinq transferts d'attributions relatifs aux domaines suivants :

- établissements dangereux, incommodes et insalubres (relevant auparavant pour partie du Ministre du Développement Industriel et Scientifique)
- chasse et pêche (précédemment dévolues au Ministre de l'Agriculture et au Ministre chargé de la Marine Marchande)
- parc naturels nationaux et régionaux (précédemment sous l'autorité de l'Agriculture)
- monuments et sites à caractère culturel (précédemment de la compétence des Affaires Culturelles)
- coordination interministérielle dans le domaine de l'eau (précédemment dévolue au Ministre chargé du Plan et de l'Aménagement du Territoire), qui comporte notamment la tutelle des agences financières de bassin.

L'organisation administrative du nouveau ministère a subi quelques modifications en 1973. Le décret du 27 Mars 1973, par lequel ont été réorganisés les services du ministère pour la protection de la nature et de l'environnement, prévoit :

- le Secrétariat Général du Haut Comité de l'Environnement,
- le Service de l'Information, des Relations et de l'Action Educative,
- la Mission Internationale,
- l'Inspection Générale de l'Environnement,
- la Direction de la Prévention des Pollutions et Nuisances,
- la Direction de la Protection de la Nature,
- le Service des Affaires Générales,
- la Mission de l'Environnement Rural et Urbain.

A l'occasion du remaniement ministériel de mars 1974, le ministère de la protection de la nature et de l'environnement a été supprimé au profit du Ministère des Affaires Culturelles et de l'Environnement avec un secrétariat d'Etat chargé de l'environnement.

Les attributions que le secrétaire d'Etat devait exercer par délégation du Ministre des Affaires Culturelles et de l'Environnement restaient les mêmes que celles de l'ancien ministère de la protection de la nature et de l'environnement.

Par décrets du 28 Mai et 8 Juin 1974 était institué un Ministère de la Qualité de la Vie réunissant l'environnement, la jeunesse et les sports, le tourisme, avec un secrétaire d'Etat pour chacun de ces trois secteurs. Le secrétaire d'Etat à l'environnement, en particulier, avait reçu délégation pour signer tous actes, arrêtés, décisions au nom du ministre.

A partir de 1976, c'est le ministre de la qualité de la vie qui exerce directement ses attributions en matière d'environnement, et le poste de secrétaire d'Etat à l'environnement est supprimé.

Les attributions dévolues au ministre de la qualité de la vie étaient étendues par décret du 29 Novembre 1976 : outre celles qu'il tenait du décret du 6 Juin 1974, le ministre exerçait les attributions précédemment dévolues aux ministres de l'industrie et de la recherche, de l'agriculture et de l'équipement en ce qui concernait la police des eaux souterraines ; au ministre de l'agriculture en ce qui concernait la police des cours d'eau et au ministre de l'équipement ce qui concernait la police des prises d'eau et des déversements dans les cours d'eau.

Le décret précisait en outre : "le ministre de la qualité de la vie anime et coordonne les actions de l'Etat en matière de lutte contre le bruit." (art.4).

Pour l'exercice de ses missions le ministre de la qualité de la vie fait appel, en tant que de besoin, aux services et organismes placés sous l'autorité d'autres ministres et provoque les inspections qu'il estime nécessaires.

Il fait notamment appel aux services et organismes placés sous l'autorité du ministre de l'équipement et du secrétaire d'Etat à la culture pour ce qui concerne l'amélioration de l'environnement et du cadre de vie en milieu urbain et rural". (art. 5).

En matière de prévention et de lutte contre la pollution des eaux marines, le ministre de la qualité de la vie était chargé de l'instruction des demandes d'autorisation de déversements dans les eaux de mer dans les limites territoriales (application de l'article 17 du décret du 23 Février 1973).

Depuis le remaniement ministériel de mars 1977, le ministère de la qualité de la vie a été remplacé par le ministère de la culture et de l'environnement. Les attributions du ministre de la culture et de l'environnement ont été définies par décret du 25 Avril 1977.

Le ministre de la culture et de l'environnement a reçu notamment les attributions relatives à l'environnement et au tourisme précédemment dévolues au ministre de la qualité de la vie, et la tutelle des services et établissements qui relevaient du ministre de la qualité de la vie par application des décrets des 6 Juin 1974 et 29 Novembre 1976.

Le décret du 25 Avril 1977 précise en outre que le ministre de la culture et de l'environnement : "fait notamment appel aux services et organismes placés sous l'autorité du ministre de l'équipement et de l'aménagement du territoire et du ministre de l'agriculture pour ce qui concerne l'amélioration de l'environnement et du cadre de vie" (art. 2 modifiant le 2ème alinéa de l'art. 5 du décret du 29 Novembre 1976).

./.

LES MINISTRES CHARGES DE L'ENVIRONNEMENT

10 ministres en 7 ans...

Nom	Titre	en date du
Robert POUJADE	Ministre délégué auprès du Premier Ministre, chargé de la Protection de la Nature et de l'Environnement	7 Janvier 1971
Robert POUJADE	Reconduit comme Ministre de la Protection de la Nature et de l'Environnement	5 Avril 1973
Alain PEYREFITTE  + Paul DIJOURD	Ministre des Affaires Culturelles et de l'Environnement  - Secrétaire d'Etat	1er Mars 1974
André JARROT  + Gabriel PERONNET	Ministre de la Qualité de la Vie  - Secrétaire d'Etat	8 Juin 1974
André FOSSET  + Paul GRANET + Vincent ANSQUER	Ministre de la Qualité de la vie  - Secrétaire d'Etat - Secrétaire d'Etat	29 Novembre 76
Michel D'ORNANO  Michel D'ORNANO  + François DELMAS	Ministre de la Culture et de l'Environnement  Ministre de l'Environnement et du Cadre de Vie  - Secrétaire d'Etat	Mars 1977  12 Avril 1978

b) - Les attributions du Ministère de l'Environnement et du Cadre de Vie.

"La création du Ministère de l'Environnement et du Cadre de Vie vient à son heure. Elle répond à une aspiration de plus en plus insistante des français à l'égard du Cadre de Vie quotidienne. Elle consacre aussi une évolution convergente des services de l'Etat responsable à des titres divers de cet environnement"\*.

Le décret du 12 Avril 1978 relatif aux attributions du Ministère de l'environnement et du Cadre de Vie, que l'on trouvera ci-joint, précise que le ministre exerce sa fonction dans les domaines :

- de l'environnement et de l'architecture (tous deux précédemment de la compétence de la Culture et de l'Environnement)
- de l'aménagement foncier, l'urbanisme, l'habitation et la construction (précédemment de la compétence de l'Aménagement du territoire, de l'Équipement et des Transports).

Le Ministre de la Culture et de la Communication conserve cependant les attributions relatives aux monuments historiques, dont l'inscription et le classement relèvent du Ministre de l'Environnement, après proposition de l'un ou l'autre des deux ministres.

Un Secrétaire d'Etat auprès du Ministre de l'Environnement et du Cadre de Vie est plus particulièrement chargé des affaires relatives à l'environnement (un second, du logement)\*\*, et dispose pour l'exercice de ses attributions de la Direction de la protection de la nature, de la Direction de la prévention des pollutions et des nuisances, et de la Délégation à la qualité de la vie.

Le conseil des ministres du 6 Septembre 1978 a examiné le décret organisant l'administration du nouveau ministère de l'environnement, qui porte sur :

./.

---

\* Lettre d'information du Ministère - Avril 1978

\*\* Décret n° 78-554 du 24 Avril 1978.

# MINISTÈRE DE L'ENVIRONNEMENT ET DU CADRE DE VIE

## MINISTRE

M. Michel D'ORNANO

- Directeur du Cabinet : M. Jacques Darmon, Inspecteur des Finances.
- Directeur-Adjoint  
du Cabinet : M. Dominique Léger, Maître des Requêtes au Conseil d'Etat.
- Chef de Cabinet : M. Emmanuel Édou, Administrateur Civil.
- Chargé de mission  
(Attaché Parlementaire) : Mme Marie-Hélène Descamps.
- Conseillers techniques : M. Christian Bouvier, Ingénieur en Chef des Ponts et  
Chaussées.  
M. Michel Boyon, Maître des Requêtes au Conseil d'Etat.  
M. Pierre Magnant, Ingénieur en Chef des Manufactures  
de l'Etat.

## SECRÉTAIRES D'ÉTAT AUPRÈS DU MINISTRE

### Logement : M. Marcel CAVAILLE

- Chargé de mission auprès  
du Secrétaire d'Etat : M. Jean-Loup Picard, Ingénieur en Chef des Mines.
- Conseiller technique : M. Jacques Laisné, Auditeur à la Cour des comptes.

### Environnement : M. François DELMAS

- Chargé de mission auprès  
du Secrétaire d'Etat : M. Emile Quinet, Ingénieur en Chef des Ponts et Chaussées.
- Conseiller technique : M. Louis Caudron, Ingénieur du Génie Rural des Eaux et  
des Forêts.

**Décret n° 78-533 du 12 avril 1978 relatif aux attributions du ministre de l'environnement et du cadre de vie.**

Le Président de la République,

Sur le rapport du Premier ministre, du ministre de l'environnement et du cadre de vie, du ministre des transports et du ministre de la culture et de la communication,

Vu le décret n° 59-178 du 22 janvier 1959 relatif aux attributions des ministres ;

Vu le décret n° 45-1800 du 10 août 1945 portant organisation de la direction générale de l'architecture ;

Vu le décret n° 58-1305 du 23 décembre 1958 portant règlement d'administration publique fixant les attributions du ministre de la construction, modifié par le décret n° 63-123 du 11 février 1963 ;

Vu le décret n° 71-04 du 2 février 1971 modifié relatif aux attributions du ministre délégué auprès du Premier ministre, chargé de la protection de la nature et de l'environnement ;

Vu le décret n° 74-214 du 7 mars 1974 relatif aux attributions du ministre de l'aménagement du territoire, de l'équipement et des transports ;

Vu le décret n° 77-433 du 25 avril 1977 fixant les attributions du ministre de la culture et de l'environnement ;

Vu le décret n° 78-244 du 6 mars 1978 portant réorganisation des services du ministre de la culture et de l'environnement ;

Vu le décret du 5 avril 1978 portant nomination des membres du Gouvernement ;

Le Conseil d'Etat (sections réunies de l'intérieur et des travaux publics) entendu ;

Le conseil des ministres entendu,

Décète :

Art. 1<sup>er</sup>. — Le ministre de l'environnement et du cadre de vie exerce :

1° Les attributions relatives à l'environnement précédemment dévolues au ministre de la culture et de l'environnement par les décrets susvisés des 25 avril 1977 et 6 mars 1978 ;

2° Les attributions relatives à l'aménagement foncier, à l'urbanisme, à l'habitation et à la construction et généralement les attributions énumérées à l'article 1<sup>er</sup> du décret susvisé du 23 décembre 1958, précédemment dévolues au ministre de l'aménagement du territoire, de l'équipement et des transports par le décret susvisé du 7 mars 1974 ;

3° Les attributions relatives à l'architecture et à l'enseignement de l'architecture précédemment dévolues au ministre de la culture et de l'environnement par le décret susvisé du 25 avril 1977.

Toutefois, les attributions relatives aux antiquités et objets d'art, ainsi que les questions relatives à l'habitation, la restauration et l'entretien des immeubles monuments historiques et des palais nationaux et à la gestion des bâtiments réquisitionnés à la date du présent décret par le ministre chargé de la culture sont de la compétence du ministre de la culture et de la communication.

Le classement des immeubles comme monuments historiques et leur inscription à l'inventaire supplémentaire relèvent du ministre de l'environnement et du cadre de vie. Le ministre de la culture et de la communication peut proposer le classement ou l'inscription ; dans ce cas l'instruction est menée conjointement et la décision est signée ou contresignée par les deux ministres.

Art. 2. — Les services et établissements qui relevaient de l'autorité ou de la tutelle du ministre de la culture et de l'environnement et du ministre de l'équipement et de l'aménagement du territoire par application des décrets mentionnés à l'article 1<sup>er</sup> et qui correspondaient aux attributions transférées au ministre de l'environnement et du cadre de vie, notamment les conservations régionales des bâtiments de France et les agences des bâtiments de France, sont placés sous l'autorité ou la tutelle de celui-ci.

Toutefois, la direction de l'architecture et les services extérieurs qui lui sont rattachés sont placés sous l'autorité du ministre de la culture et de la communication pour l'exercice de ses attributions. La culture nationale des monuments historiques et des sites est placée sous la tutelle de ce ministre.

La direction du personnel et de l'organisation des services, la direction des affaires financières et de l'administration générale et la direction du bâtiment, des travaux publics et de la conjoncture relevant précédemment du ministre de l'équipement et de l'aménagement du territoire sont placées sous l'autorité du ministre de l'environnement et du cadre de vie.

Art. 3. — Le ministre de l'environnement et du cadre de vie dispose, pour l'exercice de ses attributions, de la direction des routes et de la circulation routière du ministère des transports, notamment en matière de voirie urbaine.

Art. 4. — Le Premier ministre, le ministre de l'environnement et du cadre de vie, le ministre des transports et le ministre de la culture et de la communication sont chargés, chacun en ce qui le concerne, de l'exécution du présent décret, qui sera publié au Journal officiel de la République française.

Fait à Paris, le 12 avril 1978.

VALÉRY GISCARD D'ESTAING.

Par le Président de la République :

Le Premier ministre,

RAYMOND BARRE.

Le ministre de l'environnement et du cadre de vie,

MICHEL D'ORNANO.

Le ministre des transports,

JOËL LE THEULE.

Le ministre de la culture et de la communication,

JEAN-PHILIPPE LECAT.



- la Délégation à l'Architecture : le délégué est "responsable des mesures d'incitation à la création et à la recherche architecturale". Il a autorité sur la Direction de l'Architecture et la Direction de l'Habitat (anciennement Construction) : la première met en oeuvre la politique de qualité architecturale et détient tutelle sur l'enseignement ; la seconde est responsable de la politique de la construction et de l'habitat.
- la Direction de l'Urbanisme et des Paysages (anciennement Direction de l'Aménagement Foncier et de l'Urbanisme) : la DUP a pour mission de "protéger, de mettre en valeur et d'aménager l'espace urbain, ainsi que les sites et les paysages naturels et urbains" ; elle hérite des attributions de la DAFU (règles d'occupation des sols, de l'aménagement foncier, des espaces publics) mais également de domaines jusqu'alors du ressort de la Direction de l'Architecture : sites naturels et urbains (application de la loi de 1930), classement et inscription des monuments historiques \*, ainsi que la protection de leurs abords (loi de 1913) et la réglementation de l'affichage et de la publicité extérieure.
- les services de l'Environnement : ceux-ci restent les mêmes, mais la Mission Internationale, le Service des Affaires Générales et le Service d'Analyse Economique et Financière sont refondus, dans d'autres directions ou ministères.

Le délégué de la Qualité de la Vie exerce une sorte d'inspection des services, anime les actions d'innovation et définit le contenu des études d'impact. La protection des sites naturels, les espaces verts et les parcs naturels régionaux ne sont plus de son ressort.

La DPPN (Direction de la Prévention des Pollutions et Nuisances) conserve ses attributions : eau, air, bruit, déchets, installations classées, contrôle des produits chimiques, pollution de la mer...

La DPN (Direction de la Protection de la Nature) conserve ses attributions : faune et flore, parcs nationaux et régionaux, réserves naturelles, chasse, pêche, hydrobiologie.

La Direction des Affaires Economiques et Internationales favorise l'action des entreprises françaises à l'étranger et suit la conjoncture du bâtiment et des travaux publics ainsi que leurs marchés.

./.

---

\* qui peuvent être également décidés par le Ministre de la Culture.

Les services d'intendance (directions du personnel, de l'administration générale, la mission des études et de la recherche, le service de l'information) sont regroupés.

Au niveau local, des chargés de mission pour les questions d'environnement sont nommés auprès des préfets ; les agences des bâtiments de France sont transformés en services départementaux de l'architecture, et les conservateurs régionaux des bâtiments de France reçoivent une nouvelle mission de conseil. (Voir organigramme d'ensemble)

Les objectifs généraux de cette réorganisation proviennent d'un souci de cohérence entre administrations intervenant dans l'aménagement urbain, rural et dans les périmètres dits "sensibles" : littoral et montagne. En décidant de rassembler sous une autorité ministérielle unique les compétences et les interventions de l'Etat en matière de protection et d'aménagement, d'architecture et de construction, d'urbanisme et d'environnement, le gouvernement a cherché à éviter les doubles emplois nés d'actions parallèles en matière d'espaces verts, de sites, de quartiers anciens\*...., ainsi qu'en matière de gestion interne.

Second souci à la base de cette réorganisation, un souci qualitatif, tant au niveau de l'environnement que de l'architecture. La "politique qualitative du cadre de vie" menée par le gouvernement a voulu se traduire sur le plan administratif. L'environnement doit devenir une préoccupation intégrée dès la genèse des projets (élaboration des documents d'urbanisme, grands aménagements faisant obligatoirement l'objet d'une étude d'impact préalable) qui doit contribuer à "mettre fin à l'opposition entre aménageurs et protecteurs"\*\*. L'architecture reçoit également une mission de qualité, conformément au vœu du Président de la République ; elle axera sa politique sur l'architecture contemporaine et l'enseignement ; elle perd ses attributions en matière de sites naturels et historiques ; elle coordonne les actions conduites en matière d'architecture et de construction.

