

Pour COMITÉ D'HISTOIRE mémoire

REVUE DU MINISTÈRE DE L'ÉCOLOGIE, DU DÉVELOPPEMENT DURABLE ET DE L'ÉNERGIE



n°12
AUTOMNE- 2013

Pour COMITÉ D'HISTOIRE mémoire

REVUE DU MINISTÈRE DE L'ÉCOLOGIE, DU DÉVELOPPEMENT DURABLE ET DE L'ÉNERGIE

Le **comité d'Histoire** souhaite faire évoluer la ligne éditoriale de la revue « *Pour Mémoire* » en s'efforçant, quand c'est pertinent, de regrouper autour d'une même thématique une série d'articles exprimant les approches complémentaires de chercheurs, d'experts et de témoins.

Dans le numéro 12, cette orientation est illustrée par cinq articles consacrés à la politique des déchets ménagers en France et en Allemagne et par quatre articles relatifs aux 30 ans de la loi d'orientation sur les transports intérieurs (LOTI). La revue comporte aussi des articles spécifiques.

Pour ce qui concerne **les déchets ménagers**, Stéphane Frioux (université Lumière Lyon 2) rappelle comment les villes commencèrent à s'impliquer dans la collecte des déchets au nom de l'hygiène à la fin du XIX^e siècle, de l'invention des « poubelles » (1884) aux premières usines d'incinération en France. Puis le traitement des déchets s'est industrialisé pendant l'entre-deux guerres. L'État a commencé à s'impliquer dans ce domaine au début des années 1960 (pollution de l'air due aux incinérateurs, explosion du volume des emballages et du plastique, impact de la création du ministère de l'Environnement en 1971).

Laurence Rocher (université Lumière Lyon 2) décrit l'émergence d'une politique nationale et européenne des déchets entre les deux lois fondatrices de 1975 et de 1992 à la place d'une gestion locale et sectorielle. Cette évolution a permis d'assurer une prise en charge administrative, de jeter les bases d'un service public de collecte et de traitement et de se lancer dans la valorisation afin de lutter contre le gaspillage. Après une phase de conflits locaux (déchets dangereux, contestation de proximité et crise de confiance) la réforme de 1992 a donné un nouvel élan (création de l'ADEME, tri et recyclage, limitation de l'enfouissement aux déchets ultimes, planification territoriale, information et participation du public). Au début des années 2000, le mot d'ordre était la réduction à la source.

Michel Affholder (IGPEF honoraire) a été un acteur majeur de la politique des déchets, de la direction de l'aménagement foncier et de l'urbanisme (DAFU) à la fin des années 1960 jusqu'à la fin de son mandat de directeur de l'agence spécialisée dans la récupération et l'élimination (ANRED) en 1984. Il témoigne de l'émergence des schémas départementaux, des études visant à une élimination plus performante, de la préparation de la loi de 1975 et

des innovations retenues (responsabilité, prévention, récupération) ainsi que de la mise en place de l'agence installée à Angers et de ses programmes d'action (1978-1984).

François Chalot, consultant et formateur en gestion durable des déchets, participa à la préparation de la seconde loi-cadre sur les déchets ménagers, votée en 1992. Il explique les raisons de mettre fin aux décharges, le besoin de transparence et de visibilité en matière de planification et de relations avec le public et les nouvelles options (hiérarchiser les modes de gestion et élargir la responsabilité des producteurs, perfectionner les financements incitatifs en faveur du recyclage).

Madame Heike Weber (professeur à l'université de Berlin) montre les différences entre les politiques française et allemande depuis la fin du XIX^e siècle : des techniques de collecte et d'enlèvement plus précoces en Allemagne, l'effet important sur le niveau du recyclage des deux guerres mondiales et de la volonté d'autarcie du régime nazi, l'impact de la divergence des politiques économiques à l'Est (priorité en faveur du recyclage des matériaux dans une économie socialiste) et à l'Ouest (miracle économique et explosion des volumes de déchets) après la guerre et l'infléchissement de la politique ouest-allemande en faveur de la réduction des déchets et du recyclage après la crise pétrolière des années 1970.

Le second thème du numéro 12 concerne **les 30 ans de la loi d'orientation des transports intérieurs (LOTI)**.

