

POLITIQUE DES MILIEUX ET MILIEU DES POLITIQUES

Histoires d'antagonismes

Jean-Paul PASCAL*

On peut considérer que l'environnement est devenu une préoccupation majeure de l'état il y a seulement 25 ans, avec la création en 1971 d'un ministère de l'environnement. Celui-ci avait comme mission essentielle, à cette époque, de « sauvegarder la nature », c'est-à-dire de s'attaquer a posteriori aux problèmes de pollution qui étaient soulevés, et de préserver les paysages, ce qui revenait à rendre les projets d'aménagement plus esthétiques. On retrouve encore aujourd'hui, chez de nombreux élus locaux, cette vision simpliste de l'environnement qui consisterait à peindre en vert géranium quelque entrée de ville, à habiller un rond-point de rocailles fleuries, et y planter un olivier centenaire, arraché à son sol natal de St Etienne-les-Orgues ou de quelque colline du Portugal...

Un adjoint à l'environnement me confiait récemment sa fierté d'avoir fait acquérir à sa cité, la distinction de ville fleurie. Nos yeux s'en portent mieux, mais bien souvent cette écologie de façade sert de cache-misère : décharges non contrôlées, problèmes d'assainissement, absence de politique d'élimination des déchets, urbanisation sauvage, etc...La pancarte « ville fleurie », l'entrée de ville bien « paysagée », obèrent l'absence totale de comportement environnementaliste.

C'est depuis la poussée politique des écologistes (aux environs de 1988), et après la nomination de Brice Lalonde comme ministre de l'environnement, qu'on assiste à la mise en place de véritables politiques environnementales, décentralisées et applicables à tous les milieux.

C'est ainsi que l'on parlera de « gestion des milieux », non sans rapport avec l'administration qui en a la charge. Celle-ci, oppose

* Membre de Génération Ecologie, Maire Adjoint de Cavaillon, résidence Acticentre, Cours Fernande Peyre 84800 L'Isle-sur-la-Sorgue

à la nature sa cohorte de réglementations, son armée de fonctionnaires, ses sentinelles lacustres, champêtres, volantes..., dans un désordre tellement bien organisé qu'il prend des allures de labyrinthe pour l'administré qui oserait s'y aventurer.

Il existe des logiques administratives et gestionnaires qui sont souvent surprenantes.

Logique mathématique, statistique, probabiliste; gestion prévisionnelle face aux aléas météorologiques : en 1989 on ne parlait plus que de la soif qui nous menaçait; plus particulièrement en climat méditerranéen, essentiellement à cause d'une succession d'hivers sans neige et sans précipitations, oubliant que de tels phénomènes sont cycliques. Deux ans après on a vu resurgir des étangs phréatiques disparus depuis un demi-siècle, et les puits se sont remplis à des niveaux jamais vus. Que reste-t-il de la prise de conscience née de cette sécheresse? Les années de pluie l'ont bel et bien lessivée. L'eau, apparue furtivement comme une ressource limitée redevient abondante. Ceux qui étaient tentés de remettre en cause une certaine gestion privative au profit d'une répartition globale en fonction des usages pratiqués, sont restés sur leur faim.

Logique de rentabilité, logique économique, logique d'élu, pourrait-on dire, face à « l'élément » catastrophe disparu des mémoires. La terrible et meurtrière inondation de Vaison-la-Romaine est venue rappeler aux hommes qu'on ne devait pas faire n'importe quoi, n'importe où. Il suffisait d'observer la disposition de l'antique ville romaine et les distances respectées par rapport au lit de l'Ouvèze et réfléchir avant d'accorder des permis de construire.

Logique budgétaire, devant les problèmes d'élimination des déchets ménagers. Tel maire laissant se développer une décharge sur la commune parce que la collecte organisée est trop onéreuse et repoussant la décision de fermer cette décharge jusqu'à la date limite de 2002. Face aux problèmes des déchets industriels beaucoup d'élus inclinent au silence, l'argument fort reposant sur l'emploi : des emplois plus ou moins nombreux créés ou maintenus sur la commune, en échange de quoi on ferme les yeux sur la manière adoptée par l'industrie locale pour traiter ses déchets. Ce sont souvent les cours d'eau qui paient le tribut de ce marchandage.