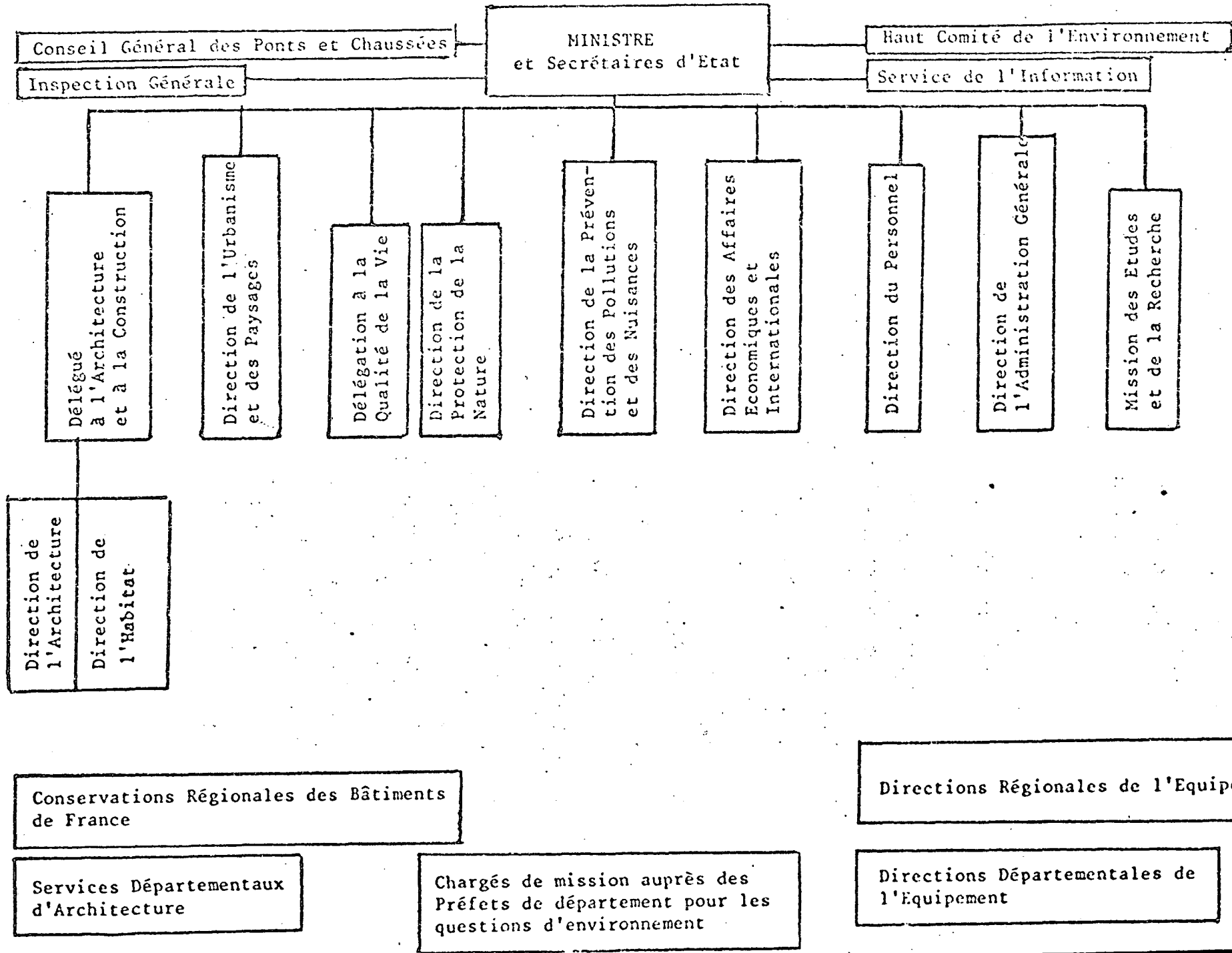
---

\* Espaces verts : concurrence entre Qualité de la Vie, DAFU, Architecture  
Sites : concurrence entre Architecture (sites bâtis) et Qualité de la Vie (sites naturels)

Quartiers anciens : concurrence entre DAFU, Construction et Direction de l'Architecture.

\*\* "Réorganisation du Ministère". 9 Août 1978.

NOUVELLE ORGANISATION DU MINISTRE DE L'ENVIRONNEMENT ET DU CADRE DE VIE



Ces greffes et ces modifications doivent permettre une action d'envergure, cohérente et constructive en matière d'environnement au sens large ; la fermeté et le dialogue, en particulier avec les services extérieurs, qui conservent une relative indépendance les uns vis-à-vis des autres, apparaissent comme des conditions nécessaires pour la mener à bien. Un bilan, en son temps, de l'emploi des crédits du ministère, et des travaux législatifs et réglementaires qui auront été accomplis, pourra seul permettre d'apprécier la réussite d'une telle orientation.

Les modifications successives de l'appareil administratif chargé de l'environnement peuvent laisser à penser que les impulsions données à cette politique manquaient de souffle et de cohérence, et que le gouvernement ne disposait pas des moyens de sa politique en matière d'environnement.

Aussi a-t-on assisté en 1978 à une réforme importante de l'administration centrale, consistant à créer un "grand ministère" de l'Environnement et du Cadre de Vie, pourvu de moyens importants et cherchant à coordonner ambitieusement les politiques de construction, d'urbanisme et d'équipement avec un souci constant d'environnement. Le temps dira si la dénomination du ministère correspond à la politique animée par ses différentes composantes.

Souhaitons également une plus grande cohérence dans la gestion du personnel de l'Environnement, qui, comme on peut le remarquer d'après le tableau ci-joint est un grand nombre mis à la disposition du ministre par d'autres administrations, et rémunéré pour moitié par les budgets d'autres ministères.

Il faudrait que l'Environnement prenne "Corps"... Or le grand ministère 1978 compte 85 000 fonctionnaires.

Dans la suite de cette étude, nous pourrions constater à quel point la politique de l'environnement reste encore à ce jour dépendante des budgets, des services et des initiatives des autres ministères : soit que les services spécialisés de l'Environnement aient été créés à partir de services déjà existants ailleurs (et l'on peut se demander si cette dépendance qui persiste n'est due qu'à la seule jeunesse du ministère), soit que la mission de coordination interministérielle (au niveau des investissements budgétaires notamment), confiée au Ministre de l'Environnement, n'ait pas atteint les objectifs assignés\*.

./.

---

\* Ces remarques et celles qui suivront sont faites bien entendu sur l'action passée du ministère, avant qu'il ne prenne la dénomination qui est la sienne depuis 1978.

EFFECTIFS 1978 DES SERVICES DE L'ENVIRONNEMENT

	Titulaires	Contractuels	Total
<u>Budget de l'Environnement</u>			
Administration centrale :			
- hors recherche	121	203	324
- enveloppe recherche	-	30	30
Délégations régionales à l'Environnement (y compris ateliers)	25	81	106
Total .....	146	314	460
<u>Cadres d'emplois :</u>			
Total .....	50	18	68
<u>Personnel à disposition :</u>			
Délégations régionales à l'Environnement	12	-	12
Inspection des installations classées	353	24	377
S/Total .....	365	24	389
Total .....	561	356	917

Les services de l'Environnement comprennent un total de 917 emplois dont la moitié seulement est rémunérée par le budget du ministère de l'Environnement Budget de fonctionnement, rubrique "personnel" : 34.422.170 francs pour 1978.

L'autre moitié est inscrite aux budgets d'autres ministères, qui mettent des fonctionnaires à la disposition de l'Environnement ("cadres d'emplois" -dont la moitié sont "cadres A"- auprès de l'administration centrale ; "délégués régionaux" à l'échelon décentralisé).

L'Inspection des Installations classées figure au budget du ministère de l'Industrie.

Remarquons l'importance du personnel contractuel, comme dans tout nouveau ministère.

## SECTION II :

### Une autonomie contestée : quelques exemples de politiques suivies par les services du ministère.

En abordant dans le détail les politiques suivies par quelques services du ministère de l'Environnement, on pourra non seulement comprendre l'approche par l'administration des problèmes posés, mais encore et à travers cette approche tenter de déceler les insuffisances ou les lacunes d'une politique menée par des services, compétents, certes, mais dont la spécialisation limite le champ d'action et ne correspond au niveau des structures à aucune coordination horizontale avec les services des autres ministères concernés - Industrie, Agriculture, jusqu'à hier Equipement, et même Intérieur- dont les budgets respectifs jouent un rôle assez important (voir plus loin) pour qu'une telle coordination, à défaut d'une refonte administrative, se révèle indispensable.

Faute de temps et dans l'impossibilité de mener ici une étude exhaustive, les problèmes posés par la pollution seront plus particulièrement retenus dans l'étude du fonctionnement de l'administration de l'environnement. Rappelons cependant que celle-ci, outre son rôle de prévention, exerce des fonctions de protection (des espèces végétales et animales menacées : politiques de la pêche, la chasse, les parcs naturels) et de préservation (des sites et du cadre de vie : politiques de sauvegarde des sites, du littoral, de la montagne, des zones rurales, etc...). Une politique de l'environnement prise au sens large englobe nécessairement l'environnement urbain, cadre de vie de 85 % des français, et par ce biais, l'architecture et la construction, l'aménagement urbain et les problèmes fonciers, l'équipement, ..., domaines auxquels il conviendrait de consacrer une étude approfondie et qui n'entrent pas dans le cadre de notre analyse ici.

Nous privilégierons plutôt les actions de prévention et de contrôle de diverses sources de pollution, et ce grâce à une série d'entretiens avec les responsables des services concernés, que nous tenons à remercier ici pour le temps et les documents qu'ils ont eu l'amabilité de nous céder.

Il est très difficile d'ordonner les différents domaines étudiés, car ils ont trait soit à une source de pollution (la pollution industrielle, le bruit) soit à un milieu spécifique (la pollution de la mer, les déchets), soit encore à des problèmes particuliers (la formation éducative, l'action internationale) qui demandent une action à long terme. De manière générale, la grande constante que l'on trouve dans la politique de l'environnement, c'est le temps.

A. - La politique menée par le SEI (Service de l'Environnement Industriel) :  
action réglementaire et police technique de l'industrie

Le Service de l'Environnement Industriel s'occupe des problèmes de réduction des pollutions industrielles à la source. En cela il diffère du Service des Problèmes de l'Atmosphère (SPA), chargé de réduire la pollution des milieux, et s'occupant plus particulièrement des réseaux de mesure de la pollution atmosphérique, des zones de protection spéciale et des zones d'alerte\*, ainsi que de la mise en place de l'agence de l'air, qui s'installera prochainement à Metz.

Avant d'étudier les problèmes auxquels est confrontée l'administration en matière de pollution industrielle, voyons rapidement les principales nuisances industrielles : l'industrie est à l'origine de 60 % environ de la pollution des eaux continentales, en se référant aux paramètres de la pollution "classique" : quantités de matières en suspension (MES) et de matières organiques (MO) rejetées quotidiennement. On trouvera en annexe les données par secteurs d'activité et par type de pollution, et l'on se reportera aux pages traitant des agences financières de bassin pour la gestion de la politique des eaux.

Dans le domaine de la pollution de l'air, l'industrie est responsable de près de 80 % des émissions de particules (poussières), 85 % des émissions d'oxyde d'azote, mais seulement 0,3 % des émissions de monoxyde de carbone (CO) dont les principales sources sont les véhicules automobiles.

Enfin, les déchets solides d'origine industrielle représentent 50 % du total des déchets produits chaque année en France.

a) L'inspection des installations classées

Afin de combattre ces nuisances industrielles, une réglementation a été mise en place, aux origines déjà anciennes puisque les premières mesures prises à l'égard des manufactures et ateliers insalubres, incommodes ou dangereux remontent au décret du 15 Octobre 1810. Depuis, la législation sur les établissements classés a reposé sur un texte du 19 Décembre 1917,

./.

---

\* Voir pollution de l'air en annexe.

amendé en 1932 et 1961, et récemment refondu par la loi du 19 Juillet 1976 (décret d'application du 21 Septembre 1977) "relative aux installations classées pour la protection de l'environnement". Ce domaine relève du ministère de l'Environnement depuis 1971, mais plus particulièrement, sur le plan local, des préfets assistés par les services de l'Industrie et des Mines : autrefois intégrée au ministère de l'Industrie, l'Inspection des installations classées, rattachée à l'Environnement, a conservé son corps d'origine, et constitue une structure au fonctionnement satisfaisant, et pourtant un peu "particulariste".

L'Inspection des installations classées est effectuée par 350 ingénieurs et techniciens du Service de l'Industrie et des Mines\*, auxquels il convient d'ajouter les vétérinaires pour des établissements plus spécialisés (abattoirs, ...).

Sous l'autorité des préfets, sa mission est essentiellement technique : mener "l'instruction approfondie des projets industriels et le contrôle des installations existantes".

Au delà de la notion juridique d'établissement industriel et commercial, la nouvelle loi du 19 Juillet 1976 s'étend à toutes les installations émettrices de pollution, et introduit des préoccupations de protection de l'environnement plus étendues que les seules règles de sécurité, salubrité ou incommodité publiques.

Cette loi introduit l'obligation du "dossier d'étude d'impact", avec possibilité de recours devant les tribunaux administratifs\*\*. Parallèlement, les mécanismes décentralisés, originalité de l'action en matière de pollution industrielle, sont renforcés. C'est au préfet d'instruire les demandes et d'arbitrer les conflits.

./.

---

\* Un PAP du 7ème Plan prévoit d'ici 1980 le doublement des effectifs.

\*\* Cette étude d'impact, prévue à l'article 2, doit "détailler d'une part l'origine, la nature et l'importance des inconvénients susceptibles de résulter de l'exploitation de l'installation projetée, d'autre part les mesures envisagées pour supprimer, limiter ou compenser ces inconvénients. A la fois outil de conception pour l'industriel qui élabore le projet, outil d'information pour le public et outil de décision pour le préfet qui assume la responsabilité finale, l'étude d'impact vient d'insérer tout naturellement dans une procédure ouverte dont elle constitue dorénavant une pierre angulaire".  
("L'industrie au regard de l'environnement - SEI - Mars 1978).



Le SEI coordonne les actions locales, et transmet les priorités à respecter ainsi que les impératifs techniques. Il a en outre une action nationale par le biais privilégié des programmes de branche.

Par l'outil réglementaire, le SEI privilégie une politique de prévention plutôt que de sanctions, et cherche à faire prendre en compte dès la conception des projets, les objectifs de lutte contre la pollution.

- Il existe 17 services de l'industrie et des mines, dont les responsables interdépartementaux sont plus particulièrement chargés de tenir les fichiers des installations classées.
- Parmi les 600 000 installations industrielles reconnues polluantes, il en existe 200 000 classées, dont 50 000 soumises à autorisation préalable d'ouverture. Celle-ci est octroyée par le préfet, après une procédure d'enquête publique d'où tant d'études d'impact que les aspects dangereux pour les personnes physiques (prévention d'accidents) ne sont pas exclus\*.

Il est délivré annuellement 2 000 arrêtés d'autorisation, et on estime à 10 000 le nombre annuel d'installations soumises à déclaration.

L'administration des installations classées est chargée de contrôler le respect des prescriptions préfectorales.

La nomenclature des installations classées est susceptible de modification (lorsqu'il s'agit d'y introduire l'amiante-ciment, aux effets nocifs, par exemple) et c'est après avis du Conseil Supérieur des Installations Classées, composé d'une trentaine de membres représentant les différents ministères, les personnalités compétentes, les associations -que le décret en est pris en Conseil d'Etat-. La procédure en est donc longue et solennelle, et diffère des initiatives décentralisées et adaptées à chaque région, des agences financières de bassin, modifiant, en l'élargissant, l'assiette des redevances pour tenir compte de la découverte de l'émission de nouvelles substances polluantes.

./.

- 
- \* Les activités industrielles sont classées selon la gravité des dommages qu'elles présentent pour le voisinage :
- 1ère classe : établissements qui doivent être éloignés des habitations
  - 2ème classe : établissements avec risques, qu'il s'agit de prévenir
  - 3ème classe : pas d'inconvénients si l'on prend des précautions simples.

Les établissements de 1ère et 2ème classes sont soumis à autorisation préfectorale d'ouverture, ceux de 3ème classe sont ouverts sur simple déclaration.

Que demande-t-on à ces installations classées ?

Au départ elles sont soumises à une taxe, puis elles versent chaque année une redevance ; cette redevance est calculée de la façon suivante : il est établi une liste d'activités, qui s'inspire de la nomenclature générale et complète, et chacune de ces activités est dotée d'un coefficient. Un même établissement peut avoir plusieurs activités, aussi procède-t-on à la somme de ces coefficients par établissement, que l'on multiplie par le taux de base, 500.

Ainsi, une installation qui aurait dix coefficients correspondant à dix activités différentes se verrait-elle demander  $10 \times 500 = 5\ 000$  francs\*. Ces redevances sont directement perçues par l'Etat, et ne font pas l'objet d'un emploi préalablement établi.

La doctrine de l'action administrative dans le domaine des installations classées tient dans deux approches :

- le respect des "objectifs de qualité des milieux"
- l'analyse technico-économique.

L'approche "objectifs de qualité des milieux" est présente dans l'ensemble des politiques françaises de prévention des pollutions et de protection de l'environnement. Le SEI considère les effets sur le milieu selon la dose des polluants (concentration de phénols dans une rivière et mortalité dans la faune) et les conséquences économiques (interdiction de pêches, problèmes d'aménagement et de financement posés par la pollution de la rivière,...).

"Déroulée complètement, l'approche "objectifs de qualité" conduirait à définir pour un espace donné les quantités de polluants admissibles par le milieu à l'époque considérée"\*\*.  
./.

---

\* Infractions et sanctions communes à toutes les installations :

- exploitation sans l'autorisation requise : amende de 2 à 20 000 francs  
( $\times 2$  si récidive)
- exploitation sans déclaration : 600 à 2 000 francs Fermeture possible
- exploitation non conforme aux prescriptions : 600 à 2 000 francs  
suspension

\*\* "L'industrie au regard de l'environnement" SEI

L'accent mis sur la notion de seuil, seuil supportable, seuil subjectif, peut paraître contestable, car il présente le problème en deux volets, l'un bon, l'autre mauvais, sans introduire l'idée de progression, de tendance à l'absence totale de pollution, d'effort en fin de compte. Mais si les seuils impliquent souvent passivité de la part des acteurs qui ne l'ont pas dépassé, ils constituent des ordres de grandeur permettant de se repérer, de projeter des normes dans l'avenir, de fixer des buts, qu'il faudrait cependant déplacer au fur et à mesure qu'ils sont atteints. Ils sont cependant un moyen plus efficace que l'interdiction, non respectée.

D'autre part, si cette démarche novatrice permet de lier milieu qualitatif et usages envisagés, elle manque encore de repères scientifiques de mesure des phénomènes, et de critères techniques quant à "l'allocation" de pollution maxima.

L'approche technico-économique "contrôle à la source" tente, quant à elle, de définir les meilleures techniques anti-pollution avec leurs résultats pour une branche industrielle donnée, et prend en compte les performances réalisées à l'étranger.

Cette approche globale qui privilégie la prévention par rapport au traitement des nuisances s'illustre par exemple par les réseaux de contrôle et d'alerte adoptés en 1973 pour mesurer la pollution de l'air (plus particulièrement ; Rouen, Le Havre, Fos). Elle se caractérise par l'intervention de modifications internes aux processus, entreprises par les industriels afin de prévenir ou de recycler les rejets polluants ;

Une fois mise en service à grande échelle, elle permettra d'éviter les accidents, d'économiser le coût des installations et du fonctionnement des stations d'épuration, ainsi que les matières premières, en favorisant le recyclage...