Nicolas Neiertz, sous-directeur du budget au ministère et auteur d'une thèse sur la coordination des transports en France depuis 1918, actualise un cours donné à l'École des Ponts. Dans le contexte d'une concurrence croissante entre la route et le rail à partir des années 1920, l'État dut développer une politique multiforme de coordination en 1934 (réglementation, fiscalité, tarifs, investissements) qui fut progressivement assouplie après 1949, avec un fort recul de la réglementation dans les années 1970, accéléré depuis lors par les directives communautaires d'inspiration libérale. Dans le cadre de la LOTI, c'est surtout la coordination technique pour interconnecter les réseaux qui s'est développée.

Lors d'un entretien le 28 mars 2012 avec Loïc Vadelorge, professeur d'histoire contemporaine à Paris-Est Marne-la Vallée, Claude Martinand a commenté son implication personnelle dans



l'élaboration de la LOTI, le contexte technique du projet de loi, son contexte politique et idéologique, les conditions du débat parlementaire et sa vision de la portée de cette loi d'orientation, aujourd'hui intégrée dans le Code des Transports.

Loïc Vadelorge exprime ensuite son point de vue de chercheur sur les temporalités de la LOTI. Il analyse la LOTI comme l'expression d'un dirigisme décentralisé dans une période où, parallèlement, le Parlement votait la loi *Defferre* de décentralisation. Il considère que la LOTI peut aussi être comprise comme une réinvention de la régulation libérale des transports, avec une approche économique inspirée des enseignements de l'économétrie dans les années 1950-1970. Mais la LOTI peut être caractérisée comme un texte pensant en même temps les principes de rupture et de continuité, d'où les diversités d'interprétation auxquelles elle a donné lieu.

Enfin, Olivier Paul-Dubois-Taine, IGPEF et ancien responsable du conseil des directeurs « Transports », rappelle que la LOTI a fixé un cadre normatif à l'évaluation économique des projets d'infrastructures de transport. Il nous propose des clefs de compréhension de sa mise en œuvre en analysant l'évolution entre les schémas modaux de 1982 et le schéma national des infrastructures de transport en cours de discussion, l'harmonisation des méthodes d'évaluation des projets, les évaluations *ex-post* permettant d'apprécier l'écart entre les prévisions et les réalisations et la complexité croissante des modalités d'élaboration des projets avec les processus de débat public.

Il y a enfin quelques articles spécifiques.

Jean-Pierre Rideau, adjoint au sous-directeur de l'action territoriale et de la législation sur les matières premières à la direction générale de l'aménagement, du logement et de la nature (DGALN), présente le processus de construction d'outils décentralisés de gestion de l'eau dans les départements d'outre-mer depuis la loi de 1992. Après la mise en place de comités de bassin en 1995-1996 et des discussions visant à construire un dispositif pragmatique et décentralisé adapté à l'Outre-mer, on a débouché sur la création d'Offices de l'eau (2000) de redevances de prélèvement puis de pollution (2003-2006) et de dispositifs propres à chacun des départements.

Hélène Vacher, professeur à l'École nationale supérieure d'architecture de Nancy, synthétise la recherche réalisée pour le compte du comité d'Histoire sur les ingénieurs des Ponts en activité Outre-mer depuis l'organisation de services de travaux publics dans les colonies à la fin du XIX^e siècle jusqu'aux indépendances. Elle évoque la place des ingénieurs dans la gestion des territoires, les formations et les savoirs, les changements induits par la loi-cadre *Defferre* de 1956 et l'évolution progressive vers des missions de coopération et d'assistance techniques.

Jean-Claude Boual, ancien chargé de mission au ministère de l'Équipement, a participé aux discussions communautaires sur la libéralisation des services publics de réseaux à partir de 1991. Il décrit la genèse de cette politique communautaire dans les années 1970-1980, les conséquences de l'Acte unique européen de 1987, la nécessité d'une nouvelle méthode pour exprimer les positions françaises et l'implication du ministère dans les discussions sur les services d'intérêt économique général au regard de l'approche française des services publics jusqu'au traité de Lisbonne de 2005.

La rubrique « *Parole de chercheur* » concerne Florian Charvolin, sociologue au Centre Max Weber (CNRS) et membre du conseil scientifique du comité d'Histoire. L'entretien porte sur son cheminement intellectuel à partir de sa recherche doctorale sur « l'invention » de l'environnement dans les années 1950-1960, en mettant l'accent sur sa pratique de l'enquête sociologique, ainsi que sur les méthodes permettant d'étudier la genèse des institutions publiques.