Logique des solutions de facilité, à court terme, de compensation des revenus face à la déprise agricole : moins d'agriculteurs, moins de terres exploitées, plus de terres en friche, moins de revenus et une tentation de transformer les terres agricoles en

terrains constructibles. Ainsi vont se multiplier problèmes et nuisances : d'assainissement, de transport d'énergie, de desserte, avec la dégradation des paysages qui suit. Dans le sud de la France, la forêt a été victime d'une mauvaise gestion des espaces naturels, le mitage du massif forestier étant une des causes majeures des risques d'incendies.

Il suffit de ces trois exemples, eau, forêt, déchets, pour observer la plupart des blocages à la mise en œuvre efficace de leur gestion respective.

Parler d'efficacité, en gestion des milieux, c'est avant tout parler du respect de la loi. Ce qui est frappant dans la gestion des milieux, c'est la multiplicité des acteurs, se superposant en une immense Tour de Babel.

Pour la gestion des cours d'eau, par exemple, on ne dénombre pas moins de 15 acteurs identifiés auxquels s'ajoutent les usagers et les riverains en nombre indéfinissable.

On peut les regrouper en 3 grandes catégories, que l'on retrouvera pour la forêt et les déchets, qui sont :

- les collectivités territoriales : Région, départements, communes.

- les utilisateurs et usagers : industriels, agriculteurs, riverains, pêcheurs, associations diverses (de protection de la nature, sportives...)

- l'administration : Préfecture, Agence de l'eau, Agences de bassins, Ministère de l'Agriculture (DDA), Ministère de l'Équipement (DDE).

Ce nombre est tel, qu'à un moment la loi Lalonde sur l'eau, dans ce cas, a du mal à s'appliquer. Car la loi fait place aux décrets d'application lesquels attendent longtemps aux mains des Préfets.

Cette loi du 3 janvier 1992 repose sur 2 principes forts : L'eau et les milieux aquatiques font partie du patrimoine commun de la nation. La gestion intégrée s'impose, ce qui permettra la satisfaction des usages dans le respect des équilibres naturels.

Cette gestion devra être mise en œuvre dans un cadre décentralisé, concerté et collectif. Pour cela deux outils, le S.D.A.G.E. et le S.A.G.E. qui, tous deux, à leur échelle respective, constitueront des cadres de référence pour la réglementation et la planification.

Le SDAGE est le cadre de référence pour la politique de l'eau dans le bassin. Il constituera le cadre général auquel les

gestionnaires devront se référer en permanence. Il doit en particulier définir :

- les orientations à portée réglementaire.
- la mise en place de structures.
- les règles d'encadrement de la politique des SAGE.

Le SDAGE est élaboré par le Comité de Bassin, à l'initiative du Préfet qui coordonne, et les SAGE sont élaborées par des Commissions Locales de l'eau créées elles-mêmes par le Préfet. Nous percevons déjà la complexité du système.

Les S.A.G.E. (Schémas d'Aménagement et de Gestion de l'Eau) ne sont toujours pas en application 3 ans après, alors qu'un premier projet de SDAGE devait être examiné fin 1993. Et pour cause ! La composition de ces structures est la suivante : 25 % d'administration, 25 % d'usagers, 50 % d'élus.

On remarquera déjà un antagonisme. S'agissant d'une haute administration qui a la charge de la mise en application des lois pour tous, elle se voit contrariée par une multitude d'intérêts adjacents, contraires et tellement différents parce que politiques. Par exemple, prenons la géographie même d'un cours d'eau. Celui qui est en aval n'a pas la même perception du milieu, que celui situé en amont, bien que lui même soit en amont d'un autre. Et imaginons ce que cela représente comme divergences de perceptions sur les 1012 kilomètres de la Loire ou le long de rivières comme la Durance ou les Sorgues.