La France a voulu se faire l'exemple d'une politique anti-pollution auprès de ses partenaires étrangers, notamment européens : la Commission Carpentier a fixé des objectifs de qualité, et s'est préoccupée de la pollution par oxyde de titane (les "boues rouges"). En ce qui concerne les actions liées aux sources de la pollution industrielle, le Président de la République française a lancé l'idée d'une Convention Européenne du Cadre de Vie, dont le dossier est actuellement à l'étude.

b) Les programmes de branche

Les industriels sont eux-mêmes très sensibles à la politique de prévention à la source menée par l'Inspection des Installations classées dans la mesure où elle peut réduire leurs coûts et favoriser leur position sur le marché de la concurrence nationale ou internationale.

Tout repose, en matière de prévention, sur la prise de conscience de l'industriel et sur sa volonté d'agir pour enrayer la pollution dont il est responsable. Une amélioration à long terme demande tout de même des investissements lourds et immédiats, et il a souvent été souligné qu'il était financièrement plus avantageux de payer des "amendes" de pollution, même régulièrement, que d'investir dans du matériel anti-pollution, non rentable ou considéré comme tel jusqu'à présent.

Cependant, on peut constater une évolution des relations entre industriels et administration, graduée très schématiquement ainsi : "je ne pollue pas ; je pollue mais il n'y a pas de solution ; il y a une solution mais donnez-moi une aide financière ; analysons les solutions optimales de traitement de ma pollution".

Au niveau national, c'est de manière globale pour une branche industrielle toute entière, et en collaboration avec ses représentants, que s'effectue l'examen des programmes de réduction des nuisances. Ces "programmes de branche" définissent à la fois les objectifs et les délais de réalisation des actions à mener, dans des branches particulières.

Ce sont les termes mêmes du programme qui sont repris ensuite dans les prescriptions prises par les préfets à l'égard de chaque installation signataire du programme.

La dénomination de l'action conjuguée des industriels et des pouvoirs publics en matière de réduction des nuisances a changé en même temps que disparaissait l'aide publique. En effet, l'ancienne dénomination des "contrats de branches", politique en vigueur de 1973 à 1976, impliquait une participation financière des pouvoirs publics, en contrepartie du respect par les industriels, des engagements de réduction des émissions polluantes. Certaines branches (le papier par exemple) avaient des coûts de production énormes, et une subvention du ministère chargé de l'environnement, de l'ordre de 10 % du coût des travaux, pouvait les inciter à prendre des mesures de lutte contre l'émission de nuisances.

Les cinq premiers contrats (voir tableau), signés entre l'Etat et cinq branches industrielles et définissant un programme progressif de réduction des émissions polluantes, ont permis en 1977 de supprimer 30 % du total de la pollution des eaux par l'ensemble de l'industrie française\*.

./.

---

\* L'aide exceptionnelle de l'Etat, équivalent généralement à 10 % environ du montant des investissements, ne concernait en effet que la pollution de l'eau.

LISTE DES BRANCHES AYANT FAIT L'OBJET D'UN CONTRAT OU D'UN PROGRAMME

Contrats	Date	Particularités
Pâtes à papier	1972	achevés
Sucreries*	1973	
Distillerie	1975	
Levurerie	1975	en cours de réalisation
Féculerie	1975	
Lavage de la laine	1977	signé courant 1977
Délainage	1977	Etat:Subvention 10MF
Mégisserie	1978	Agences de B. : aide de 66 MF
<u>Programmes</u>		
Cimenteries	1971	71-74 : 140 MF d'invest
Traitement de surface	1972	
Centrales d'enrobage à chaud de matériaux routiers	1974	
Platrières	1975	
Industries rejetant du mercure		
Papiers-cartons		
Equarrissage		
<u>En préparation</u>		
Industrie laitière		
Industrie des corps gras animaux		
Industrie de la canne à sucre		

\* Voir en annexe.

Cependant cette politique n'était destinée qu'à amorcer le processus de dépollution dans l'industrie ; et le strict respect d'une économie de marché, ainsi que les réticences sérieuses que rencontrait cette initiative française à Bruxelles, qui voyait là une subvention aux activités industrielles, sont les deux raisons qui ont conduit le gouvernement français à poursuivre autrement cette politique, par la voie des "programmes de branche".

Contrairement aux contrats, ils ne font l'objet d'aucune aide exceptionnelle de l'Etat, ne bénéficiant que des aides normales prévues pour la lutte anti-pollution (essentiellement faits avantages fiscaux consentis pour les investissements anti-pollution). Ces nouveaux programmes de branche comportent d'une part des objectifs pour toute la branche industrielle concernée, et d'autre part un échéancier fixé au départ, qui constitue la seule modulation possible : on peut accorder plus ou moins de temps à la réalisation des objectifs, mais il ne serait être question de s'y dérober ou d'y déroger. Des actions ont été engagées dans 16 secteurs d'activités ; les premières, sous le nom de contrat, ont porté sur la pâte à papier, les sucreries\*, la distillerie, la féculerie, la levurerie, le peignage et le lavage des laines, le délainage et la mégisserie. Les programmes de branche mis au point ont ensuite concerné : les cimenteries, les traitements de surface, les centres d'enrobage, les ateliers d'électrolyse, les distilleries vinicoles, les plâtrières, les papiers et cartons, l'équarrissage\*\*.

Au niveau "recherche", différents comités travaillent dans le cadre du Haut Comité à l'Environnement. Au niveau financier, se sont les groupes bancaires et les associations qui prêtent aux industriels. Des interventions à valeur exemplaire peuvent être financés par le FIANE (aujourd'hui FIQV : Fonds Interministériel pour la Qualité de la Vie), et les agences de bassin combinent prêts et subventions pour les opérations de dépollution de l'eau\*\*\*.

./.

---

\* Exemple de contrat de branche présenté en annexe.

\*\* La raffinerie SHELL à PAUILLAC prix des installations classées, en 1976, a réduit de 85 % (73 à 77) le débit d'eau rejeté, et de 98 %, sur la même période, la pollution organique de l'eau : "aucun obstacle technique n'est insurmontable".

\*\*\* Citons aussi le "programme d'entreprise" de PUK, accord-cadre de Juillet 1975 qui vise à réduire la pollution de la branche acier-électroménager.

Quels sont les motifs qui peuvent inciter une branche à engager un tel programme ? Pour l'administration, ils s'ont de trois ordres différents : tout d'abord les industries dont la pollution atteint à la pureté de l'eau trouvent un financement prioritaire auprès des agences de bassin.

Ensuite "les industriels savent qu'ils n'auront pas à aller plus loin", que l'effort a été réalisé. Nous revenons ici à la notion de seuil ; les industriels ont demandé des chiffres et des normes précises, pour calculer en conséquence les paramètres des équipements anti-pollution nécessaires ; la réglementation précédente, basée sur l'interdiction pure et simple, s'avérait inefficace.

Enfin, les industriels peuvent y trouver un bénéfice non comptable, qui est l'amélioration de leur image de marque (l'équarrissage par exemple, peu apprécié du voisinage).

Cependant, les coûts de fabrication accrus peuvent remettre en cause la compétitivité même d'un secteur sur le plan du commerce international. Le problème est complexe, notamment quand il se double de la nécessité de respecter les accords européens (sidérurgie, chimie), sans oublier les problèmes financiers internes, de rentabilité.

En fin de compte, cette politique ne saurait être que sectorielle, puisque seules quelques branches sont à l'origine de la plus grande partie de la pollution, celle-ci étant en outre concentrée sur quelques points du territoire.

C'est ainsi que l'industrie chimique représente 26 % de la pollution des eaux.

La pâte à papier et la transformation du bois	: 23 %
Les industries agro-alimentaires	: 26 %
La sidérurgie et la construction mécanique	: 13 %

En outre, à eux seuls 250 établissements (sur 17 000) émettent la moitié des rejets effectués dans l'eau. L'action menée par l'Inspection des Installations Classées à cet égard comporte un double volet, décentralisé pour agir sur l'environnement local, et coordonné pour prendre en compte l'ensemble des problèmes industriels, associant programmes et redevances pour les différents secteurs d'activité.

Des estimations dotant de la préparation du 7ème Plan ont évalué à 1 200 millions de francs par an (valeur 76) le montant des investissements nécessaires à la mise en conformité des installations existantes, répartis sur les cinq années de plan (1976-1980).

Ces 1 200 millions représentent moins de 0,5 % des investissements productifs de la France.

L'industrie n'a versé que 293 millions de francs en 1976, aux agences de bassin ou pour le fonctionnement des stations d'épuration, ce qui équivaut à 1 % de leur valeur ajoutée. Un grand pas reste à faire. Le tableau ci-contre présente les investissements anti-pollution effectués par l'industrie en 1974 et 1975.

La collectivité n'a donc pas un coût exorbitant à payer pour prévenir la pollution industrielle, mais encore faut-il en répartir le poids financier entre les branches industrielles, les plus polluantes étant souvent les plus anciennes, aux marges les plus précaires.

En guise de conclusion, soulignons que l'administration met l'accent sur la nécessité d'une action réglementaire, estimant que l'internalisation des coûts ne suffit pas pour atteindre les objectifs fixés en matière de lutte contre la pollution industrielle. Pour prendre encore une fois l'exemple des agences de bassin, il a été maintes fois souligné -mais tout le monde est-il d'accord ?- que la redevance restait inférieure au coût d'une station d'épuration\*, et que l'incitation n'était pas effective.

./.

---

\* Une grande compagnie pétrolière, dont la redevance était de 1 million de francs, a investi 12 millions dans la construction d'une station d'épuration, qui lui coûte en outre 3 millions par an d'exploitation.



COUTS DES INVESTISSEMENTS ANTI-POLLUTION DANS L'INDUSTRIE

Lutte contre la pollution des eaux

Montant des travaux pris en compte par les agences de bassin	en MF	
	1974	1975
Aides des agences	249	373
Aide de l'Etat	10	12
Ressources propres à l'industrie	235	320
Total	494	705

Lutte contre la pollution de l'air

Prévisions 7ème Plan : 2 800 millions de francs 1974

(en investissements pour 1976-1981)

Soit : 560 millions de francs par an

Lutte contre la pollution due aux déchets solides

Estimation des investissements 1974 et 1975 :

50 millions de francs par an.

./.

Pour l'administration centrale, outre la faiblesse de la redevance, le caractère mutualiste des agences financières de bassin limite l'action : l'aide n'est octroyée que selon les ressources disponibles, et en avançant 50 % du coût total, les agences ne peuvent faire face à tous les dossiers à elles soumis.

Ces critiques soulignant les lacunes du système de gestion de l'anti-pollution de l'eau sont intéressantes dans la mesure où elles sont rarement émises, les agences de bassin faisant l'admiration de la majorité des spécialistes. Cependant l'administration n'est pas prête à assumer le financement de la dépollution de l'eau, et là n'est pas son rôle ; en fait les problèmes soulevés par le financement de l'anti-pollution conformément aux objectifs déterminés ne l'intéressent pas, et c'est ainsi que les pouvoirs publics n'ont pas souhaité donner une suite trop longue à l'expérience des contrats de branche. L'outil privilégié, tant pour les installations classées que pour les programmes de branche, c'est l'action réglementaire ; l'Inspection des Installations Classées tient à son rôle de "police technique de l'industrie".

Toute puissance de la réglementation, qui permet le respect de l'environnement au moindre coût, lourdeur des modifications de la nomenclature des activités polluantes, fin de la participation financière de l'Etat, sans innovation incitative de substitution, absence de programme ou de projet visant à réduire la pollution des activités agricoles (pesticides notamment), peuvent apparaître comme autant de problèmes en suspens. Mais ici, peu de chevauchements de compétences au niveau central\* : l'action est celle du seul ministère de l'environnement, par le biais de ces services extérieurs (et centraux), et couvre toutes les nuisances (eau, air, bruits, déchets, odeurs) et tous les risques (incendie, explosion). Reste que l'animation de cette politique relève d'un corps technique formé et dépendant encore (cf. budget "Personnel") du ministère de l'Industrie.

./.

---

\* exceptions particulières :

- hydrocarbures : le ministère de l'Industrie est consulté pour avis.
- installations militaires : intervention de la Défense.

Comme nous avons déjà pu le souligner, la politique menée de pair avec les industriels s'oriente de plus en plus vers la "production propre". Cette solution technique, technologique, met finalement la balle dans le camp de l'industrie, et de la recherche : la politique de l'environnement dépendrait alors ici du bon-vouloir des branches à se reconvertir et se moderniser, ce qu'elles ne cherchent, pas forcément à faire dans la conjoncture actuelle : d'une part la politique de l'environnement en matière industrielle dépend de la croissance (pour la financer), et de l'état de l'économie en général, donc en dernier ressort de la politique économique, et d'autre part ce sont les branches les plus dynamiques (qui sont aussi les moins polluantes) qui sont favorisées en matière de financement de l'anti-pollution.

Ce vieux dilemme développement-environnement apparaît ici non seulement dans ses composantes "pollution", mais encore dans sa logique financière.

#### L'anti-pollution, une nouvelle industrie ?

La dégradation de l'environnement apparaît cependant génératrice de nouveaux marchés. Déjà, aux Etats-Unis, de grandes compagnies spécialisées (American Air Filter, Research Cottrell, valeurs très demandées à Wall Street) font fortune. La vente de matériels pour la mesure des sources de pollution est estimée à 500 millions de dollars aux USA pour la période 1970-1980. Un nouveau défi à relever ? La concurrence étrangère en France pousse celle-ci à augmenter la recherche. De nouveaux emplois pourraient être créés avec cette nouvelle génération d'entreprises.

#### B - La politique de la lutte contre le bruit : le bruit, principale nuisance de demain, solutions techniques dès aujourd'hui

Le bruit est une nuisance à caractère subjectif. Il se définit par une sensation auditive désagréable ou gênante. "le bruit devient nuisance quand il provient d'un son que nous sommes obligés d'entendre et vient interférer avec nos activités\*.

./.

---

\* "Méthodologie et théorie économique de l'environnement" Groupe inter-ministériel d'évaluation de l'environnement - 1975 - Dirigé par J.ATTALI

Un coût social du bruit peut être estimé par ses effets sur la santé, sur les activités (fatigue, productivité altérée des employés), ses effets subjectifs (gêne) et sociaux (absentéisme, sur consommation médicale, également baisse de productivité, etc...). Il existe des échelles de gêne afin de déterminer un seuil de gêne objective : minimiser le nombre de personnes gênées peut constituer un bon critère de décision. D'une façon générale, la stratégie anti-bruit se déploie dans trois directions : une action de réduction à la source, une action d'aménagement et une action sur les comportements.

La particularité du bruit tient au fait qu'il corresponde à une nuisance réversible : il cesse avec l'arrêt de l'émission. Cependant ses effets peuvent subsister (baisse de productivité par exemple). Le bruit est également un phénomène d'extension géographique (par augmentation du parc des véhicules, et en général de tous modes de transports) et d'extension dans le temps (bruit nocturne) ; il est perçu par l'ensemble de la population, en majorité urbaine aujourd'hui. Il est donc lié au mode de vie des sociétés industrielles et post-industrielles, et sa généralisation devient assez préoccupante pour qu'on se penche sur les solutions les plus efficaces pour l'enrayer, et ce au plus haut niveau.

Pendant longtemps, aucun service administratif n'a possédé d'attributions précises concernant la prévention du bruit. A la DPPN, il existe à présent un service spécifique. Jusqu'à sa mise en place, il paraissait difficile d'apprécier qui pouvait le plus efficacement agir contre le bruit, celui-ci provenant des sources les plus diverses (usines, chantiers, automobiles...) et gênant les hommes à toute heure de la journée (au travail, dans leur logement, dans la rue, ...) sans compter la gêne infligée par le tapage nocturne. L'empressement des différents ministères à revendiquer une participation à l'action administrative n'avait mené qu'à une dilution des responsabilités.

"L'acoustique était l'affaire des laboratoires, pas des bureaux". L'administration ne cherchait pas à mesurer les composantes des nuisances sonores. Ne sachant pas définir une infraction, elle ne pouvait en punir le coupable. Seuls les textes très généraux du ministère de la santé régissaient ces problèmes à l'échelon national. "Les préfets comme les maires devaient adapter leurs dispositions aux circonstances locales"\*.

./.

---

\* "L'administration de l'environnement". O.Vallet - Berger-Levrault - 1975

Puis, par un bienheureux détournement de procédure, un article du Code de la Santé Publique portant sur la salubrité, fut interprété par la notion de tranquillité.

Le préfet est aujourd'hui tenu d'établir avec la DDASS un règlement sanitaire pour toutes les communes du département (procédé de l'arrêté-type). Mais des conflits d'autorité peuvent surgir entre le niveau local et les décrets nationaux.

On observe en fait une compartimentation des compétences selon les origines du bruit.

a) Insuffisances et tâtonnements de l'administration face à un mal encore trop considéré comme supportable.

On distingue généralement les bruits d'origine industrielle, les bruits dus à la circulation, les bruits des ouvrages et de la construction.

Pour les bruits d'origine industrielle, ressentis par l'environnement des établissements, le maire n'est pas techniquement compétent pour intervenir - bien qu'il le soit réglementairement - et ce sont les inspecteurs des installations classées qui ont la charge de faire appliquer les arrêtés du préfet. Pour les nuisances ressentis à l'intérieur des installations, seul l'inspecteur du travail peut exiger du chef d'entreprise des dispositions supplémentaires à l'arrêté préfectoral afin de respecter la santé des employés. Le ministère de la santé conserve certaines attributions quand des maladies causées par le bruit sont assimilées à des accidents du travail.

Les bruits de la circulation sont trop souvent assimilés aux seules nuisances sonores de l'automobile. Des nuisances proviennent par ailleurs de la circulation ferroviaire, de la navigation maritime et de la navigation aérienne.

Les bruits de la circulation automobile dominent sur 80 à 90 % du territoire urbain ; ils sont à distinguer selon qu'ils relèvent de la responsabilité du constructeur ou la responsabilité de l'utilisateur, et il faut souligner en outre le rôle non négligeable que jouent les institutions communautaires européennes en la matière.

Tout nouveau type de véhicule qui arrive au service des Mines passe au préalable par l'inspection de l'UTAC, laboratoire agréé qui atteste par procès-verbal que le véhicule est conforme aux dispositions de l'arrêté du 13 Avril 1972, reprenant les normes de la CEE. L'autorité de police peut enjoindre au conducteur d'un véhicule particulièrement bruyant de présenter celui-ci à un service de contrôle (article R.281 du Code de la Route)\*. Les maires peuvent interdire sur leurs communes les compétitions automobiles.