Louis-Michel SANCHE

Secrétaire du comité d'Histoire 

sommaire

La politique des déchets ménagers de la fin du XIX^e siècle à la réforme de 1992 8

- ★ Le problème des déchets ménagers de la fin du XIX^e siècle aux années 1970 par **Stéphane Frioux**
- ★ La gestion des déchets ménagers : histoire d'une politique publique par **Laurence Rocher**
- ★ La naissance et les premiers développements d'une politique nationale des déchets entre 1971 et 1984 par **Michel Affholder**
- ★ 1982 : une année charnière de la gestion des déchets par **Francis Chalot**

La loi d'orientation des transports intérieurs (Loti) a 30 ans 50

- ★ La remise en perspective historique des politiques de coordination des transports par **Nicolas Neiertz**
- ★ Retour sur la LOTI : entretien de **Loïc Vadelorge** avec **Claude Martinand**
- ★ Les temporalités de la LOTI par **Loïc Vadelorge**
- ★ La LOTI depuis 30 ans : planification et évaluation *ex-ante* des projets par **Olivier Paul-Dubois-Taine**

En perspective 93

- ★ La création des offices de l'eau dans les départements d'outre-mer par la loi sur l'eau de 1992 par **Jean-Pierre Rideau**
- ★ Le miroir de l'Outre-mer des ingénieurs des Ponts et Chaussées par **Hélène Vacher**
- ★ Services publics et services d'intérêt général en Europe par **Jean-Claude Boual**

Regards étrangers

139

- ★ La politique des déchets ménagers en Allemagne au XX^e siècle par **Heike Weber**

Parole de chercheur

152

- ★ Entretien avec **Florian Charvolin** par **Stève Bernardin**

Lectures

168

- ★ Histoire des plages de Cannes et de La Napoule, **Jean-Marie Martin**
- ★ Comment Haussmann a transformé Paris ? Un documentaire de **Yves Billon**
- ★ État des lieux-Laboratoire Rives, **Jean Langumier, Emmanuel Martinais**, préface **Sylvain Maresca**, photographies **David Desaix**
- ★ Une protection de l'environnement à la française ? (XIX^e-XX^e siècles)
sous la direction de **Charles-François Mathis** et **Jean-François Mouhot**

Exposition

172

- ★ Royan - photographies de la Reconstruction (1950 - 1961) archives photographiques du MRU
par **Brigitte Druenne-Prissette** et **Daniel Coutelier**

Comité d'Histoire

174

La politique des déchets ménagers de la fin du XIX^e siècle à la réforme de 1992

Centre de tri et de valorisation des déchets ménagers
© Laurent Mignaux/METL-MEDDE



Le problème des déchets ménagers de la fin du XIX^e siècle aux années 1970

par **Stéphane Frioux**, maître de conférences en histoire contemporaine à l'université Lumière Lyon 2
et membre du Laboratoire de recherche historique Rhône-Alpes (LARHRA)

Le problème des déchets ménagers est aussi ancien que le fait urbain : les historiens des époques médiévale et moderne ont montré que les pouvoirs publics avaient déjà pris des mesures pour éviter l'entassement des « boues et immondices » dans les espaces publics.

Les dernières années du XIX^e siècle constituent un tournant, avec le passage d'une gestion des ordures ménagères largement confiée à des particuliers et pensée comme une source de revenus pour le budget municipal à une gestion fondée sur les préceptes hygiénistes recommandant un éloignement rapide des matières susceptibles d'entrer en putréfaction et s'interrogeant sur la meilleure façon de détruire définitivement ces matières (incinération, mise en décharge, transformation en engrais, rejet à la mer ou dans les cours d'eau).

Comment la collecte et le traitement des ordures ménagères ont-ils progressivement été modernisés et fait l'objet de l'attention d'un nombre croissant d'acteurs (ingénieurs, élus locaux et nationaux, citoyens, etc.) ? On essaiera de présenter les grands traits de l'évolution de cette politique jusqu'à l'expérience du

ministère de la Protection de la nature et de l'Environnement (1971-1975). Dans ce domaine, il vaudrait mieux, d'ailleurs, évoquer **des politiques**, tant la diversité et l'autonomie des municipalités furent grandes.

« L'Ancien Régime » des déchets au XIX^e siècle

Durant cette époque d'urbanisation croissante de la France, à un rythme beaucoup moins rapide cependant que le Royaume-Uni puis que l'Allemagne, **un idéal de gestion du problème perdurait dans la plupart des villes** : celui de l'affectation de la collecte des « boues », « gadoues », « équevilles », termes utilisés en fonction des régions, lors d'adjudications périodiques. Dans ce système, les agriculteurs acceptaient de payer pour ramasser les ordures de tel ou tel quartier, et de les épandre ensuite, brutes ou après fermentation, sur des champs, en tant qu'engrais naturel.