La définition du périmètre d'un SAGE ajoute à la complexité : elle appartient à la Commission locale de l'eau qui présente les mêmes rapports de force dans sa composition, que le SDAGE. S'ajoute à cela, la nécessité de cohérence physique et technique quant au périmètre fonctionnel (bassin versant hydrographique, aquifère, sous bassin, massif karstique qui alimente le bassin versant d'une rivière..) cohérence qui réclame de réelles compétences scientifiques. La cohérence devra être institutionnelle, prenant en compte l'existence ou non de structures locales, le découpage administratif, le contexte socio-économique, etc...autant de fils tendus sur le sentier de l'élaboration d'un SAGE.

Concrètement, sur le terrain, les riverains sont très soucieux de conserver leur droit de propriété et les élus locaux sont soucieux de se préserver un électorat ou une ressource d'imposition conséquente quand il s'agit d'implantations industrielles par exemple.

Les citadelles politiques et administratives sont nombreuses sur les rives de nos cours d'eau. La mise en place de la loi sur l'eau a du mal à se concrétiser à cause des rivalités constantes entre le monde politique, l'administration et les riverains.

Les riverains, on l'a dit, veulent conserver leur droit de propriété jusque dans le lit du cours d'eau, l'administration ne joue pas le jeu par crainte de perdre ses prérogatives par la création des commissions locale de l'eau. La DDA a deux casquettes. Elle représente le ministère de l'environnement dans le département chargé de veiller au respect des espaces naturels et dans le même temps, en tant que représentante du ministère de l'agriculture, elle accorde les autorisations de rejet dans les rivières des industriels. (Caves coopératives, conserveries...). La DDA délivre l'autorisation de polluer et elle sanctionne les pollueurs non autorisés. Concernant les extractions de gravier dans le lit des rivières, la DDA donne les autorisations d'exploiter, fixe les quotas d'exploitation sous la tutelle du Préfet et elle a, ce n'est un secret pour personne, des intérêts financiers sur les chantiers.

Les programmes de nettoyage des berges sont confiés à des entreprises équipées d'engins lourds qui ne font pas cas du milieu naturel et qui interviennent pour un coût élevé.

Un exemple : sur le lit de l'Ouvèze, une association d'insertion composée d'une trentaine de jeunes des banlieues d'Avignon, a travaillé 6 mois sous le regard d'un technicien de l'environnement, sur une longueur de berge déterminée. Une autre partie des travaux a été, comme à l'accoutumée, confiée aux techniciens de la DDA. Il en résulte, d'un côté, des pratiques d'enrochement systématique (grâce aux engins), ou de dragage, de canalisation du lit et de l'autre côté, un maintien des berges avec végétalisation, des zones inondables, pour une maîtrise douce. L'utilisation des problèmes d'environnement pour mener une politique de l'emploi, d'insertion, de sensibilisation, d'éducation, obéit à une tout autre logique que celle qui consiste à dépenser jusqu'au dernier franc, ce qui a été prévu au budget, sans autre réflexion.

D'un côté, peu de main d'œuvre, mais des engins polluant et des méthodes coûteuses et pas nécessairement les meilleures, de l'autre 30 jeunes qui retrouvent un sentiment d'utilité, une œuvre sociale donc, pour un résultat plus respectueux de l'environnement, plus écologique, éducatif, économique.

Coût de l'opération d'insertion : 500.000 Francs; coût de l'entreprise de travaux publics commandée par la DDA, 11.000.000 Francs et les travaux ont été interrompus par épuisement des fonds.

On voit bien ici que deux visions s'affrontent en matière de perception des problèmes d'environnement. On serait tenté de dire que c'est la sensibilité d'un côté et de l'autre, la froideur du « monstre froid ».

Chaque élu d'une commune riveraine est préoccupé par le débit de la rivière qui traverse sa commune. Le réflexe consiste à vouloir que l'eau descende le plus rapidement possible et s'évacue sans inonder les administrés de la commune. C'est dire qu'elle inondera les communes en aval.