./.

---

\* En 1977, sur 600 000 véhicules contrôlés, 85 000 infractions ont été relevées.

Mais ici la solution est surtout éducative: un conducteur doit apprendre à conduire son véhicule en respectant le voisinage traversé.

La circulation ferroviaire est le domaine réservé des Transports, et la limitation de ses nuisances sonores relève de cette administration. Pour le métro aérien à Paris, l'autorité de tutelle est le préfet de police. Ce sont aux agents de la SNCF de faire respecter l'interdiction des appareils bruyants introduits par les usagers dans les trains.

La navigation intérieure et maritime, surveillée quant à ses émissions sonores par les agents du service de la navigation du ministère de l'équipement -pour les bateaux circulant sur les voies navigables intérieures- et par l'OMCI et la navigation maritime pour les navires de mer -respectivement pour les signaux sonores réglementés et les bruits à quai- dépend à présent du ministère des Transports.

Le niveau sonore de la navigation aérienne est réglementé à la fois lors de la construction et au moment de l'utilisation des appareils. Des règles acoustiques sont établies par l'OACI (Organisation de l'Aviation Civile Internationale), organisme qui fixe, avec l'aviation civile et même certains aéroports (Orly, Roissy), des limitations réglementaires au trafic aérien, donc au bruit supporté par les riverains des aéroports.

Un décret du 13 Février 1973, précisé par l'arrêté du 27 Mars, a institué une taxe parafiscale qui astreint les compagnies exploitant des lignes aériennes à l'Aéroport de Paris à indemniser ainsi les riverains d'Orly et Roissy par insonorisation ou relèvement. Ce (modeste) signe de solidarité entre émetteurs et victimes du bruit, sur l'exemple des redevances de bassin, n'a pas d'effet incitateur, et ne fait que réparer un dommage sans chercher à le prévenir : les fabricants de moteurs ne sont pas incités à réduire le bruit des appareils puisque ce sont les compagnies de transport aérien qui sont taxées, et le taux de cette taxe est faible : 1 franc par passager intérieur et 3 francs par passager à destination extérieure.

Les bruits des ouvrages et de la construction sont des nuisances liées à l'activité de chantier. Il existe deux arrêtés du 11 Avril 1972 sur la limitation du niveau sonore de certains engins de chantier, signés par cinq ministres : Intérieur, Equipement, Industrie, Santé et Environnement. C'est un des rares exemples d'une action de coordination interministérielle dans le domaine de la lutte contre le bruit. Cette réglementation nationale a été largement inspirée par les ordonnances du préfet de police de Paris. Cependant le partage des responsabilités n'engendrant pas particulièrement l'efficacité désirée, la compétence en a été transférée au Service des Problèmes du Bruit au sein de la DPPN du ministère de l'Environnement\*.

./.

\* Nous n'avons pas pu obtenir de documentation spécifique à leur activité.

Les nuisances sonores causées par les routes sont fonction de la circulation et de la composition de la chaussée. L'administration de la Sécurité Routière est indirectement celle de la lutte contre le bruit -comme d'ailleurs contre la pollution atmosphérique- dans la mesure où elle a le pouvoir de limiter la vitesse. Le bruit provenant de la chaussée elle-même peut être diminué par des modifications techniques relatives au revêtement des routes. Quant à l'intensité de la circulation automobile et à la densité du réseau routier, elles relèvent de l'action des responsables de l'aménagement du territoire et de l'équipement du pays, à qui l'on peut donc imputer un rôle dans l'aménagement du bruit.

C'est le ministre de l'Environnement (ex Equipement) qui fixe, conjointement avec le ministre de la Santé, le seuil maximum de bruit toléré dans les constructions à usage d'habitation. Les services extérieurs (DDE) surveillent l'application des mesures, énoncées par le décret et l'arrêté du 14 Juin 1969, à l'occasion de la délivrance du permis de construire et du certificat de conformité. Cependant, comme cette réglementation est très générale et peu sévère, un arrêté du 20 Février 1972 a créé le label de "confort acoustique" qui peut être utilisé par tout constructeur respectueux des nouvelles règles. L'avantage s'accompagnait de prêts complémentaires si les logements "silencieux" appartenaient au secteur locatif H.L.M. ; nous ignorons si cette incitation financière, de louable initiative, est toujours en vigueur. Cette rapide revue des actions, timides, dispersées, ou peu respectées, en faveur de la diminution du bruit, montre à quel point il est urgent de pallier au morcellement administratif constaté si on veut éviter que nos villes ne deviennent demain des antichambres de l'agressivité et de la nervosité chronique, de la surdité, voire de la folie.

Le bruit, parce qu'on lui a opposé l'indifférence jusqu'ici, doit être considéré dès maintenant comme une nuisance très grave qui est en passe de devenir le plus important et le plus extensif des maux de la société post-industrielle.

b)-L'exemple de l'aviation : une certaine avance ?

Le bruit des avions est une nuisance préoccupante à plus d'un égard car si elle touche particulièrement les habitants des villes et villages proches des aéroports, elle a pour conséquence la construction des aéroports de plus en plus éloignés des zones urbaines.

Le trafic aérien est en a ccroissement rapide et cet accroissement va dans le sens du progrès. Un aéroport est une entité où s 'exercent des activités de service, d'accueil, de commerce, génératrices d'emplois. Le transport aérien facilite la mobilité des employés et des clients d'une entreprise, lui ouvre de nouveaux marchés, accélère son expansion, et désenclave des régions entières. Encore une fois il semble que politique de développement et politique d'environnement soient difficilement compa- tibles.

Afin que le meilleur équilibre soit trouvé, l'action se fait à l'échelle du site de l'aéroport. On cherche par ailleurs à améliorer les techniques de réduction du bruit\*.

L'énergie acoustique puissante émise par les réacteurs provient de deux sources distinctes : le bruit du jet (expulsion de gaz chauds) et les parties tournantes (bruit fonction du régime de rotation des moteurs). Ces deux bruits simultanés sont a ujourd'hui atténués par rapport aux premiers moteurs à réaction.

Bien évidemment, c'est au moment de l'atterrissage et du décollage que les avions produisent le plus de bruit, car celui-ci est alors perçu au sol. Si la durée en est brève, l'intensité est forte.

./.

---

\* Techniques du réacteur à double flux, de la paroi insonorisée, de la procédure d'approche...



Echelle de comparaison des niveaux aux distances usuelles

(Source : les avions et le bruit -  
Secrétariat Général à l'Aviation  
Civile - 1975)

PNdB		
Rue tranquille	70	
Voix humaine à 1 m.	80	
Voix humaine très forte à 1 m. (ou sonnerie du téléphone à 3 m.)	90	.Avion léger à hélices .Airbus (décollages à hau- teur de 300 m.)
Rue passante	100	.Airbus - approche à 120m.
Avenue bruyante Train rapide à 50 m. Autoroute à 50 m.	110	. Boeing 707 - approche à 120 m.
Marteau-piqueur à 2 m.	120	. Boëing 707 - Décollage à 300 m.
Rivetage plaque acier à 2 m.	130	

- \* L'unité de mesure du bruit\* des avions est le PNdB (Perceived noise decibel) ; cette unité acoustique a été établie à la suite d'une expérimentation sur la gêne ressentie en fonction de la composition spectrale du bruit.
- L'EPNdB est une unité qui tient compte en outre de la durée et des effets particuliers des sons purs.
- L'"indice d'exposition au bruit" mesure la gêne causée par la succession des passages d'avions.

Trois zones concentriques, A, B et C, ont été déterminées, autour des aéroports selon l'intensité (décroissante) de la gêne.

./.

---

\* Le bruit se mesure en décibels (dB), unité de mesure logarithmique : le rapport entre le son le plus faible perçu par l'oreille et le son provoquant la douleur est de plusieurs milliards.  
Un accroissement de 10 dB = multiplication par 10 de la puissance physique du bruit  
Un accroissement de 20 dB = multiplication par 100 !

La détermination de ces zones de bruit à l'horizon 1985 sert de base à l'action de lutte contre le bruit des avions, qui consiste à établir des règles, d'urbanisme (interdiction de certaines constructions en zones fortement touchées par le bruit) et de construction (insonorisation obligatoire). Cependant la solution la plus radicale reste la construction de moteurs d'avions plus silencieux. Toute politique de réduction de la pollution à la source passe par la solution technique. Des recherches sont poursuivies par l'Office National d'Etude et de Recherche Aérospatiale, la SNECMA et les constructeurs d'avion\*.

Les recherches se sont surtout orientées sur les appareils subsoniques à réaction, source principale du bruit aérien.

Ces progrès techniques ont ouvert la voie à une réglementation rigoureuse, récapitulée dans le tableau ci-dessous.

Principaux textes concernant la lutte contre le bruit des avions

Plan international	<ul style="list-style-type: none"> <li>. Mesures imposées par l'OACI<sup>(1)</sup> aux constructeurs d'avion, limitant le bruit.</li> <li>. Annexe 16 à la Convention de Chicago (1970) : recommandations sur la mesure du bruit et limites à ne pas dépasser à la source.</li> </ul>
Plan national français	<ul style="list-style-type: none"> <li>. Code de l'Aviation Civile + Arrêté du 18 Avril 1974 : instituant une certification de nuisance pour les avions à réaction subsoniques.</li> <li>. Décret du 13 Février 1973 + 3 Arrêtés interministériels des 13 Février et 27 Mars 1973 et du 10 Mai 1974 : instituant une taxe parafiscale en vue d'atténuer les nuisances subies par les riverains d'Orly et de Charles-De-Gaulle.</li> <li>. Circulaire du 30 Juillet 1973. Directive d'aménagement national concernant les constructions dans les zones de bruit autour des aérodromes. + circulaire du 24 Février 1974 (modalités d'application)</li> </ul>

(1) Organisation de l'Aviation Civile Internationale

./.

\* Ainsi, des silencieux ont été apposés sur les réacteurs et des moteurs à double flux (mélange d'air froid) remplacent les précédents. Des compresseurs pour les moteurs, des revêtements internes insonorisants, complètent la panoplie technique, pour les parties tournantes.



- Les normes de l'annexe 16 de la Convention de Chicago imposent la vérification de tout avion en vue d'une "certification acoustique". Application récente : problème du Concorde aux Etats-Unis. Airbus est conforme, mais le Boeing 747 respecte à peine ces normes, de fait très sévères.
- Un premier décret du 6 Mars 1975 en France institue un certificat de limitation de nuisance.

Il est très important que la réglementation du bruit soit établie à l'échelle mondiale ; des limitations, nationales seulement, pénaliseraient les compagnies françaises, défavorisées par rapport à leurs concurrentes étrangères, et handicaperaient la concurrence. La France participe très activement aux travaux internationaux (groupes de travail de l'OACI).

Avant que l'action de réduction du bruit à la source ne porte réellement ses fruits, il était nécessaire d'agir pour soulager les populations riveraines des aéroports.

Les "procédures à moindre bruit" comportent des recommandations aux pilotes de concentrer la plus possible le bruit de décollage sur le territoire de l'aéroport, en évitant au mieux de survol des agglomérations, etc... Depuis le sol, le choix se porte sur les pistes les plus éloignées des zones peuplées, sur une longueur réduite de piste, sur la fermeture de l'aéroport la nuit, cependant très coûteuse pour les compagnies et pour l'aéroport.

Dans le processus de construction, l'insonorisation des bâtiments exposés au bruit devaient un moyen complémentaire de lutte (ex. Hôtel Hilton d'Orly). Le double vitrage, nécessitant l'air conditionné, etc..., est un gros investissement de départ mais qui permet de gagner plusieurs dizaines de décibels. L'isolation des bâtiments déjà existants est également faisable et satisfaisante.

Dans la politique d'urbanisme, il s'agit d'organiser l'utilisation des sols, en fixant les types d'activité compatibles avec le voisinage des aéroports. Les POS et SDAU, documents d'urbanisme, prennent en considération dans ces zones les servitudes (radioélectriques, ...) et la gêne acoustique entraînées par la proximité du passage des avions. Ces plans tiennent compte des possibles évolutions à long terme.

Des règles d'urbanisme, établies à partir des zones bien définies (A, B, C) de bruit, évitent la construction de bâtiments dont l'utilisation serait rendue impossible par le bruit (interdiction en zones A et B ; possibilité de maisons individuelles seulement, en zone C, avec isolation acoustique. Cf. circulaire du Premier Ministre datée du 30 Juillet 1973). Il s'agit de protéger les riverains mais sans tomber dans l'excès consistant à stériliser d'importantes surfaces en sur-évaluant le bruit.

La conception des aéroports doit s'adapter à ces préoccupations d'environnement. Roissy-Charles De Gaulle a été planifié dans ce sens, avec tracé optimal des pistes par rapport au survol des agglomérations, pistes à possibilité future de prolongement, trajectoires,... L'extension de l'aérodrome de Nice sur le domaine maritime s'est effectuée également en considérant la nuisance du bruit.

Rappelons que des mesures exceptionnelles ont été mises en place par les pouvoirs publics en faveur des riverains des aéroports de Charles De Gaulle et Orly (décret du 13 Février 1973) avec un système d'assistance financé par une taxe parafiscale à la charge des compagnies aériennes. Le produit de cette taxe s'ajoutant à divers emprunts forme un fonds qui contribue au financement des opérations suivantes :

- insonorisation des bâtiments d'enseignement, des établissements de soin, des crèches,... , dans les zones A et B.
- insonorisation des bâtiments d'habitation dans la zone A de l'aéroport Charles De Gaulle, pour compenser la non-interdiction du trafic nocturne.
- acquisition de logements et relogements éventuels des occupants dans les zones les plus bruyantes (Charles De Gaulle).
- aménagement de certaines zones exposées à des niveaux de bruit exceptionnellement élevés.
- études et équipements aéroportuaires destinés à limiter les nuisances.

Les opérations à financer par ce fonds sont choisies en accord avec une commission, présidée par un conseiller d'Etat et composée de représentants de l'administration, des collectivités locales, des transporteurs aériens et de l'Aéroport de Paris. Ce problème difficile a trouvé une solution originale en France par la solidarité établie entre victimes et causeurs de bruit, bien que, comme nous l'avons vu, le système soit à améliorer afin d'avoir un effet incitatif.

La prise en considération des nuisances sonores amène naturellement à rechercher la meilleure répartition spatiale possible des activités ; la protection de l'environnement dépend ici des administrations ayant compétence en matière d'aménagement du territoire, d'urbanisme, de grands équipements structurants, de transports. Celles-ci sont à même d'autoriser ou d'interdire la traversée d'une agglomération par une autoroute ou une voie express, une ligne de chemin de fer ou le TGV (procédure à présent renforcée de l'étude d'impact), de séparer les zones industrielles des zones d'habitation, de refuser certains permis de construire. La plupart de ces problèmes sont tranchés lors de l'instruction des documents d'urbanisme (et pour les aérodromes, une circulaire du 25 Octobre 1972 du Ministre de l'Equipement demandait la publicité et l'inscription des zones de bruit dans le POS). Notons ici l'interaction des différentes administrations concernées, et souhaitons que la réorganisation du Ministère de l'Environnement contribue à rapprocher les intérêts des parties concernées, pour le bien-être auditif de tous. Quel sera l'arbitre en dernière instance qui tranchera sur l'aménagement du bruit ? Notons pour conclure qu'une loi-cadre contre le bruit sera probablement votée par le Parlement lors de sa première session de 1979, année où l'on prévoit une augmentation de 30 % des contrôles de conformité acoustique des logements, une subvention de 50 % pour le matériel de mesure acoustique des communes, et l'augmentation du nombre des brigades anti-nuisances, qui passera de 80 à 100. L'année 79, l'année du silence ?

C- La politique menée par le Service des Problèmes de la Mer et des Océans (SPMO) : la France pays côtier et la coordination internationale

Le milieu marin offre des maintes utilisations, exigeantes sur le plan de la qualité du milieu : la pêche et l'aquaculture (40 000 pêcheurs en France), le tourisme (plage, plaisance, plongée, thalassothérapie : 10 millions de personnes fréquentent chaque année le littoral métropolitain), mais la mer est également le cadre de vie annuel de 10 % de la population française.

La pollution de la mer, c'est une modification de l'équilibre naturel de la mer susceptible de mettre en danger la santé de l'homme, de nuire aux ressources biologiques, à la flore ou à la faune marines, de porter atteinte aux agréments ou de gêner toute autre utilisation légitime de la mer.

Cette modification est généralement liée à l'introduction artificielle dans le milieu d'agents polluants (effluents pour les liquides, résidus pour les solides).

On distingue :

- les pollutions pélagiques, introduites au large et résultant de transport ou de l'exploitation des fonds marins.
- les pollutions telluriques, introduites dans la zone littorale à partir du continent (rejets de la côte ou des fleuves).

En outre, les pollutions accidentelles les pollutions chroniques (eaux usées,...) et les immersions et rejets volontaires sont desversements portant également atteinte à la qualité du milieu.

La politique en matière de dépollution de la mer tient compte des différents polluants, néfastes à des degrés divers, et de l'usage escompté de la mer. Interdire tout déversement n'est pas réaliste ; il s'agit plutôt de définir pour chaque usage du milieu marin un "objectif de qualité" permettant de le satisfaire ; on ne recherchera pas la même qualité de l'eau de mer en zone de baignade et en zone portuaire ; on déterminera donc la concentration admissible de pollution (notion de seuil) attachée à chacun des usages. Selon les zones et les multi-activités qu'elles soutiennent, il faudra arbitrer. Des flux de "pollution admissible" seront répartis entre ceux qui les provoquent pour respecter la vocation attribuée au milieu. L'incitation revêt différents aspects, réglementaires et économiques (principe du pollueur-payeur).

Les problèmes de la mer ont ceci de particulier qu'ils concernent l'ensemble des pays riverains d'une même zone maritime, et les questions relatives à la pollution marine sont à appréhender au niveau international pour pouvoir fixer des règles de bonne conduite communes à tous.

La question qui se pose à tous les gouvernements tient dans l'alternative : faire prendre en compte notre législation interne à nos partenaires étrangers, ou élaborer en commun une législation internationale que nous ferons ensuite appliquer chez nous par des lois nationales. Le niveau international est en fait un préalable obligatoire à la conduite d'une action efficace.\*

./.