Toutefois s'opéra progressivement ce que Sabine Barles a qualifié d'**inven-**

tion des déchets. Les matières usées urbaines devenaient trop volumineuses et perdaient également en vertu agromomique. Dans le même temps, les exigences de l'hygiène s'accroissaient, car la bactériologie révèle les causes microscopiques des maladies. Les arrêtés municipaux imposaient aux entrepreneurs de la collecte d'utiliser des tombereaux bâchés puis hermétiques, et aux particuliers de mettre leurs ordures dans des caisses ou des boîtes, les fameuses « poubelles » imposées par le préfet de Paris en 1884. Le couvercle n'a été imposé que plus tardivement, au cours de la première moitié du XX^e siècle.

Que faire des déchets qu'on ne peut directement épandre sur les champs ?

L'époque vit l'apparition d'un nouveau système : la destruction des ordures par le feu. Cette méthode fut d'abord mise au point en Angleterre dans les années 1870, dans un pays plus urbanisé et où les ordures contenaient une proportion plus importante de cendres. Elle peina à s'exporter en France avant la Première Guerre mondiale : des hygiénistes res-

taient attachés au principe de complémentarité entre la ville et la campagne, tels Paul Brouardel et Octave du Mesnil, qui faisaient remarquer, en outre, que *« bien des incertitudes règnent encore sur les services que les appareils d'incinération sont appelés à rendre »*¹. Des sociétés de « trituration » ou de « broyage » des gadoues parisiennes tentèrent de développer un marché de l'ordure-engrais à destination des pays de grande culture du Bassin parisien et du Nord. Mais la question des tarifs de transport des ordures par chemin de fer, et les plaintes des riverains des gares où l'on déchargeait les wagons d'immondices, freinèrent cette solution. Le problème se posait moins pour Marseille qui disposait d'un lieu de débouché peu peuplé et à fertiliser dans la plaine de la Crau.

Un peu partout en France, notamment dans le contexte d'application de la loi de 1902 sur la protection de la santé publique, qui accroissait l'importance de la thématique de l'hygiène, les municipalités étaient contactées par des ingénieurs faisant office d'intermédiaire pour des sociétés britanniques. Elles restaient cependant frileuses à l'égard d'une méthode nécessitant un gros investissement initial et qui n'était pas encore « consacrée par l'expérience » dans l'Hexagone. Le Havre, Rouen, Villeurbanne, Nancy, ainsi que Paris, où les usines de broyage étaient devenues insuffisantes, avaient recours à l'incinération, qui permettait de faire disparaître les soucis de mise en décharge et les plaintes de riverains ou d'hygiénistes à l'égard du chiffonnage.

La ville de Rouen se dota d'une usine dont les fours étaient de modèle anglais, après un voyage d'étude accompli à travers l'Europe en septembre 1908 par une commission spéciale. Au retour de ce périple de 5000 kilomètres parcourus en quinze jours, les échanges au conseil municipal étaient empreints d'optimisme : *« Aujourd'hui que c'est une obligation légale pour les municipalités de prêcher l'hygiène à leurs concitoyens, n'ont-elles pas implicitement l'impérieux devoir de prêcher l'exemple ? Or, l'hygiène déconseille les tas d'ordures gisant sur les trottoirs à côté de poubelles renversées »*².

Mais à l'échelle du pays, le nombre des municipalités qui s'engageaient dans la voie d'un traitement industriel de leurs ordures restait très marginal. Ainsi, une enquête menée en 1916 montra que la grande majorité des villes françaises restaient dans un mode traditionnel de mise en décharge. Dans de nombreux départements, aucune ville ne possédait un service régulier de collecte ni n'était dotée d'un règlement concernant la destination et le traitement des ordures ménagères. Dans le Doubs, Besançon, Montbéliard et Audincourt étaient les seules villes où le service fût réglementé mais la réponse du préfet précisait : *« aucune de ces villes n'est outillée pour le traitement des ordures qui jusqu'à ce jour ont été utilisées comme engrais par les cultivateurs des environs qui assurent leur enlèvement »*³. De même, la collecte des ordures restait souvent effectuée avec des moyens rudimentaires. Quelques villes du centre et de l'est du pays adoptèrent un système



Publicité pour des camions électriques d'enlèvement des ordures ménagères. Source : Archives municipales de Lyon, 923 WP 421

helvético-germanique de tombereaux et de poubelles standardisés dans une optique « hygiénique », pour éviter le déversement de poussières.