Exemple constructif, la ville d'Entraigues a conclu avec l'État une charte pour l'environnement qui prévoit en outre l'aménagement des berges de l'Ouvèze avec une voie de 7 mètres pour les véhicules d'entretien de la DDA en échange de quoi, c'est la DDA qui subventionne la revégétalisation des berges pour habiller le projet.

Un autre exemple est le cas intéressant de l'EDF. Cette entreprise, monopole d'état utilise 62 % de l'eau consommée, contre 17 % les communes, 14 % l'industrie, 14 % l'agriculture. Par ailleurs, l'EDF possède 75 % des eaux stockées.

L'EDF ne respecte pas le débit réservé qui lui est imposé par la loi. En Durance, l'EDF capitalise sans cesse sur le dos de l'environnement. Plusieurs fois poursuivie, les juristes compétents faisant appel, le turbinage amorti 20, 100, 1000 fois, qui le sait, les amendes. Car EDF perd ses procès. Un haut responsable de l'EDF a été poursuivi, condamné, mais depuis, muté dans une autre région. Or, la rivière doit avoir un débit minimum pour préserver la réserve aquatique et piscicole.

Sur les Sorgues, l'entretien de la ripisylve (végétation des berges), rencontre de nombreux problèmes. Les platanes, atteints par le chancre coloré s'effondrent dans l'eau. D'importants moyens doivent être mis en place pour nettoyer les berges, désinfecter, replanter les essences nouvelles.

Cette intervention s'oppose aux riverains propriétaires qui considèrent cela comme une atteinte à la propriété privée. Cet exemple met en évidence l'impérieuse nécessité de considérer une rivière ou un fleuve comme une entité globale de sa source jusqu'à son embouchure. On peut imaginer la création d'un conservatoire, instance suprême qui dicterait par le biais de contrat de rivière des directives incontournables, parmi celles-ci, la remise en question des droits de propriété acquis en 1789. Les SAGE, en instaurant un véritable code de déontologie, seront le meilleur outil de gestion des cours d'eau.

Concernant les déchets, toutes les décharges devraient être fermées en 2002. Aux lois territoriales, s'ajoutent les contraintes européennes. Les départements auraient dû mettre en place des plans de traitement des déchets. Aujourd'hui, seulement 15 départements, ont bouclé ces plans de traitement qui prévoient en outre le traitement et le recyclage après collecte sélective et l'élimination des décharges sauvages. Certains plans qui ont démarré très vite n'avancent plus face aux problèmes des collectivités locales, de la gestion des déchets et de l'obligation des maires qui font eux mêmes partie des syndicats de gestion des déchets. Devant les coûts à engager la solution la plus simple est la mise en décharge. La mise en place de la collecte sélective et d'une chaîne de recyclage réclame des actions d'éducation de la population et une volonté politique. La solution évidente, et encouragée par l'État, est l'intercommunalité dans le cadre de la politique des déchets. Il est fréquent de constater que telle unité de recyclage fonctionne au tiers de sa capacité, par manque d'adhérents, les communes voisines mettant en décharge (voir Cavaillon face à Châteaurenard et Cabannes). Le programme « éco-emballage », qui récolte de la taxe sur les emballages auprès des industriels qui les fabriquent, devrait permettre d'aider les mairies à récolter ces emballages (qui représentent les 2/3 d'une poubelle). Actuellement, 37 villes appliquent le système, dont Avignon. La solution à la gestion des déchets passe par une volonté intercommunale qui s'inscrit dans une cohérence au minimum départementale. Prenons pour exemple Avignon, qui est à la fois frontalière de deux départements et d'une autre région. L'intercommunalité s'impose si l'on ne veut pas voir s'appliquer aux déchets ce que l'on connaît pour l'implantation des grandes surfaces.

En ce qui concerne la forêt, les acteurs sont aussi très nombreux : ONF, DDE, DDA, Sécurité Civile, mairies, Parcs Naturels, Fondation pour la Forêt Méditerranéenne, etc...

La découpe administrative en communes est complexe, pour une même forêt. Et ne parlons pas de la découpe foncière, et la multiplicité des propriétaires privés.