---

\* Le Droit international de la mer est régi par les 3 Conventions de Genève de 1958, sur le Plateau Continental, sur la Haute Mer, sur les Eaux territoriales : un droit de souveraineté générale sur les eaux territoriales est reconnu à chaque état ; aucun état seul ne peut imposer une législation sur la pollution au delà. Mais il s'agit de distinguer la pollution de la mer en provenance des navires, et celle qui vient de la côte et des cours d'eau.

a) - La nécessité d'une compétence interministérielle au niveau national

Déjà au niveau national, les différents aspects de la question marine demandent une concertation interministérielle pour les harmoniser.

Les compétences sont en effet distribuées dans une dizaine de ministères. Le tableau ci-joint permet d'apprécier la dispersion des missions incombant à chaque ministère en matière de protection du milieu marin.

Rappelons également l'intervention du ministère de l'Intérieur pour le déclenchement du plan ORSEC "POLMAR" en cas de pollution accidentelle massive par les hydrocarbures. Les autres ministères intervenant pour mettre en oeuvre le plan POLMAR sont (1973) :

- le Ministère chargé de la Défense Nationale
- le Ministère des Transports (Marine Marchande)
- le Ministère de l'Aménagement du Territoire, de l'Équipement, du Logement et du Tourisme
- le Ministère du Développement industriel et scientifique
- le Secrétariat d'État auprès du Premier Ministre chargé des Départements et Territoires d'Outre Mer.

En 1978, 23 Ministères ou Secrétariats d'État touchent de près ou de loin à la mer.

./.



Intervention des services de l'Etat dans la protection de la mer

(Source : Pour une politique de lutte contre la pollution des mers. Rapport du groupe interministériel des problèmes de pollution de la mer 1973.)

Usines :	
Autorisation de fonctionnement	Ministère de l'Environnement
Contrôle du fonctionnement des stations d'épuration industrielles	(Service des Etablissements classés)
Police des Ports Martimes	Ministère de l'Equipement
	(Service Maritime)
Autorisation de déversement en mer	Ministère de l'Equipement
	(Service Maritime)
Contrôle des stations d'épuration urbaines	Ministère de l'Intérieur et de la Santé Publique
Salubrité des zones de baignade	Ministère de la Santé (DDASS)
Autorisation de déversement	Ministère de l'Agriculture (DDA)
Cours d'eau et étangs non domaniaux	
Fonctionnement des Parcs conchylicoles	Ministère des Transports ISTPM
Police de la Pêche	Ministère des Transports (Service des Affaires Maritimes)
Déversements	Ministère de l'Equipement (DDE ou Service de Navigation spécialisé)
Cours d'eau domaniaux	
Autorisation d'immersion	Ministère des Transports Services des Affaires Maritimes - En projet
Répression de la pollution en mer	Ministère de la Défense Nationale (Marine Nationale)
Exploitation du Plateau Continental	Ministère de l'Industrie (Services des Mines)
Police de la navigation	- en mer : Ministère de la Défense Nationale (Marine Nationale) - ports : Ministère de l'Equipement (Service Maritime).

A noter également le Ministère de l'Economie et des Finances, dont le Service des Douanes intervient pour constater les infractions à la Convention de Londres sur les déversements d'hydrocarbures, le Ministère de l'Agriculture chargé entre autres de l'aménagement des territoires marécageux dont le drainage s'effectue vers la mer, etc...

"Une telle diversité des responsabilités existant aussi bien dans le domaine des eaux continentales que dans celui des mers rend indispensable une coordination qui a été confiée au Ministère de l'Environnement. La Mission Interministérielle de l'Eau dont il assure le Secrétariat examine les textes administratifs proposés par les différents ministères et assure la cohérence de la politique de protection de l'environnement"\*.

Cette coordination du Ministre chargé de l'environnement était assurée par l'intermédiaire des organismes constitués par la loi du 16 Décembre 1964 sur l'eau. Peu satisfaite, elle a été remplacée, par décret du 19 Avril 1972, par un nouveau groupe interministériel de coordination de l'action en mer des administrations (GICAMA), qui reçut pour mission d'harmoniser les interventions des nombreuses administrations civiles et autorités militaires responsables.

Le GICAMA est depuis Août 1978 devenu la Mission Interministérielle de la Mer, présidée par M. AYMAR ACHILLE-FOULD, et dont la structure actuellement mise en place doit permettre une action de fond et une intervention rapide et rationnelle en cas d'accident, -rappelons les hésitations fatales lors de la catastrophe de l'Amoco-Cadiz.

D'autre part, ce n'est qu'en 1973, deux ans après la création du Ministère de l'Environnement, que fut créé au cours d'une réorganisation un Service des Problèmes de la Mer et des Océans, issu directement du GIPM\*\*. Ce service, à la différence du SPE\*\*\* qui exerce la tutelle des agences financières de bassin n'a pas d'attribution de gestion. Sa structure est souple, et sa taille modeste permet une bonne circulation de l'information.

./.

---

\* "Pour une politique de lutte contre la pollution de la mer"  
Rapport du groupe interministériel des problèmes de la pollution de la mer - 1973 -

\*\* Groupe interministériel chargé des problèmes de pollution marine. Créé le 2 Novembre 1971.

\*\*\* Service des problèmes de l'eau.

Les moyens financiers de toute action de prévention ou d'intervention en mer sont limités, et les crédits de l'Environnement utilisés en 1977 en investissements (titres V et VI) pour les eaux marines ne correspondent qu'à 1 % du total (3). Le FIANE se montrait plus généreux avec un montant cinq fois plus important. Remplacé depuis par le FIQV, Fonds d'Intervention pour la Qualité de la Vie, au moment de la fusion des Ministères de l'Équipement et de l'Environnement, ses crédits ne sont plus destinés à financer la mer.

En revanche, la nouvelle Mission Interministérielle de la Mer sera probablement dotée, assez modestement, de 2,9 millions de francs environ. Quant au Fond Hydrocarbures, il est dégagé en cas de catastrophe, jamais prévisible et se monte à 110 millions de francs de dotation budgétaire, destinée à indemniser les victimes de la pollution de l'Amoco-Cadiz. Les dépenses totales dues à cette pollution dépasseront 370 millions de francs ; 220.000 tonnes de pétrole déversées, 2.754 demandes d'indemnisation acceptées par les pouvoirs publics (1) Le Torrey Canyon en 1967 avait perdu 117.000 tonnes et coûté 35 millions de francs à la France.

Les Assurances sont directement le produit de la Convention de 1969 de Bruxelles (voir tableau des Conventions ci-après). Mais il existe également ce qu'on appelle le "Plan Cristal", qui est un plan volontaire des Sociétés Pétrolières, fixant un plafond de responsabilités, d'un montant de 30 millions de dollars pour la Shell. Une procédure est en cours pour tenter de déplacer ce plafond et le faire correspondre à l'étendue du désastre.

Les plaintes et demandes d'indemnisation sont déposées auprès du Secrétariat d'État aux Collectivités Locales, puis au Service des problèmes de la mer, qui répartit les montants avec le Ministère du Budget. Mais c'est le Ministère de l'Intérieur, par l'intermédiaire du Service National de la Protection Civile, qui déclenche le plan "POLMAR" en cas de pollution massive par les hydrocarbures; le plan POLMAR, qui remonte à 1971, est en cours d'actualisation.

./.

---

(3) Budget 1977, ligne "eaux marines" : Ministère de l'Environnement  
1.500.000 F. d'AP + FIANE : 6.875.000 F. (soit 5,8 % du total)  
pour les tranches 1 et 2.

(1) au 23 Juin 1978.

Cependant la pollution la plus grave n'est pas la pollution la plus spectaculaire : si la pollution accidentelle est toujours très impressionnante, elle ne représente que 1,5 % environ du total des pollutions ! Les deux grandes sources de pollution marine sont :

- la pollution par immersion, pour laquelle on fait pression sur les industriels et au sujet de laquelle il existe des conventions internationales. Ici encore l'administration conduit de plus en plus une politique d'énergie propre : agir à priori (programmes de branches notamment) plutôt que de dépolluer la mer.

Il existe un réseau national d'observation de la qualité du milieu marin (comme pour les eaux superficielles) depuis 1972, mis en place en 1974.

L'impact sur la mer elle-même a trait à l'exploration et à l'exploitation en mer des hydrocarbures. La loi du 11 Mai 1977 qui actualise la loi de Mai 1968, précise schématiquement : pas de rejets en face d'exploitation. Elle exige donc la limitation de la teneur en hydrocarbures des mélanges rejetés. Enfin, l'industriel est tenu d'établir un bilan de l'environnement à l'état zéro, à l'état initial, puis de diffuser un bilan annuel. La France, très en avance sur le plan de la législation, n'est pas astreinte à ceci dans la mesure où elle n'a pas (encore) d'exploitation d'hydrocarbures.

- La pollution par voie tellurique, qui correspond à tout ce qui vient de la côte, principalement charrié par les fleuves, et contre laquelle on lutte au niveau national par la voie des programmes de branches et de la politique de "l'Energie propre". Des contrats entre industriels et pouvoirs publics limitent les déchargements dans les fleuves. L'autorisation des autorités locales est nécessaire pour ce qui concerne certaines installations classées, et les études d'impact sont à présent intégrés dans toute procédure préalable à l'implantation d'un établissement source de nuisances.

Pour ce qui se rapporte aux cours d'eau, les compétences sont celles des Agences de Bassin (loi de 1964), avec lesquelles le Service des problèmes de la mer entretient des relations institutionnelles et budgétaires.

Il existe des règlements sur les parcs conchylicoles, la pêche, et la protection sanitaire, portant plus sur des types de polluants : produits toxiques, détergents, hydrocarbures (loi du 16 Mai 1973).

On observe donc la spécialisation du SPMO dans les problèmes de pollution, notamment au niveau international comme nous allons le voir, mais l'ensemble des décisions concernant les eaux territoriales françaises exige une coordination aux plus hauts niveaux administratifs tâche que pourra remplir la Mission Interministérielle de la Mer.

b) La difficile coordination internationale.

Les actions internationales dans le domaine de la pollution de la mer sont poursuivies d'une part suivant les sources de pollution (navires, rejets côtiers), d'autre part suivant l'échelle régionale: la plus appropriée, pour des motifs écologiques ou diplomatiques.

Le tableau ci-joint dresse l'état des conventions signées en ce domaine.

L'action à mener pour la pollution par immersion (le "dumping" ") doit en fait dépasser les cadres nationaux, ou plutôt l'hexagone doit harmoniser sa législation aux règles internationales. Les politiques se mènent à deux niveaux privilégiés, le niveau régional et le niveau mondial.

- Au niveau régional, des conventions existent pour tous les pays côtiers d'une même mer. Pour l'Atlantique du Nord-Est (1), la convention d'Oslo du 15 Février 1972, ratifiée par les parlements nationaux (loi de 1976 en France), interdit et contrôle les immersions.

Une première liste, la "liste noire", interdit les immersions de mercure, de cadmium, de produits cancérigènes, de déchets toxiques, etc... Une seconde liste, la "liste grise", établit les produits sévèrement contrôlés : zinc, plomb, ... et dont l'immersion est soumise à un "permis spécifique d'immersion", délivré par les autorités nationales : en France, les préfets maritimes, avec visa du ministre.

La convention d'Oslo a également mis en place un secrétariat permanent chargé de centraliser l'information sur les permis accordés et les immersions effectives (certaines autorisations ne sont pas suivies d'effet). Un protocole serait mis au point en ce moment sur les incinérations en mer.

./.

---

(1) plus la Manche et la Mer du Nord.

Pour la mer Méditerranée, la convention de Barcelone du 16 février 1976, en vigueur depuis Mars 1978, a été également ratifiée par la France.

C'est une convention-cadre avec deux protocoles: distinguant les problèmes accidentels de la prévention de la pollution par les hydrocarbures et les immersions; le protocole sur les immersions fait partie d'un premier train de menus concernant spécifiquement la Méditerranée et orchestré par le PNUE (1). A terme il est souhaité la mise au point d'un protocole tellurique, qui serait suivi d'un vote par les parlements nationaux, puis de décrets d'application.

A ces deux conventions régionales, il convient d'ajouter la convention universelle de Londres de 1972 sur les immersions, également signée par la France.

- Au niveau mondial, il faut distinguer l'OMCI, Organisation intergouvernementale consultative de la navigation maritime (2), l'ONU, qui sert de cadre aux travaux du Droit de la mer, et la CEE.

L'OMCI, dont le siège est à Londres, cherche à restructurer la navigation maritime depuis la catastrophe de l'Amoco-cadiz, et une nouvelle balisation serait mise en oeuvre en 1979. L'OMCI comprend un comité de la sécurité maritime, plus particulièrement chargé d'établir de nouveaux couloirs de navigation, d'imposer un double système hydraulique, et un double ballast aux navires, ainsi que diverses autres mesures techniques.

Une délégation française est à New-York du 21 Août au 15 Septembre 1978, date de la 3ème conférence, 7ème session, du Droit de la Mer, dans le cadre de l'ONU. La dernière session a eu lieu en Mai 1978; la politique française s'y exposa sous la forme d'une politique d'état cottiésiste, réitérée depuis, comportant notamment le droit d'intervention (L'Amoco-Cadiz venait d'imposer son traumatisme).

./.

---

(1) Programme des Nations Unies pour l'Environnement

(2) l'OMCI fait partie de l'ONU avec une grande marge d'autonomie.

Conventions existantes	Ratifications par la France	En vigueur	Mesures d'application interne
<u>Pollution par navires</u>			
Convention de Londres - 12 mai 1954 pour la prévention de la pollution des mers par les hydrocarbures	oui	oui	Loi du 26 décembre 1964 complétée par la loi du 16 mars 1973
Amendée en 1962	oui	oui	
Amendée en 1969	oui	non	
Amendée en 1971	non	non	
Convention de Bruxelles - 29 novembre 1969 sur l'intervention en haute mer en cas d'accident par les hydrocarbures	oui	oui	
Protocole du 2 novembre 1973 - Londres sur l'intervention en haute mer en cas de pollution par des substances autres que les hydrocarbures	non	non	
Convention de Bruxelles - 29 novembre 1969 sur la responsabilité civile pour les dommages dus à la pollution par les hydrocarbures	oui	oui	Projet de loi déposé au Parlement
Convention de Bruxelles - 18 décembre 1971 portant création d'un Fonds International d'Indemnisation Pollution par hydrocarbures	non	non	
Convention de Londres - 2 novembre 1973 sur l'ensemble des cargaisons susceptibles d'être déversées par les navires	non (1)	non	
<u>Pollution par immersions</u>			
Convention d'Oslo - 15 février 1972 - Atlantique du Nord-Est	oui	oui	Loi du 7 juillet 1976
Convention de Londres - 29 décembre 1972	Procédure de ratification en cours	oui	

<ul style="list-style-type: none"> <li>• Protocole de Barcelone - 16 février 1976 - Méditerranée</li> </ul>	non (1)	non	
<ul style="list-style-type: none"> <li>• <u>Pollution tellurique</u></li> </ul>			
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Convention de Paris - 4 juin 1974 - Atlantique du Nord-Est</li> </ul>	oui	oui	
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Accord Italie-France- Monaco - 10 mai 1976</li> </ul>	non (1)	non	
<ul style="list-style-type: none"> <li>- <u>Coopération en cas d'accident</u></li> </ul>			
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Accord de Bonn - 1969 - Manche- Mer du Nord</li> </ul>	oui	oui	
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Protocole de Barcelone - 16 février 1976 - Méditerranée</li> </ul>	non (1)	non	

1) France, gouvernement signataire



La position de la France est claire : "Reconnaître aux Etats côtiers des droits de contrôle et d'intervention à l'encontre de tous les navires commettant des infractions dans la zone économique tout en instituant une série de garanties pour sauvegarder la liberté de navigation. L'objectif essentiel est de pallier les inconvénients de la loi du pavillon et donc de trouver une solution aux problèmes des pavillons de complaisance" (note administrative interne). Le Monde daté du 23 Août 1978 souligne par ailleurs, dans un article consacré à la 7ème session de travail de la conférence des Nations Unies sur le droit de la mer: "Il est probable que les problèmes de pollution, en particulier l'extension des capacités d'intervention des pays côtiers en cas de risque flagrant de naufrage, seront examinés. La désastreuse catastrophe de l'"Amoco-Cadiz", qui aurait pu être évitée si les pouvoirs du gouvernement français avaient été plus étendus, a eu au moins un effet bénéfique : rares sont aujourd'hui les pays qui s'opposent au principe d'une intervention d'un pays côtier, même en haute mer, pour protéger son rivage et sa zone économique".

La délégation française, conduite par la Direction des "Affaires Juridiques du Ministère des Affaires Etrangères, comprend des membres de nombreux Ministères intéressés : l'Environnement, les Transports, la Marine Marchande, la Justice, le Budget, mais aussi des parlementaires, des représentants du CNEXO (1) et des représentants du secteur privé, par exemple un porte-parole des intérêts industriels (branche de l'exploitation des nodules polymétalliques (2)).

Le SPMO est donc amené à participer aux négociations de la conférence sur le Droit de la Mer. Les travaux sur le Droit de la Mer, ont commencé dans les années soixante, avec pour but la mise au point d'une convention internationale. Ces travaux s'effectuent au sein de différentes commissions, parmi lesquelles on peut citer :

./.

---

(1) Centre National pour l'exploitation des océans, à vocation de recherche sous la tutelle du ministère de l'Industrie.

(2) sortes de boules de zinc, cuivre, ... qui constituent les premières ressources minérales des océans dont on puisse envisager une mise en exploitation rapide, et qui représentent l'enjeu d'une bataille où s'affrontent les quelques 150 délégations en présence.

- la commission chargée des problèmes d'exploitation des fonds marins (1ère commission), qui étudie la création d'une autorité internationale qui attribuerait les permis d'exploitation, et travaille sur un texte de négociation officieux. Le problème se pose en termes de développement, les Etats-Unis se posant comme la principale nation exploitante au détriment des pays côtiers (1), qui ne possèdent pas les moyens financiers et techniques d'arracher les trésors des fonds marins.

- la seconde commission s'occupe des problèmes règlementaires : détroits, archipels, zones économiques (étendues à 200 milles, soit 370 Kms), ainsi que des problèmes de navigation, d'exploitation des ressources...

- la troisième commission, l'"enfant gâté" du SPMO, est le cadre de débats sur la prévention de la pollution et sur la recherche scientifique. Ces problèmes sont traités sous l'angle de la réorganisation des règles de compétence entre Etats pour le contrôle de l'application des conventions internationales.