L'essor de l'automobile entraîna une modernisation du matériel de ramassage qui s'opéra progressivement jusqu'aux années 1930. Les firmes automobiles comme Renault ou De Dion-Bouton, ainsi que d'autres firmes plus spécialisées (SOVEL), démarchaient les villes pour

¹ Immondices - transport par chemin de fer - destruction par le feu. rapport présenté par les Dr P. Brouardel et Du Mesnil, extrait du tome XXVI (année 1896) du recueil des travaux du CCHP de France et des actes officiels de l'administration sanitaire, Melun, imprimerie administrative, 1896

² Archives municipales de Rouen, 5M 1, rapport lu lors de la séance du conseil municipal du 29 janvier 1909

³ Archives nationales, carton F⁸ 226

leur proposer des «auto-tombereaux». Lyon se dota d'un service de camions électriques employés à la collecte des immondices, qui apportaient leur chargement à une usine d'incinération mise en service en 1931⁴.

Vers une nécessaire industrialisation du traitement des déchets : l'entre-deux-guerres

Au début des années 1910, la question des déchets était abordée par l'administration de façon bien différente de celle de l'eau ou de celle de l'assainissement, deux autres domaines d'une «technologie sanitaire» qui commençaient à disposer de revues et de réseaux professionnels spécialisés⁵.

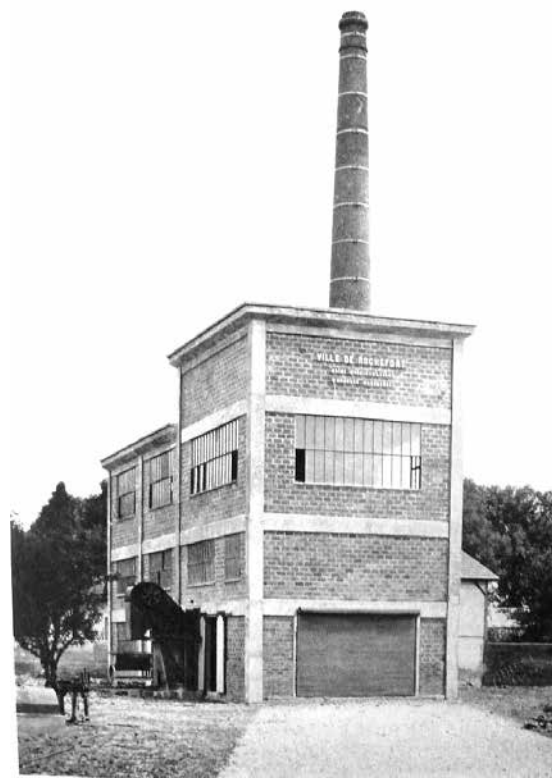
En effet, une politique nationale de l'eau était en cours de mise en place, par le contrôle des projets d'adduction d'eau, confié à partir de 1884 au Conseil supérieur d'hygiène publique (CSHP), et par l'encouragement aux travaux publics locaux via des subventions prises sur les fonds du PMU (Pari mutuel urbain) à compter de 1903. Les réseaux d'égouts et les stations d'épuration se développaient plus lentement mais firent l'objet d'instructions rédigées par le CSHP en 1905 et 1909.

La collecte pouvait certes bénéficier de nouvelles formes de financement :

l'enlèvement des ordures ménagères était inclus dans un ensemble de services pouvant faire l'objet de taxes municipales spécifiques (loi du 13 août 1926). En revanche, le traitement des ordures ménagères, dont les problèmes et les opportunités de perfectionnement étaient discutés au sein des cénacles d'ingénieurs spécialisés, ne faisait pas l'objet de débats nationaux. Cette situation n'était pas propre à la France, d'ailleurs, comme le montre Heike Weber dans son article relatif à la situation allemande.

La seule initiative notable émanant de l'échelon central est à mettre au crédit du ministère de la Santé, qui instaura un concours en 1930 «pour la création d'un procédé rapide de destruction des ordures ménagères, spécialement conçu pour de petites et moyennes agglomérations». L'ambition initiale, qui consistait à faire construire des installations d'essai, fut revue à la baisse, en raison du petit nombre d'entreprises à même de les construire et du contexte de la crise économique. Le jury, composé de membres du CSHP, visita des usines en fonctionnement. Le procédé de l'incinération sortit vainqueur, avec le premier prix décerné à la société «Union de Services publics», tandis que le procédé concurrent de la fermentation était classé second. Quelques années plus tard (1938), le CSHP publia ses premières instructions générales relatives à l'évacuation des ordures ménagères.