La forêt, autrefois naturellement entretenue par l'exploitation, les troupeaux, les agriculteurs, est aujourd'hui, certes plus dense que jadis (la Forêt méditerranéenne représente à elle seule l'équivalent de la Forêt française à la fin du 19^e siècle), mais plus exposée, aux risques d'incendie. La déprise agricole a accéléré l'urbanisation. Et paradoxe, les efforts mis en place pour la lutte contre les incendies, ont pour but essentiel de préserver les vies humaines.

L'importance des moyens employés pour protéger les habitations, la sécurité civile et ses moyens en Canadiens, Hélicoptères, tout cela coûte beaucoup plus cher qu'une excellente politique de prévention.

L'association "APRES" que préside le Chanteur Yves Duteil, préconise l'achat obligatoire d'une motopompe avec une piscine, pour lutter efficacement à titre individuel contre les incendies. Cette suggestion louable, pleine de générosité n'aurait qu'une efficacité réduite face à un incendie tel qu'on les connaît, avec un front de feu à 600 degrés.

La loi oblige le débroussaillage 20 mètres autour de la maison, mais les moyens de contrôle sont insuffisants et comment faire lorsque le voisin ne veut pas débroussailler, lorsque le terrain est à l'abandon ?

La forêt gagne sur l'agriculture et l'urbanisme gagne sur la forêt. Les maires ont trop de pouvoirs en matière d'urbanisme. Ils ne peuvent pas, par leur situation d'élus, être de véritables arbitres objectifs quant aux décisions d'urbanisme. Et la décision de démarrer un contre-feu, on le sait, souvent la seule solution efficace pour lutter contre l'incendie, ne peut être prise sur le terrain de l'administré par le même homme qui a accordé le permis à l'administré et qui a eu le soutien de l'administré. Là encore l'existence d'une autorité impartiale s'avère une nécessité. La loi Pasqua sur l'aménagement va dans le bon sens lorsqu'elle sollicite de la part des maires une politique de conservation des espaces naturels.

Pour conclure, on observera que dans tous les cas de figure les problèmes de gestion des milieux doivent être pris dans leur globalité et la mise en œuvre des politiques de gestion doit obéir à un cadre préétabli, le même pour tous, en dehors des intérêts privés, des influences locales, politiques, économiques. La création d'un conservatoire général des milieux semble une solution non utopique. A quand un véritable grand ministère de l'environnement qui aurait sous sa tutelle l'aménagement, le logement, l'agriculture, et pourquoi pas la culture...

Bibliographie

Agence de l'eau "Rhône Méditerranée Corse", 1991. Rapport Eau.

MALANDAIN, G., 1990. Rapport N° 1460 du 14 juin 1990, déposé par M Guy Malandain, Député à l'Assemblée Nationale.

TAVERNIER, Y., 1990. Rapport N° 1358 du 17 mai 1990, déposé par M Yves Tavernier, Député à l'Assemblée Nationale.

Travaux de la Société d'Écologie Humaine

Pavillon de Lenfant, 346 route des Alpes
13100 Aix-en-Provence

Directeur de la Publication : Nicole Vernazza-Licht

Déjà paru :

L'homme et le lac 1995

À paraître :

Urbanisation et environnement dans les pays en développement 1997

L'homme et la lagune 1998

Cet ouvrage est issu, pour l'essentiel, des travaux présentés aux 7^e journées scientifiques de la S.E.H. qui se sont déroulées à Aix-en-Provence les 19 et 20 mai 1995.

Il a bénéficié du soutien financier de l'Observatoire du Littoral Nord-Pas-de-Calais.

Dépôt légal : 2^e trimestre 1997

ISBN : 2-9507852-7-1

Tous droits réservés pour tous pays

© Editions de Bergier

476 chemin de Bergier 06740 Châteauneuf de Grasse

IMPACT DE L'HOMME SUR LES MILIEUX NATURELS

Perceptions et Mesures

Éditeurs scientifiques

Patrick Baudot, Daniel Bley, Bernard Brun,
Hélène Pagezy, Nicole Vernazza-Licht

Travaux de
la Société
d'Ecologie
Humaine



1996