On y distingue d'une part les questions de prévention de la pollution due aux accidents de navigation, et d'autre part les questions relatives aux immersions et incinérations. La pierre d'achoppement réside ici dans les conflits opposant systèmes côtiers et liberté de navigation, car on se heurte aux intérêts maritimes. Les états côtiers se verront-ils reconnaître des droits nouveaux d'intervention pour se protéger des risques de pollution ? Les conditions en sont encore à déterminer.

Enfin, à l'échelon de la CEE, on trouve des petits groupes de travail, coexistants avec le groupe des "77" (en fait 110 pays en voie de développement), ou le groupe des cinq :

La France travaille au niveau :

- des directives communautaires, qui demandent une harmonisation des contraintes imposées aux industriels (problèmes au sujet des immersions).

./.

---

(1) les fonds marins appartiennent à ceux-ci sur une étendue de 200 milles nautiques.

- des structures internationales, en particulier la Convention d'Oslo (1), et la Convention de Paris de Juin 1974 sur la pollution tellurique ; c'est le seul exemple international de lutte contre la pollution qui vient de la terre (2). La zone d'application est la même que celle de la Convention d'Oslo (l'Atlantique du Nord-Est), avec une liste plus complète des substances "indésirables". Les programmes sont à mettre au point au sein d'une commission internationale.

En conclusion, ne pourrait-on envisager une sorte de péage sur les mers, une véritable taxation internationale ? C'est une idée qui est encore loin de se réaliser, et qui pourrait s'appliquer aux détroits, tout en comportant un double volet ; contrôler les navires polluants, c'est bien, mais se faire arraisonner soi-même en passant d'autres détroits, c'est moins bien. La solution est à privilégier dans le cadre des accords régionaux : tel navire différant des normes admises (et à mettre au point) ne pourrait accéder à tel port. La France en a parlé à Genève. Des chiffres de 1972 montrent que les 190 condamnations pour pollution des eaux de mer sont dérisoires comparées aux 41.278 condamnations pour nuisances par le bruit des véhicules automobiles ; toutes proportions gardées.

A vocation interministérielle à l'intérieur des frontières, à vocation internationale au-delà, les problèmes de pollution de la mer présentent une complexité qui s'étend en outre à l'interaction des intérêts publics et privés nationaux, ainsi qu'à la présence de puissances non riveraines dans certaines zones maritimes du globe. La politique française en matière de pollution de ce milieu se veut active mais tend à agir après une violente secousse. La multiplication des acteurs institutionnels intervenant en cas de catastrophe paraît constituer un frein à une action rapide et efficace ; la paralysie face au spectaculaire ne peut que mettre en valeur l'importance à donner à une politique quotidienne de concertation en matière de prévention de la pollution des eaux marines.

./.

---

(1) la CEE y est partie contractante, donc la France y est incluse et ne poursuit pas de travaux en tant que telle.

(2) en outre, l'accord RAMOGE signé en 1978 prévoit la mise en place d'une commission tripartite Monaco - Italie - France pour s'occuper des problèmes de pollution tellurique sur le littoral méditerranéen.

D) La politique de collecte et l'élimination des déchets : recyclage et valorisation.

Le Groupe d'Etudes sur l'élimination des résidus solides a proposé une définition des déchets, sur laquelle les désaccords se manifestent car il est difficile d'amalgamer "des biens qui n'ont en commun que d'être des maux et d'avoir une très faible valeur marchande" (1). Voici cette définition : les déchets forment "l'ensemble des biens, matériaux et éléments qui ne possèdent, dans les conditions de lieu et de temps de leur production, ni valeur marchande, ni état suffisant pour une valorisation éventuelle, compte tenu, soit des connaissances technologiques, soit des données économiques du moment".

Avant de faire un premier bilan de l'action entreprise depuis un an par l'Agence des Déchets, il convient de souligner le vide administratif qu'elle comble depuis peu en la matière.

a) Déchets et administrations : éparpillement

Toute activité productrice conduit à la formation de déchets, qui au sens large englobent l'ensemble des pollutions, dans l'air, dans l'eau, sur le sol. Le sens étroit du terme recouvre habituellement les déchets ménagers et les déchets industriels.

. Les déchets ménagers sont "produits" quand la matière dont ils sont faits cesse d'avoir une valeur marchande (ex. : la cigarette qu'on écrase). Le dessin ci-contre permet de visualiser les quantités de déchets ménagers annuels rejetés en France : 12 millions de tonnes.

L'abandon de détritrus hors du logement fait intervenir différentes administrations : l'ONF, le maire et le préfet pour interdire les déchets en forêt, les agents des services maritimes (Transports, autrefois Equipement) pour les dépôts sur les berges des canaux et rivières, ceux de la circulation routière pour les immondices laissés sur les routes, le ministère de la santé pour la pollution sur les plages et les campings.

./.

---

(1) O. VALLET.

Les détritrus provenant des activités domestiques sont soit abandonnés ou enfouis sur des terrains, privés ou publics, soit éliminés par les pouvoirs publics ; il existe actuellement environ 150 usines d'incinération, une centaine d'usines de compostage, mais la majeure partie des ordures est mise en décharge. Le stockage des ordures ménagères est prévu dans la réglementation de la construction et dans celle de la santé. L'administration règlemente d'autre part la nature des déchets enlevés, et deux villes pilotes, le Havre et la Rochelle, se sont prêtées les premières à des expériences de collecte différenciée.

Les règlements sanitaires départementaux traitent des déchets de certaines activités, comme les salons de coiffure, les marchés, les abattoirs, les hopitaux... Ces règlements peuvent être rendus plus rigoureux par les maires, dont les compétences en matière de police englobent la salubrité publique.

L'enlèvement des déchets exige souvent la concertation entre les ministères de l'intérieur et de l'agriculture, qui ont compétence pour rationaliser les circuits de collecte urbains et ruraux (1).

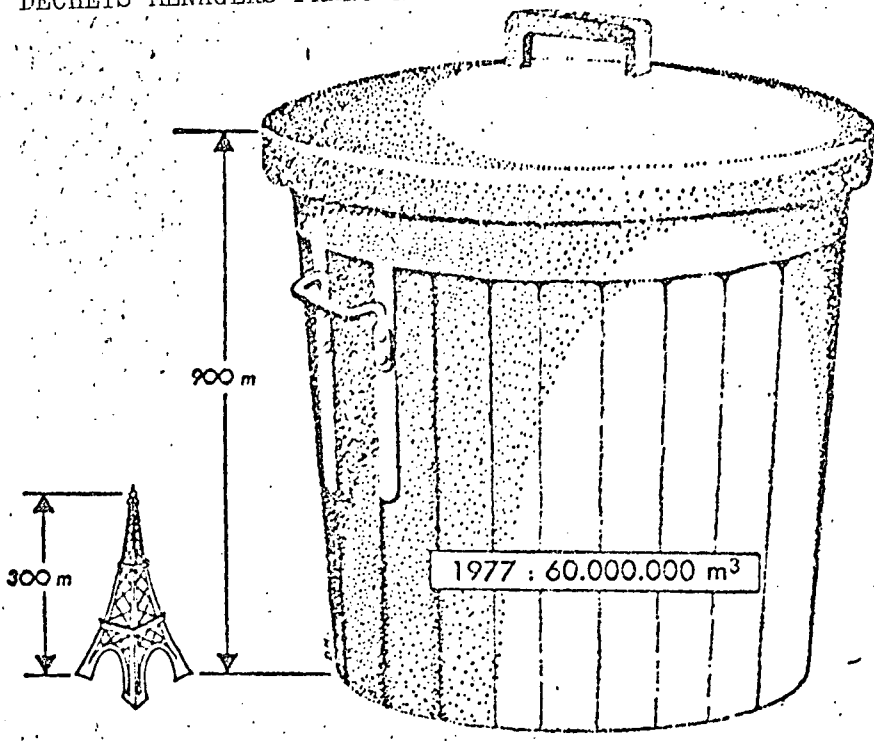
./.

---

(1) Intérieur : Direction Générale des collectivités locales, service de l'Équipement, bureau de l'Équipement urbain.

Agriculture : Direction de l'Aménagement rural, service des équipements.

DECHETS MENAGERS FRANCAIS ANNUELS



POIDS : 12 MILLIONS DE TONNES

Composition des déchets ménagers :

1 000 Kg d'ordures ménagères contiennent :


200 à 400 Kg de papiers et cartons.

150 à 250 Kg de matières végétales et putrescibles

100 à 200 Kg d'éléments fins, 20 mm (cendres)

20 à 100 Kg de verres

20 à 60 Kg de métaux

20 à 50 Kg de plastiques

10 à 60 Kg de chiffons

## Coût de l'élimination des déchets ménagers

<p>150 F. x 12.000.000 de tonnes          = 1.800.000.000 de francs par an</p>
--

Déchets ménagers : 12.000.000 tonnes

Déchets industriels : 30.000.000 tonnes

---

42.000.000 tonnes par an.

SOURCE : Agence Nationale pour la Récupération et l'Élimination des déchets.

Certaines communes ne peuvent d'ailleurs, par leur taille, qu'assurer un service minimum de ramassage. Les autres peuvent participer à des systèmes départementaux de collecte, dont les schémas sont établis par les préfets avec les services administratifs locaux (DDE, DDA, DDACI et Inspection des installations classées), à moins qu'elles ne confient à des entreprises privées la concession de la tâche.

Les ministères de l'Intérieur et de l'Agriculture accordent des subventions aux communes urbaines et rurales respectivement, pour le traitement des ordures ménagères, qui, additionnées, avoisinent une centaine de millions de francs.

Les modalités techniques de traitement sont définies par le ministère de l'Environnement (ex. : usines d'incinération), mais les communes conservent la liberté d'opter pour tel ou tel procédé, exception faite de la décharge brute comprise dans la liste des installations classées. Elles peuvent aussi passer un contrat avec des entreprises privées. Les installations de traitement des ordures doivent figurer sur les POS, qui tiennent compte également des schémas de traitement et de collecte départementaux.

. Les déchets industriels, 30.000.000 de tonnes par an, ne font pas l'objet d'une réglementation aussi détaillée (et dispersée) que celle des ordures ménagères.

Certes, la maîtrise de leur nuisances relève pour une grande part de la législation sur les installations classées, dont la nomenclature comporte les grandes installations de stockage des déchets industriels, et qui permet en outre au préfet de prendre des mesures de prévention et de sécurité à l'égard des établissements de moindre danger pour l'environnement.

Cependant, des déchets particuliers demandent une réglementation plus adaptée :

- les rejets dans les eaux, d'abord totalement interdits par les textes, ont fait l'objet d'une législation particulière. Des décrets d'application (en 1970 et 1973) de la loi du 16 décembre 1964 ont mis en place une procédure de réglementation par voie d'autorisations individuelles de déversement, dans le but de réduire les rejets de déchets industriels dans l'eau : les amendes au montant élevé devraient avoir un rôle dissuasif. Les préfets ont parallèlement reçu des instructions par circulaire, mais les réglementations locales restent difficiles à faire appliquer.
- les dépôts sur le sol, qui peuvent soit provoquer un dommage écologique (régis par le règlement sanitaire départemental et le code rural), soit dégrader le domaine public (épaves de voitures régis par le code de la route), soit encore porter atteinte à un site

./.



(cimetières de voitures (1)), sont contrôlés par un décret du 13 avril 1962, qui exige une autorisation conjointe du DDE et du maire pour tout terrain affecté aux dépôts de déchets, dans les communes à POS ou dans celles qui figurent sur une liste établie par le préfet.

Les problèmes que suscite la réglementation des déchets industriels tiennent aux insuffisances, notamment en face des déchets déversés dans la nature, du contrôle administratif.

D'autre part, le caractère technique des solutions à étudier ne permet pas une pleine responsabilité de l'administration locale dans ce domaine; au plan général, l'ensemble des problèmes des déchets a été appréhendé par le groupe d'études sur l'élimination des résidus solides, et le comité scientifique "Déchets" (du conseil de la recherche scientifique de l'environnement) en a analysé les problèmes techniques. Ces études ont conduit à la mise en place de l'Agence Nationale des Déchets.

Avant d'aborder la politique de celle-ci, soulignons un problème qui tend à devenir tout à fait préoccupant, celui des résidus agricoles. Cette autre catégorie de déchets particuliers mérite une analyse d'autant plus nécessaire qu'elle apparaît très tardive par rapport à l'extension du phénomène.

L'agriculture est trop souvent vue comme une activité trop liée à la nature pour pouvoir la polluer. Cependant les activités agricoles, animales ou de culture, sont productives de déchets trente fois plus importants que l'ensemble des déchets industriels !

Déjections agricoles	:	214.600.000 tonnes
Déchets industriels	:	7.000.000 tonnes

De substance bénéfique à la terre, les rejets agricoles en sont venus à former un surplus, un stock qui de surcroît se grossit de substances chimiques parfois extrêmement nocives.

Ces pollutions relèvent toutes du domaine du ministère de l'Agriculture (les porcheries industrielles figurent parmi les installations classées, contrôlées, ainsi que toute l'industrie agro-

---

(1) 1.200.000 carcasses de voitures par an.

alimentaire, par les services vétérinaires, et non par l'inspection des installations classées). Ces deux services compétentes du ministère de l'agriculture sont :

- le service de la protection des végétaux (Direction de la production, des marchés et des échanges extérieurs) qui contrôle l'usage des produits antiparasitaires avant leur mise en vente.
- le service de la répression des fraudes et du contrôle de la qualité (Direction Générale de l'administration et du financement) qui intervient une fois les produits mis sur le marché, en veillant à leur conformité aux réglementations, en particulier celle qui concerne la protection de la santé du consommateur.

Ces deux services possèdent des bureaux extérieurs, établis dans les 18 circonscriptions phytosanitaires et les 24 circonscriptions de répression des fraudes et du contrôle de la qualité.

De nombreuses commissions d'études des produits font une place aux représentants de la Santé (compétents pour l'analyse des produits suspects) et de l'Industrie (tuteurs de l'industrie chimique), qui participent à l'élaboration de textes officiels.

Le Groupe Technique des Produits (GTP) de la DPPN de l'Environnement a la responsabilité de surveiller les conséquences sur l'environnement de l'usage des produits chimiques, et coordonne les activités des différents ministères cités, tout en restant en rapport avec les associations de consommateurs et l'INC. A noter la création très récente d'un groupe de travail "valorisation des déchets en agriculture" au sein du CRED.

Car on ne pourrait clore le dossier des déchets sans se pencher plus attentivement sur les innovations récentes et importantes, engendrées par la création de l'Agence Nationale pour la Récupération et l'Élimination des Déchets.

#### b) L'Agence des Déchets

Une brochure publiée en 1978 par le ministère de l'Environnement comporte une introduction du ministre, M. Michel d'Ornano, où l'on peut relever :

"Le bilan de la politique de gestion des déchets engagée à la suite du vote de la loi du 15 Juillet 1975 est en effet positif.

L'équipement des collectivités locales se poursuit et permet maintenant d'assurer une élimination satisfaisante d'environ 60 % des ordures ménagères. Des capacités de traitements des déchets industriels, toxiques et dangereux se sont créées et répondent aux premiers besoins: 14 centres ont ainsi été mis en place. Les investissements nécessaires pour accroître la récupération et le recyclage commencent à se faire : à titre d'exemple, l'aide de l'Agence Nationale pour la récupération et l'élimination des déchets, d'un montant de 7 millions de francs, a déjà permis l'engagement de 5 opérations concernant le recyclage des vieux papiers, nécessitant un investissement total de 17 millions de francs!

On a pu sentir à quel point il manquait jusqu'ici une instance administrative compétente pour prendre les mesures qui s'imposaient afin d'ordonner et de réduire les déchets et même d'en tirer parti. La création d'une agence spécialisée, à l'exemple des agences de bassin ou de la future agence de l'air, répond à ce vide administratif et cherche à rattrapper le temps, et les déchets, perdus.

Les trois objectifs que se sont fixés les pouvoirs publics dans leur politique de gestion des déchets sont la réduction de leur flux, l'accroissement de leur récupération et l'élimination des déchets non recyclables.

La politique du ministère de l'Environnement et du cadre de vie répond ici à un souci d'économiser les matières premières en même temps qu'elle vise à une meilleure protection de l'environnement. Cette politique s'appuie sur la loi du 15 Juillet 1975 relative à l'élimination des déchets et à la récupération des matériaux et sur ses textes d'application, qui rendent responsable des déchets leur producteur :

Le fabricant de produits générateurs de déchets doit pouvoir répondre de leur élimination, et peut être astreint à une participation financière ou technique . Les producteurs de déchets toxiques ou dangereux doivent être en mesure de fournir toutes les informations concernant leur traitement, qui se fait dans des centres autorisés. Ce sont les collectivités locales qui ont la charge d'organiser l'élimination des déchets domestiques, et de lutter contre les déchets sauvages. La récupération des matériaux est un objectif prioritaire. Enfin, aux termes de la loi, il est créé une Agence Nationale pour la récupération et l'élimination des déchets (ANRED), ayant pour tâche et pour objet de développer et de mettre en oeuvre sur le terrain, la politique nationale de gestion des déchets.

La tutelle de l'Agence est assurée par la DFPN du ministère de l'Environnement, qui est chargée de l'application de la loi. La sous-direction chargée des problèmes de déchets assure le secrétariat d'une commission interministérielle de coordination dans ce domaine (1). La coordination administrative ainsi effectuée facilite la consultation des ministères concernés au sujet des orientations générales de la politique des déchets. C'est cette commission qui prépare les décisions du CIQV (comité interministériel pour la qualité de la vie - ex. CIANE) en la matière. Les deux outils de cette politique sont : le CRED, organe consultatif et instance de concertation et de réflexion, et l'ANRED, établissement public chargé de l'application de la politique des déchets.

Un Comité National pour la récupération et l'élimination des déchets (CRED) (2), associant les différents partenaires concernés, participe à la définition de la politique concurremment avec le ministère. Installé le 12 Juillet 1977, le CRED a pour mission d'étudier et de proposer des actions en matière de récupération et d'élimination des déchets. Ses travaux à ce jour ont porté sur une meilleure information du public et sur les moyens financiers à mettre en oeuvre afin d'inciter les producteurs des déchets à les traiter de façon rationnelle. Présidé par J.M. RAUSCH, sénateur-maire de Metz, le CRED est composé de 60 membres titulaires représentant pour 1/3 l'état, 1/3 les collectivités locales et 1/3 les différentes personnes concernées. Les membres du CRED procèdent à leurs travaux au sein des 3 commissions permanentes ou des groupes de travail formés sur des dossiers précis soumis par le gouvernement.