Face à ce manque de directives venues de l'échelon central, les pouvoirs publics locaux étaient confrontés à un



Usine de ROCHFORD-SUR-MER

Photographie d'une usine d'incinération des années 1920, dans le catalogue de la société CAMIA. Source : Archives municipales de Lyon, 959 WP 102

abondant discours sur le problème, qui émanait des entrepreneurs cherchant à obtenir des marchés de collecte ou de traitement des déchets urbains. Les sociétés qui exploitaient des brevets de fours d'incinération insistaient sur les

⁴ Archives municipales de Lyon, 937 WP 137

⁵ L'Association Générale des Hygiénistes et Techniciens Municipaux (AGHTM), ancêtre de l'actuelle ASTEE, fut fondée en 1905 avec le sigle AGIAHM et disposa dès cette époque de sa revue *La Technique Sanitaire*, devenue aujourd'hui *Techniques-Sciences-Méthodes*

avantages hygiéniques – le feu purifie tout – et sur l'absence de plaintes à l'égard de leurs usines qui n'engendreraient pas de nuisance pour le voisinage (rats, incendies spontanés, chiffonniers...), contrairement aux décharges. Elles n'hésitaient pas, dans leurs brochures ou leurs mémoires de projets, à citer à l'appui de leurs promesses des autorités scientifiques ou des ingénieurs comme celui de la ville de Lyon qui écrivait, le 6 juillet 1933 : *«Aucune plainte n'a été formulée par les voisins de l'usine d'incinération en ce qui concerne les fumées et les odeurs ; il ne peut d'ailleurs qu'en être ainsi car il n'existe ni fumées, ni odeurs»*. Son collègue de Rouen affirmait, le 9 octobre 1934 : *«Aucune plainte n'a été formulée par la population habitant les immeubles voisins de l'usine d'incinération soit contre des productions de fumées, soit contre des dégagements d'odeurs désagréables. Enfin, le personnel affecté à la conduite des fours travaille dans des conditions très satisfaisantes de salubrité et de sécurité, aucune réclamation contre les conditions du travail n'ayant été présentée par les intéressés⁶»*.

Mais les administrations locales ne se fiaient pas qu'aux brochures commerciales. Un intense travail de collecte de documentation, de voyages d'étude, d'échanges d'information entre villes avait lieu sur ces questions, comme sur celles de l'épuration de l'eau et du traitement des eaux usées (Frioux, 2009). Les associations de techniciens sanitaires soutenaient l'industrialisation du traitement, à l'image de l'AGHTM qui inscrivait comme devise en une de sa revue *«Les*

ordures ménagères doivent être incinérées pour ne pas répandre l'infection»⁷.

Confrontées à une conjonction de nouveaux problèmes (l'augmentation du volume produit, la désaffection des agriculteurs périurbains pour les ordures, l'urbanisation qui imposait de reculer sans cesse les décharges) **les municipalités furent livrées à elles-mêmes jusqu'à la fin de l'entre-deux-guerres⁸**. Cela entraîna une grande diversité de situations locales, corollaire de la marge de manœuvre des autorités urbaines⁹. Dans la région parisienne, observait un spécialiste du problème au milieu des années 1930, *«plus de 300 communes doivent se soucier de leurs ordures ménagères. Or, jusqu'à l'heure actuelle, aucune solution d'ensemble n'a été étudiée. Chaque municipalité se débat individuellement dans les mêmes difficultés que ses voisines¹⁰»*.

Toutefois, la loi du 23 avril 1933 départementalisa le service de collecte et de traitement d'abord mis en place à Paris *intra-muros* et l'adhésion des communes de banlieue ne cessa de croître jusqu'aux années 1960¹¹. Au gré des archives et des villes, on peut observer **cette variété de façons d'aborder le problème commun à toutes les collectivités, «selon la personnalité, l'esprit d'initiative, les conceptions, le plus ou moins grand dynamisme des élus locaux¹²»** :

- ★ des études poussées pendant plusieurs années mais qui finissaient dans des cartons sans aboutir (Montluçon, Limoges, Chambéry, etc.),
- ★ des usines rapidement abandonnées (Nice),

- ★ des hésitations entre l'incinération, désormais promue par des sociétés françaises (la SEPIA, renommée CAMIA, fondée par des ingénieurs des Mines, puis l'Union de Services Publics), et la «zymothermie», nom savant donné à la fermentation accélérée des ordures dans des cellules closes en béton, procédé inventé par un hygiéniste italien et adapté par des ingénieurs français. Cette dernière technique ne parvint à conquérir des marchés qu'essentiellement dans le Midi (Valence, Cannes, Aix-en-Provence, Avignon, Narbonne), tandis qu'en 1939, plus d'une vingtaine de villes avaient adopté l'incinération des ordures et que d'autres s'approprièrent à le faire. Face aux promesses – souvent déçues dans les faits – de bénéfices en vendant du «poudreau», les tenants de l'incinération avançaient de nouvelles solutions comme l'utilisation de la chaleur dégagée pour alimenter des réseaux de chauffage urbain (Villeurbanne) ou chauffer plus modestement des abattoirs voisins de l'installation (Tours, Nancy).

⁶ Archives municipales de Nancy, 5I 808. Mémoire à l'appui d'une demande d'autorisation pour la construction d'une usine d'incinération d'ordures ménagères pour la ville de Nancy, 9 novembre 1934

⁷ *La Technique Sanitaire et Municipale*, avril 1929, janvier 1932, juillet 1935

⁸ Archives municipales de Lyon, 937 WP 33, rapport sur le cahier des charges type applicable aux services publics d'enlèvement des ordures ménagères, 20 janvier 1942

⁹ «L'équipement des collectivités locales», *Urbanisme* n°114, juillet 1947, p. 72-74

¹⁰ René Humery, *Les ordures ménagères de la région parisienne (collecte, évacuation, destruction)*, Paris, Dunod, 1935, p. 2

¹¹ Sabine Barles, *L'invention des déchets urbains : France, 1790-1970*, Seyssel, Champ Vallon, 2005, p. 212

¹² «L'équipement des collectivités locales», *Urbanisme*, op. cit

De l'autre côté de la Manche, dans cette Grande-Bretagne que l'on croit volontiers plus libérale, le ministère de l'Hygiène vérifiait les projets quand l'autorité locale devait recourir à un emprunt pour couvrir les frais d'établissement, donnait des conseils et publiait des statistiques¹³. Le berceau de l'incinération, où plusieurs centaines de fours fonctionnaient au début du XX^e siècle, délaissait d'ailleurs cette technique au profit de la **décharge contrôlée**, procédé qui permettait de récupérer du terrain pour y faire des parcs ou des golfs ou le rendre constructible. Expérimentée par les services du département de la Seine dans les années 1930, la décharge contrôlée s'est développée en France dans la seconde moitié du siècle. Pour l'heure, l'incinération à la française obtint une petite consécration dans le milieu des spécialistes à l'occasion de la conférence de l'Union internationale des Villes de 1934 : du 12 au 18 juillet, les congressistes purent sillonner la France en autocar pour visiter les installations de Paris, Tours, Bordeaux, Toulouse, Avignon (usine de fermentation) et Lyon. Ce petit tour de France offert aux délégués venus d'Europe et des États-Unis était emblématique du renversement de situation : la France, autrefois élève de la Grande-Bretagne en matière sanitaire, pouvait s'enorgueillir de devenir l'objet de voyages d'études.

Mais la guerre imposa un coup d'arrêt au mouvement d'équipement des villes en usines de traitement et fit réapparaître des pratiques anciennes, comme la collecte hippomobile et l'appel patriotique au recyclage sous le régime de Vichy.

Ce dernier institua en 1941 un service de la récupération et de l'utilisation des déchets et vieilles matières et élaborait une loi interdisant de détruire certaines matières comme le caoutchouc, le verre, les vieux papiers, chiffons, etc. Toutes les nations combattantes, de l'Allemagne aux États-Unis, privilégièrent le recyclage des matières réutilisables.

Fins de cycle et nouveaux défis : les déchets durant les « Trente Glorieuses »

Dans les années 1950, beaucoup de fours et d'usines mis en service dans l'entre-deux-guerres étaient manifestement à bout de souffle. **Était-ce la fin d'un premier cycle de l'incinération en France ?** En effet la durée moyenne de fonctionnement d'une usine est d'environ 25 ans¹⁴. Par exemple, Rouen et Nancy, qui disposaient d'usines dès les années 1910, durent les faire reconstruire dans les années 1930, avec les mêmes types de fours «*Heenan & Froude*». En 1956-1958, dans les réponses aux demandes de renseignements sur l'usine de Gerland, qui fonctionnait depuis la fin de l'année 1931, Lyon ne cachait pas que ses installations étaient vétustes. D'ailleurs, l'usine était quasiment arrêtée au début de 1958¹⁵.