La commission "besoins des usagers" définit la politique souhaitable de formation et d'information, ainsi que les services à offrir aux usagers pour un certain nombre de déchets (ménages, artisans, industriels).

La commission "Prévention et Valorisation" travaille sur l'amélioration technique à apporter à la diminution et la valorisation des déchets, ainsi que sur les débouchés offerts aux produits récupérés.

./.

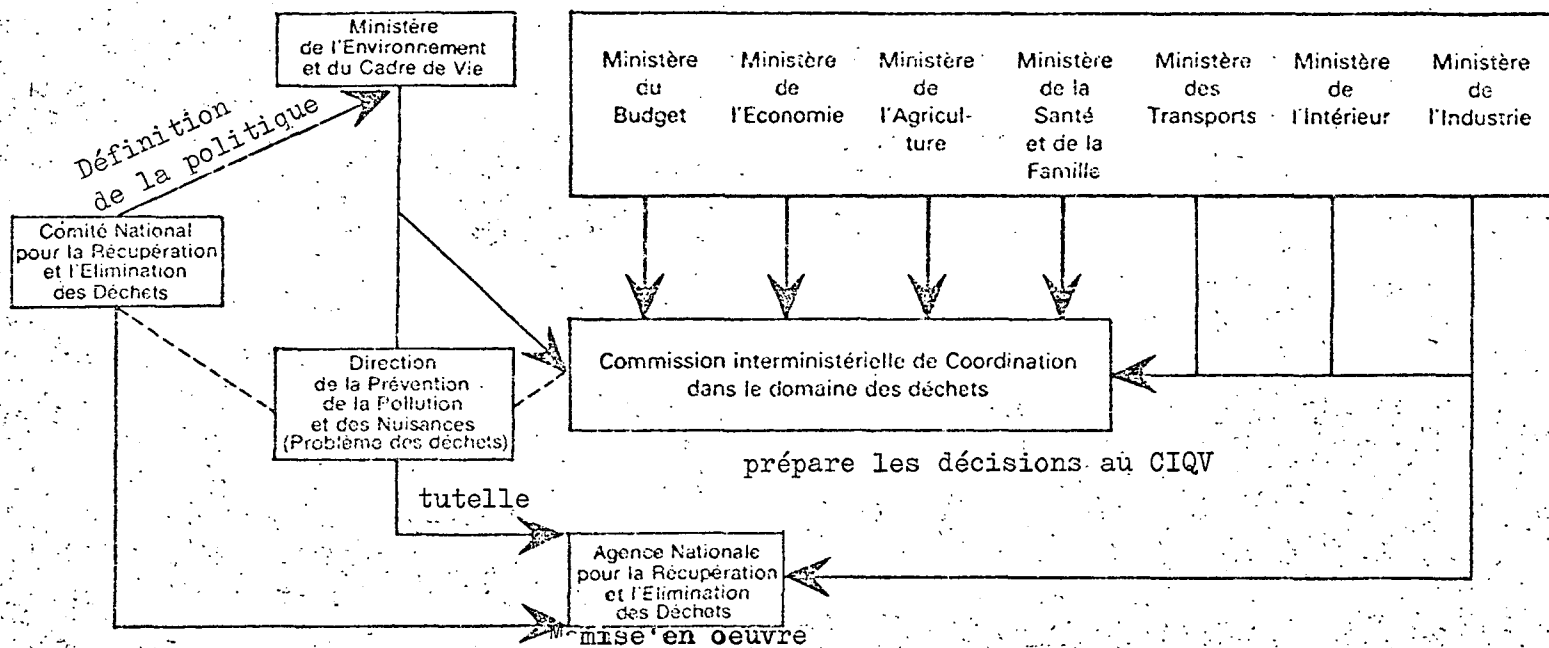
---

(1) créée par décret du 23 Avril 1975

(2) décret du 25 Mai 1976

Politique de gestion des déchets

Organigramme des structures



La commission "Organisation et Financement" étudie les mécanismes d'incitation économique propres à assurer une meilleure gestion des déchets, ainsi qu'une meilleure organisation de leur élimination et récupération.

Il existe en outre deux groupes de travail chargés l'un des "Emballages", l'autre des "Déchets et décharges sauvages", et trois groupes viennent d'être mis en place, qui étudient respectivement les "Papiers cartons", les "Déchets industriels" et la "Valorisation des déchets en agriculture". Enfin, un groupe "Prospective" va réfléchir sur les perspectives à long terme. Tous ces travaux seront rendus publics. Si les groupes et commissions peuvent consulter les experts qu'ils souhaitent, les associations et organismes concernés par les différents thèmes étudiés peuvent demander à être entendus.

Cette politique est ensuite mise en oeuvre sur l'ensemble du territoire par l'Agence des Déchets, établissement public à caractère industriel et commercial, sous la triple tutelle des ministères de l'Environnement, de l'Industrie et du Budget, et dont le conseil d'administration comprend 21 représentants des ministères, des collectivités locales et des personnalités élues parmi les membres du comité -

(voir organigramme des structures).

L'agence travaille en liaison étroite avec l'Environnement (service des problèmes de déchets du sol), et l'Industrie (différentes directions + Mines + Economies de matières premières). La mission de l'ANRED consiste à mettre en oeuvre la politique des déchets et orienter entreprises et collectivités locales vers les procédés de traitement les plus efficaces. Elle apporte son concours aux organismes déjà existants, et aide à la réalisation des projets, mais peut à l'occasion entreprendre elle-même les actions qu'elle juge nécessaires :

- l'aide à la mise en place d'installations et au développement de technologies nouvelles : les collectivités locales et les producteurs de déchets ont la responsabilité légale d'éliminer ceux-ci. Mais les investissements nécessaires à la mise en place des capacités de traitement et de valorisation des déchets peuvent être réalisés avec le concours de l'ANRED, qui intervient de façon sélective, en orientant les investissements vers les procédés les plus satisfaisants et en assumant une part des risques.

L'Agence apporte aussi son concours à la réalisation de programmes de recherche et développement en matière de collecte, tri, exploitation des déchets.

- L'aide technique et éducative : l'agence apporte une assistance technique aux collectivités et aux entreprises, et informe les agents économiques sur leurs obligations et sur leurs possibilités découlant de la loi sur les déchets. Elle procède enfin à des campagnes d'information et de sensibilisation du public.

Les lignes directrices de l'action menée par l'agence concernent quatre grands domaines :

- l'élimination des déchets des ménages : réduire leur flux, assurer une collecte régulière, mettre en place des centres de traitement (1), récupérer les déchets. En outre, information technique et économique des collectivités et accent sur les opérations pilotes en matière de recherche.

- l'élimination des déchets industriels : l'inventaire national les estime à 30 millions de tonnes. Les plus dangereux seront traités dans les 14 centres collectifs actuellement en construction. L'Agence va mettre en place une banque de données nationales avec des antennes régionales, qui permettra d'améliorer la connaissance et la gestion des déchets industriels. L'accès à l'information sera libre pour le public et les entreprises. Une telle banque des données permettra de suivre le cycle des produits polluants, et l'Agence estime qu'à terme, de véritables bourses régionales de déchets pourront rapprocher "consommateurs" et "producteurs", à l'instar d'expériences concluantes à l'étranger, ou de la bourse nationale française des déchets chimiques.

D'autre part, elle se propose de multiplier les opérations de démonstration en matière de "technologies propres", en apportant son aide à l'investissement. Enfin, l'ANRED va mettre en place des réseaux de collecte et de regroupements des déchets, au profit des PME notamment, ainsi que des centres spécialisés pour les déchets particuliers.

- "Garder la France propre" : d'ores et déjà l'ANRED s'est fait connaître par sa vigoureuse campagne de sensibilisation du public, "garder la France propre, c'est l'affaire de tous", illustrée notamment par des spots publicitaires à la télévision.

Ce programme est soutenu par des moyens importants, qui sont également affectés en soutien financier aux collectivités et associations dont l'initiative contribue à restaurer et préserver le cadre naturel.

- développer la récupération : c'est un dernier objectif fondamental de la politique de l'Agence, qui s'emploie à favoriser de

./.

---

(1) 50 % des déchets urbains échouent dans les décharges

nouveaux investissements, de nouvelles techniques d'exploitation, et de bonnes conditions de fonctionnement des circuits (régularisation des marchés, promotion de la collecte des déchets valorisables, élargissement des débouchés des produits recyclés.

L'ANRED intervient donc souvent, mais sélectivement et de façon rationnelle. Les interventions peuvent prendre toutes les formes : subventions, prêts, participation au capital, avances remboursables...

Elles varient selon les interlocuteurs, et la nature des projets.

En effet, les collectivités locales et les associations à but non lucratif peuvent bénéficier de subventions (aux installations mais aussi aux travaux), tandis que les entreprises et les établissements n'ayant pas ce caractère de service public bénéficient plutôt de concours financiers comportant un remboursement ou une rémunération.

D'autre part, les subventions (remboursables en cas de succès) sont attachées à des projets d'ordre "recherche,-développement", ou "démonstration", qui puissent servir de référence.

L'Agence peut subventionner un équipement public mais préférer la solution de l'apport financier rémunéré (avec des taux peut-être indicatifs) pour une installation industrielle privée. L'une des principales originalités de l'ANRED restant l'aide modulée en fonction des aléas économiques et techniques (1) (en particulier pour la récupération : cours instables, flux de matériaux).

Mais toutes les opérations peuvent, doivent devenir rentables. La réussite économique reste le critère déterminant les modalités financières.

./.

---

(1) l'ANRED participe au risque économique et garantit même ces risques (ex. : les débouchés pour les matériaux de récupération etc...)



On trouvera ci-joint un tableau qui reprend les actions les plus intéressantes auxquelles l'Agence ait contribué. On y remarque la place prioritaire donnée aux papiers cartons, l'une des premières initiatives de l'ANRED, qui apporte à la collecte et à la valorisation des vieux papiers un concours de 8 millions de francs. Le recyclage du papier permet des économies d'énergie, d'importation et de pollution ! et le taux de recyclage, de 36 % aujourd'hui, devrait bientôt atteindre 45 %.

Une initiative de la Société Alsacienne de Régularisation des cours des vieux papiers a permis la création d'un stock régulateur, et l'ANRED soutient à la fois les opérations de collecte programmée, par contrats garantis sur le stock régulateur, et des investissements visant à élargir les débouchés. L'aide à l'équipement, centrée sur quatre entreprises alsaciennes, devrait permettre une augmentation de plus de 40.000 tonnes de la consommation de papiers récupérés.

D'autres opérations, de moindre envergure, bénéficient d'un soutien de l'Agence, comme l'opération "Alpes propres" qui comprend la mise en place d'affiches, de sacs-poubelles sur les sentiers de randonnée, ainsi qu'un système de transport des déchets par hélicoptères; le Club Alpin Français reçoit une subvention de 45 % pour encourager son action.

Même taux de subvention à la ville de Nice pour la suppression de la dernière moitié des 62 décharges initiales occupant les collines de l'arrière-pays. Dans le cadre de la lutte contre les déchets sauvages, il faut encore citer les 14 décharges à supprimer dans le Var, et les 2 machines achetées par des collectivités locales des Côtes du Nord, pour nettoyer leurs plages.

Les déchets industriels font l'objet d'études de reconversion poussées, comme par exemple le gypse résiduaire transformé en chaussée routière à Rouen ou l'aménagement des fours de cimenterie en incinérateurs. Pour cette dernière opération, l'Agence subventionne le risque, mais si l'opération s'avère rentable, la société subventionnée remboursera les sommes versées. L'aide modulée de l'ANRED est, on le voit en pratique, parfaitement adaptée aux problèmes posés.

On se reportera au tableau pour saisir les ordres de grandeur des participations aux opérations d'aménagement ou de suppression des décharges, de stockage particulier des déchets dangereux ou de récupération particulière des piles au mercure (produit excessivement toxique : 100 tonnes rejetées en France en 1977, qui forment une chaîne biologique aux conséquences dramatiques pour les vies humaines).

L'Agence a encore en projet des opérations de collecte de vieux pneus (1), de vieux médicaments, de plastiques, de récupération de l'argent des bains photographiques, etc... La mise en plan d'une bourse de déchets en Ile de France pourrait être suivie d'opérations du même type dans d'autres régions françaises.

./.

---

(1) 400.000 tonnes de pneumatiques usagés en 1975.

Tableau récapitulatif des expérimentations les plus intéressantes bénéficiant du soutien de l'ANRED.

PORTANT SUR	CONTENU DU PROGRAMME	COUT EN FRANCS	DONT CONCOURS ANRED		PARTICULARITES
			EN FRANCS	EN %	
DECHETS URBAINS	MARSEILLE. Aménagement de décharge	2.000.000	500.000	25	Subvention à la ville de MARSEILLE
	MONTBELIARD. Usine de compostage	-	200.000	-	Subvention au District urbain
DECHETS SAUVAGES	NICE. Suppression de décharges	800.000	350.000	45	Subvention à la ville de NICE
	VAR. Suppression de décharges	400.000	160.000	40	
	COTES DU NORD. Plages propres	6.000.000	120.000	20	Aide aux collectivités locales
	ALPES PROPRES	150.000	80.000	45	Subvention au Club Alpin Français
DECHETS INDUSTRIELS	PAS DE CALAIS. Déchets dangereux	1.200.000	300.000	25	Remboursable par la Société France... Déchets en cas de succès.
	Fours de cimenterie : reconversion	-	700.000	-	Subvention remboursable par la Société des Ciments Français en cas de succès de l'opération
	ROUEN - Chaussées en gypse	3.000.000	775.000	25	
	ILE DE FRANCE. Bourse de déchets .....				Aide technique
PAPIERS-CARTONS	ALSACE. Collecte et valorisation	-	8.000.000	-	Quatre entreprises bénéficiaires : - SCHERB - METENETT - BEGHIN SAY - CLAIREFONTAINE - SOCIETE AUXILIAIRE DU BOIS
PILES AU MERCURE	Récupération Nationale	1.200.000	350.000	30	Opération de concert avec la profession

E - Deux politiques d'appréhension globale :

La formation éducative et l'action internationale

a) La formation éducative, un vœu pieux.

Nous résumerons ici dans un premier temps l'entretien accordé par la personne responsable de ce secteur au SIRAE (service de l'Information, des Relations et de l'Action Educative), avant d'aborder les différentes directions que prend la diffusion encore très sommaire d'un enseignement de respect de l'environnement.

Le Service de l'Information, des Relations et de l'Action Educative est directement rattaché au Cabinet du Ministre. Il cherche à diffuser dans le public les orientations prises en matière d'environnement, que ce soit au niveau des relations avec la presse, les associations ou en matière d'éducation. Avant d'exposer son sentiment quant à la politique menée en faveur d'une sensibilisation, dès le plus jeune âge, à l'égard de la protection de l'environnement, notre interlocuteur décrit rapidement la configuration passée et présente du Ministère.

Le Ministère de l'Environnement se créait il y a sept ans sous le mandat du Président POMPIDOU, qui n'attachait pas vraiment d'importance à la menée d'une grande politique de l'environnement et du cadre de vie (1). Un petit Ministère, fait de morceaux rapportés, bâti sur la direction de la protection de la nature auparavant du ressort du Ministère de la Culture, et des établissements classés qui dépendaient du Ministère de l'Industrie. En sept ans, seule peut-être la loi de 1976 sur la protection de la nature a permis la reconnaissance d'un nouvel état d'esprit; peu de choses ont vu le jour. L'essentiel des grandes réussites en matière d'environnement avait déjà été mis en place, bien avant; il s'agit des agences de bassin, et dans une moindre mesure, des parcs nationaux.

Aujourd'hui, avec la naissance d'un ministère puissant qui a réussi à grouper à la fois les services de l'environnement, de la construction et de l'architecture, une action cohérente va pouvoir être menée en faveur de l'ensemble du cadre de vie quotidien, car c'est cela l'environnement. La France est très avancée par rapport aux pays anglo-saxons et scandinaves quand il s'agit de lancer de nouvelles idées, mais celles-ci sont peu ou pas appliquées, de par la multiplication des compétences, les dispersions, l'incohérence, la lenteur et l'hésitation.

./.

---

(1) mais auquel on doit cependant l'expression "mode de l'environnement"

Il est assez remarquable par exemple qu'un ministère tel que l'Environnement emploie près de deux tiers de contractuels, alors qu'en moyenne les autres ministères en emploient un cinquième : il n'y a pas d'administration de l'environnement, il n'y a pas de formation administrative véritable au ministère de l'Environnement. Cependant c'est un ministère jeune; il faut compter dix années pour qu'une idée fasse son chemin.

Ainsi en matière d'éducation. Au niveau de l'éducation primaire et secondaire, seule l'intégration de l'environnement aux programmes et aux manuels scolaires peut agir sur la formation des enfants et l'attitude à adopter en face de leur environnement quotidien. Tout ce qui est facultatif ne se fait pas. L'action en la matière est plutôt négative, tant qu'en histoire, géographie, sciences naturelles, français même, et dans le cadre de l'information civique, on n'aura pas pris en compte les données relatives à la protection de l'environnement. Les concertations avec les ministères de l'Education et de l'Université doivent déboucher sur une véritable formation environnementale. On est loin du compte, et les initiatives concernant l'emploi du "tiers temps" scolaire n'en sont qu'aux balbutiements.

Le problème ne se pose pas vraiment au niveau de l'éducation supérieure. Former des écologistes ? Il y a des milliers d'étudiants qui acquièrent une formation d'écologie animale et végétale. Mais ceux qui se spécialisent en écologie ne trouveront pas de travail adapté à leur formation. En effet, ce dont on a besoin, ce sont des spécialistes, des techniciens de l'environnement. En matière de pollution, il s'agit de lutter contre le bruit, et les déchets. Les autres sources de pollution, sont-elles vraiment ressenties comme intolérables, et n'a-t-on pas déjà mis en place des actions satisfaisantes ? La véritable nuisance aujourd'hui, c'est le bruit. (le bureau "s'ouvre" sur la plus belle place de Paris, la Concorde, mais malgré les fenêtres fermées en permanence, le bruit est continu et insidieusement présent). Or il n'y a pratiquement rien de fait contre le bruit. Il faut des spécialistes de l'acoustique, des physiciens et des chimistes compétents en matière de pollution de l'eau, de l'atmosphère... C'est là qu'il s'agit de former des gens, en intégrant une formation spécifique aux programmes des grandes écoles, peut-être?

L'idée de respect de l'environnement doit être ambiante, dans l'air (1); l'environnement doit devenir une préoccupation qui s'intègre à toute décision touchant au quotidien. C'est pourquoi "environnement et cadre de vie" se complètent nécessairement, qui intègrent alors l'architecture et l'urbanisme à l'environnement. Après tout, la nature, tout le monde la protège. La vie des animaux est préservée par tout un chacun. Et les parcs naturels sont une hérésie si l'on réfléchit que la seule façon de les protéger aurait été de ne pas les créer. Ils attirent ainsi des populations qui les dégradent. Mais reconnaissons qu'ils préviennent les constructions anarchiques dans leur périmètre.

./.

---

(1) il faut qu'on en parle. D'où le rôle des journalistes.

Donc, l'environnement à protéger, c'est le cadre de vie du quotidien, c'est l'architecture, les espaces verts intégrés, les monuments, les rues piétonnes (anti-bruit)... Après tout, 80 % des français habitent en ville; l'environnement commence à la porte du bureau, de l'immeuble. Ce qu'il faut privilégier, c'est la sensibilisation du public à l'architecture, à l'esthétique. Les citoyens ne voient rien, manquent de la curiosité élémentaire de visiter, d'apprécier leur environnement urbain. Aussi une véritable formation esthétique à l'école apparaît indispensable. Elle permettrait à terme un environnement de qualité.

Voici en quelques mots les considérations prioritaires qui animent le service de l'action éducative, qui a le mérite de chercher à concilier protection de la nature et protection de l'environnement tel qu'il est, bâti ou non bâti, habité ou sauvage. Ajoutons que les crédits du service se résument à quelques dix millions de francs de fonctionnement (5 millions de subventions environ aux associations), et qu'ils estiment qu'une meilleure formation des français dans le domaine écologique vient sans doute plus d'émissions de télévision telles que "Chefs-d'oeuvre en péril", "la France défigurée" ou "la vie des animaux", qui ne datent pas d'aujourd'hui, que de la création de parcs naturels par exemple. Des initiatives ponctuelles, telle que l'opération "la journée de l'arbre" ont en fin de compte attiré peu de monde sur le terrain. Reste le souhait qu'un avenir assez proche voit la parution d'ouvrages de vulgarisation sur l'environnement, pédagogiquement et littérairement bien écrits, car ils sont inexistant. Travailler avec les éditeurs pour donner le jour à une collection "Environnement" ?

Il est donc établi aujourd'hui que l'éducation est une priorité dans la politique française de l'environnement, car elle constitue le seul moyen d'obtenir les participations de tous dans un domaine qui nous intéresse tous. La sensibilisation et l'information générales constituent en quelque sorte la préparation ou l'accompagnement de l'Action Educatrice proprement dite. Celle-ci se retrouve indiscutablement dans nombre de politiques sectorielles du ministère de l'Environnement : la campagne menée par l'Agence des Déchets en est un exemple récent. Mais il est souhaitable qu'une information soit diffusée dès l'enfance, et par le biais normal de l'école.

A travers les enseignements dispensés par le système éducatif, l'environnement peut se propager par quatre voies d'accès indiquées par le ministre de l'Education :

- la recherche pédagogique
- la diffusion d'une documentation pédagogique complète
- la formation des enseignants
- l'organisation de structures d'accueil complémentaires, adaptées à la découverte concrète du milieu.

Cette action doit être soutenue par tous les ministères concernés par l'environnement et le cadre de vie : Jeunesse et Sports, Agriculture, Santé, Culture...

Mais c'est le ministère de l'Education qui peut donner fonction pédagogique aux structures existantes : classes de nature -, vertes, bleues, ou de neige-, parcs nationaux ou régionaux, muséum d'histoire naturelle, bases de plein air et de loisirs, centres de vacances, lycées agricoles...

La contribution que peuvent apporter les associations de protection de la nature et d'amélioration de l'environnement, précieuse, s'insère quant à elle dans une politique plus générale de participation, développée par le gouvernement. En favorisant le perfectionnement des connaissances de leurs animateurs, en leur donnant la possibilité d'intervenir dans des opérations de formation du public, en mettant progressivement en place des maisons d'associations - Les associations contribuent à la politique d'information et de sensibilisation du public aux problèmes d'environnement.

Certains mouvements de jeunes et clubs sportifs peuvent devenir également des structures de formation à la protection de la nature.

Les cadres des secteurs publics et privés exerçant des responsabilités dans le domaine de l'environnement, ainsi que les fonctionnaires et agents d'application de la législation de l'environnement, peuvent recevoir une formation appropriée, venant des associations en collaboration avec les services concernés. Le FIANE participe au développement de l'action éducative en procédant à des opérations à valeur exemplaire.

Enfin, l'éducation relative à l'environnement comporte une dimension internationale depuis qu'une conférence intergouvernementale s'est réunie à TBILISSI (14 - 27 octobre 1977) pour en débattre.

Mais pour que tout ceci ne reste pas un vœu pieux, le ministère de l'Environnement doit jouer un rôle de coordinateur, d'animateur et d'incitateur de la politique poursuivie dans ce domaine par les différents ministères concernés. Car si "la qualité de la vie passe par une formation intellectuelle solide des jeunes générations et une sensibilisation générale des esprits" (1), l'action éducative en milieu scolaire et universitaire permet seule le solide apprentissage intellectuel et concret, des grandes lois écologiques et de leurs mécanismes. Il s'agit ici de la prise en

./.

---

(1) Rapport 1978 de la Commission sur l'Action Educative et l'Environnement, SIRAE.

compte de l'environnement dans les manuels et les programmes scolaires, avec tout ce que cela comporte d'aménagements à y apporter y compris la formation des enseignants. Une instruction générale signée du ministre de l'Education le 19 août 1977 précise la nécessité d'une pédagogie interdisciplinaire de l'environnement. Les programmes restent à élaborer... Une commission interministérielle y travaille.

De même, des documents pédagogiques nationaux sont publiés depuis 1977 à ce sujet, élaborés de concert avec des scientifiques et des pédagogues, et des documents régionaux verront le jour dans les 5 prochaines années.

Outre la formation par le système scolaire, il faut noter l'effort considérable depuis 1977 pour créer des structures d'accueil sur le terrain : classes de nature, mais aussi centres permanents d'initiation à l'environnement (1) (CPIE : on en compte 10 en 1978), dont la capacité est toutefois limitée et dont les programmes, incomplets encore, ne s'occupent que de la sensibilisation aux paysages naturels. Aussi le ministre de l'Environnement, par l'intermédiaire du SIRAE, va-t-il engager une politique plus ample, qui confèrera aux structures existantes du ministère un rôle pédagogique : parcs naturels, ateliers régionaux des sites et des paysages, agences de bassin, de l'air, des déchets. Ainsi que l'ONF, les lycées agricoles les agences d'urbanisme....

Des structures d'appui comme les ateliers régionaux des sites et des paysages pourraient devenir des pôles de formation, et de compréhension de la nécessité d'une conciliation entre développement écologique et patrimoine culturel et naturel, entre nature et architecture. La future Maison de la Nature qui s'installera au Muséum d'Histoire Naturelle illustre un autre exemple de ce qui peut devenir une structure d'éducation écologique.

La formation des enseignants est un préalable indispensable à toute diffusion d'un comportement écologique. 14 écoles normales d'instituteurs diffusent un enseignement écologique, et des stages sont prévus pour les inspecteurs départementaux de l'éducation nationale. le problème est autre pour le secondaire, puisque l'enseignement y est multidisciplinaire : il existe au niveau régional, et dans le cadre du

./.

---

(1) CPIE : ouverts en 1974, offrent documentation et hébergement, en coordination avec les collectivités locales et les associations.



projet France "PNUE-UNESCO", des journées d'information, et l'environnement est pris en compte dans les programmes de CAPES et d'agrégation. Une aide financière aux innovations pédagogiques traduit l'effort en faveur des étudiants spécialisés dans l'environnement.

Hors système scolaire, la formation existe à différents niveaux, ou peut se combiner à la précédente (recyclage périodique des ingénieurs du GREF à leur E.cole, par exemple). Citons aussi les revues et documents divers du ministère, les CPIE, les éco-musées, les chantiers de jeunesse, l'atlas de l'environnement de l'Alsace (modèle du genre à tous les points de vue), les bulletins des associations... Mais quatre cibles apparaissent comme prioritaires :

- les responsables du secteur public, élus locaux inclus, concernés directement par l'environnement; cf la publication "Monsieur le Maire et l'environnement", et les brochures à l'attention de la police et de la gendarmerie.
- les responsables du secteur privé : diverses formules, effort atteint auprès des industriels.
- les jeunes : parcs, CPIE, chantiers (1), sentiers de grande randonnée (2), éco-musées, relais-nature, etc...
- les associations : documentation, aide financière, stages de formation depuis 1975.

Les perspectives ouvertes à l'action de formation à l'environnement sont vastes et encore peu explorées. Là plus qu'ailleurs, il faut des hommes et des moyens financiers, afin de généraliser l'information, qui nécessite encore un effort de conceptualisation pédagogique.

La dimension internationale n'est pas exclue dans ce développement, puisque outre la Conférence Intergouvernementale, qui a eu lieu en octobre 1977 à TBILISSI et peut donner lieu à une coopération internationale approfondie où la France déjà, bénéficie d'une excellente réputation - nous pouvons citer :

./.

---

(1) 15.000 jeunes bénévoles en 1977

(2) 500.000 jeunes les empruntent.

- le CIRED : Centre International de Recherche sur l'Environnement et le Développement, créé en 1973 dans le cadre de l'Ecole pratique des Hautes Etudes.
- le CEFIGRE : Centre de Formation Internationale pour la Gestion des Ressources en Eau, créé dans le cadre du PNUE à Sophia Antipolis (Nice-Valbonne) et qui offre un recyclage à haut niveau.

La coopération bilatérale devient peu à peu effective, et on peut espérer voir la création d'un centre européen de documentation sur l'environnement dans un proche avenir. La participation, tant nationale qu'internationale, à la protection de notre environnement, demande encore à être stimulée, et semble plutôt le fait d'associations actives que des institutions, scolaires notamment. Ici encore, l'on bute sur les problèmes de compétences ministérielles.

L'ACTION INTERNATIONALE : la France à l'avant garde.

La Mission Internationale a été créée en 1974 au Ministère de l'Environnement, qui ne comportait auparavant qu'une cellule internationale au sein du Haut Comité à l'Environnement. La Mission est aujourd'hui supprimée par la réorganisation du ministère. Cependant, la participation de la France aux actions des structures internationales pour la protection de l'environnement sera bien entendu poursuivie, sans doute exclusivement par le biais de la Direction des Affaires Economiques et Internationales. La structure en est évidemment plus lourde : la Mission comportait 6 personnes et composait un service horizontal à l'ensemble du ministère, mais sous la tutelle officielle du SIRAE. En général il est envoyé un expert (de l'eau, de l'air...) aux réunions des Affaires Etrangères et des organisations internationales ; ici, une personne est détachée en plus pour assister à l'ensemble de la réunion : non seulement "l'environnement n'a pas de frontières", mais l'environnement ne devrait pas être cloisonné.

Avant de voir rapidement dans quels cadres et sur quels dossiers travaille la Mission, voici quelles sont ses fonctions d'attribution (1).

La Mission est chargée de la coordination générale des travaux du ministère en matière internationale dans le domaine de l'environnement.

./.

---

(1) Document interne.

A ce titre :

- elle assure plus particulièrement la liaison, sous couvert du ministère des Affaires Etrangères, avec les grandes organisations intergouvernementales et leurs organismes spécialisés pour les questions d'environnement : ONU (PNUE), OCDE, UNESCO (MAB), OTAN (CDSM), Conseil de l'Europe, et surtout avec la Communauté Economique Européenne. Dans cette tâche la Mission travaille avec l'ensemble des services du Ministère pour la désignation des Délégations aux instances de ces Organisations, la préparation des instructions aux Délégués et l'exploitation de leurs compte-rendus.
- elle assure également la continuité de la représentation du Ministère aux réunions interministérielles organisées par les Affaires Etrangères ou le S.G.C.I. lorsqu'il est nécessaire d'élaborer une position française intéressant plusieurs Départements : elle défend la position "environnement" élaborée par les services et approuvée par le Ministre ou son Cabinet.
- Elle suit également les négociations plus spécialisées à objectifs techniques bien définis (conventions sectorielles, régionales ou bilatérales), dont la (\*)
- elle participe enfin à la mise en place d'actions de coopération multilatérales ou bi-latérales particulièrement dans le cadre des accords de coopération scientifique, qui lient la France à un très grand nombre de pays étrangers (organisation de missions d'experts à l'étranger, accueil d'experts et de personnalités étrangères). Elle s'efforce, dans ce secteur, d'exploiter au mieux les informations et la documentation des Ambassades étrangères en France, et de nos Ambassades à l'étranger, auxquelles elle diffuse, de son côté, le maximum d'informations françaises sur l'environnement.

De cette manière le Ministère de l'Environnement et du Cadre de Vie est associé aussi étroitement que possible à l'ensemble des actions internationales en matière d'environnement, que nous allons à présent aborder par organismes.

Les négociations auxquelles participe la Mission se déroulent dans des cadres et à des échelles différentes.

Les négociations de Bruxelles donnent lieu à des directives dont l'application est obligatoire une fois votées : les pays membres disposent de deux années pour les appliquer. Deux programmes datent de 1973, complétés en 1976, et traitent notamment de l'eau potable. Les directives sont limitées aux problèmes de pollution et nuisances : la protection de nature n'a pour l'instant fait l'objet d'aucune décision, si ce n'est la conservation des oiseaux (faune) ou des poissons en eau douce.

./.

---

(\*) responsabilité incombe essentiellement aux services techniques du ministère.

Beaucoup d'études sont en cours sur l'aménagement du temps, la formation, les zones protégées en Europe, les études d'impact (au point en France, ébauchées en Hollande). Il existe un accord d'information entre pays sur les projets de textes nationaux : on peut demander à un pays de reculer sa promulgation. Cela a donné en tout cas beaucoup d'idées à la commission pour ses projets de directives.

Une politique "de milieu" de l'eau a été adoptée par Bruxelles à la suite d'une initiative française, qui préconise des objectifs de qualité des eaux selon les usages escomptés. Des normes uniformes doivent être adoptées (ex. : les boues rouges) car cela susciterait des problèmes financiers si elles étaient différentes selon les pays, touchant en particulier la concurrence industrielle.

Une directive est en bonne voie sur la limitation du bruit des aéronefs subsoniques.

On voit ici l'étendue et la diversité des problèmes abordés, où la France joue un rôle d'entraînement tout à fait positif. Cependant les discussions sont longues et les délais de vote des textes différents selon les pays.

Le cadre des négociations de l'OCDE est plus vaste, touche plus particulièrement les problèmes économiques (environnement et emploi, autres études d'initiative américaine...) et engendre des recommandations pour lesquelles la France se bat modérément. Par exemple pour les produits chimiques, c'est l'optique des Etats-Unis qui prévaut, avec les normes américaines de toxicité, etc... Une conférence des ministres de l'environnement aura lieu à Paris en mai 1979, dans le cadre de l'OCDE.

Les pourparlers de l'UNESCO ont un caractère plus particulièrement scientifique : le programme "MAB", man and biosphere, traite des écosystèmes et s'apparente plus à la science écologique qu'à la politique de l'environnement.

De même à l'OTAN, où il existe un "comité contre les défis de la société moderne" depuis 1971 (le CDSM se tient à Bruxelles) à caractère très technique et pragmatique. On y parle d'énergie, de géologie, et autres sujets plus larges que l'environnement ; on y confronte les techniques, les Etats-Unis cherchent à vendre les leurs. L'organisation est faite de la façon suivante : un pays propose un projet-pilote et finance la réunion, les autres pays prenant part à l'étude en question (sur les déchets, l'eau...) la France a pris l'initiative du projet de télédétection de la pollution marine.

Le Conseil de l'Europe, qui réunit 20 pays-membres à Strasbourg, a adopté un vaste programme de protection de la nature, dressant la liste des animaux menacés de disparition, les parcs naturels et leurs zones de protection, etc. La France y travaille avec assiduité et conviction. On y élabore également des conventions internationales, cependant plus laxistes que celles de la CEE ; la protection de la faune et de la flore a donné naissance à une "convention sur la vie sauvage et les habitats naturels".

Une commission économique pour l'Europe, antenne européenne des Nations Unies, comporte l'originalité de compter parmi ses membres des européens de l'Est. Ses travaux sont assez lents. L'acte final d'Helsinki comporte dans son volet coopération internationale un projet "environnement". Les soviétiques y font beaucoup de propositions, l'essentiel étant de prolonger Helsinki. Il existe des groupes de travail Est-Ouest (quai d'Orsay) s'occupant notamment de pollution transfrontière : admise pour l'eau, elle se prête à la controverse pour l'air, dont l'étude sur l'acidité de la pluie est en cours de révision à Genève (cadre OCDE). Les scandinaves se plaignent en tout cas de la pollution transfrontière en provenance d'Angleterre. Ces travaux donnent lieu à deux ou trois recommandations et échanges d'informations, somme toute limités.

Le programme des Nations-Unies pour l'environnement (PNUE) est un programme mondial. On trouve une soixantaine de pays au conseil d'administration. Chaque année un programme est défini à Nairobi. Les Etats y apportent des contributions volontaires : la France à le 5ème rang ; bien placée, elle bénéficie d'un poids réel. Ce programme a surtout une valeur incitative : il contribue au financement et au lancement d'actions ; pour 1979 le budget total est d'environ 30 millions de dollars, avec une contribution des pays de l'Est de 3 % et des pays arabes de 2 % : c'est un programme financé par l'Occident.

La France voit son intérêt principal dans le projet "mers régionales", qui a lancé en 1975 le plan d'action Méditerranée à Barcelone. Ce plan Méditerranée, comporte trois volets : recherche et surveillance, protocoles et législation, aménagement (faire de l'éco-développement). Les deux premiers protocoles ont été signés ; un troisième sur la pollution tellurique paraît encore loin d'être au point, qui oppose les pays selon leur niveau de développement (industrialisation de l'Algérie...) Un "plan bleu" d'aménagement du territoire prévoit le développement intégré de la région méditerranéenne comprenant des volets réflexion, formation et gestion dans le cadre de ce qu'on appelle "l'éco-développement". Une initiative française donnera bientôt naissance à un centre qui s'installera<sup>1</sup> à Cannes, avec stages et opérations-pilotes prévus.