De nouvelles villes choisirent la «*zymo-thermie*», comme Calais, avec une usine mise en service en 1958. **L'idée de faire**

contribuer les ordures à l'agriculture existait toujours¹⁶. À Chambéry, où le conseil municipal menait des études comparatives en 1957 sur l'incinération, les services de l'État, sur la suggestion du Génie Rural, orientèrent la Ville vers un projet de traitement des résidus ménagers complété par celui des eaux usées afin de produire des fertilisants pour l'agriculture¹⁷. Les services du ministère de l'Agriculture prônaient l'incinération uniquement pour les villes de plus de 100 000 habitants¹⁸.

Mais l'incinération n'était pas abandonnée, au contraire : ses défenseurs de l'incinération étaient toujours actifs, comme Antoine Joulot, fondateur de la SEPIA évoquée précédemment, dont l'ouvrage intitulé «*Les ordures ménagères. Composition, collecte, évacuation, traitement* (1946)» est en fait un plaidoyer pour cette solution. Les archives des appels d'offres montrent que le nombre d'entreprises proposant des fours, français ou brevetés à l'étranger, était même en accroissement. Les marchés publics pour des installations

¹³ J.W. Dawes, «*Service de la propreté publique en Angleterre et Pays de Galles*», dans Union internationale des villes et pouvoirs locaux, *Collecte et évacuation des immondices. Actes de la conférence internationale de Lyon, 19-22 juillet 1934*, Bruxelles, UIV, 1934, p. 8-89

¹⁴ André Saurin, *Les résidus ménagers*, Paris, Eyrolles, 1967, p. 42

¹⁵ Archives municipales de Lyon, 969 WP 92, lettre à l'ingénieur en chef de la 6^e circonscription électrique de Grenoble, 25 février 1958

¹⁶ Archives municipales de Lyon, 423 WP 44, divers documents des années 1950

¹⁷ Archives municipales de Chambéry, 10 93, lettre de l'ingénieur de Chambéry à son collègue de Dieppe, 5 novembre 1959

¹⁸ André Saurin, *Les résidus ménagers. Traitement, collecte et composition*, Paris, Eyrolles, 1967

Ancien camion benne © DREIF/MAHE



Ramassage des ordures par camion benne à Montmartre, Paris 18 © DREIF/ MAHE



industrielles concernaient désormais des villes petites ou moyennes, de moins de 30 000 habitants, comme Draguignan (Var) ou Pontarlier (Doubs). Certains entrepreneurs proposaient, habilement, les deux grandes techniques.

Face à la croissance démographique et spatiale des agglomérations, des stratégies intercommunales étaient mises en place. À Nanterre, une usine d'incinération fonctionnait pour détruire les ordures de sept villes de la banlieue ouest¹⁹. À Lyon, la municipalité tentait d'obtenir des municipalités voisines – pas forcément de la même sensibilité politique, ce qui ne simplifiait pas les choses – qu'elles acceptent de faire incinérer leurs déchets dans l'usine de la ville, afin que les fours soient suffisamment alimentés. La politique des déchets servait ainsi à construire concrètement les contours d'une intercommunalité qui a été instituée à la fin des années 1960²⁰. L'échelle de la prise en charge du problème était donc en train de changer, dépassant les limites communales. Ce phénomène faisait parfois suite à l'incitation d'urbanistes de l'État qui réfléchissaient sur des « groupements régionaux d'urbanisme ».

Cela correspondait également à **une plus grande intervention de l'État au tournant des années 1960 dans le domaine des déchets**, par exemple sous la forme de cahiers des charges-types qui étaient

¹⁹ *Ibid.*, Lettre de la Société « Union de Services publics » au maire de Chambéry, 20 septembre 1955

²⁰ Archives municipales de Lyon, 423 WP 44, rapport du service des travaux publics, 15 octobre 1963

diffusés auprès des préfectures et des collectivités locales – même si un premier document avait été publié dès la fin de la Seconde Guerre mondiale, au Journal Officiel du 12 mars 1946. La circulaire relative au traitement en usine des ordures ménagères du ministère de l'Intérieur du 4 juillet 1961 insistait par exemple sur trois points :

- ★ le périmètre de traitement de l'usine devait être assez vaste et impliquer souvent la création d'un district urbain ou d'un syndicat intercommunal ;
- ★ pour le choix du constructeur, il était recommandé d'adopter la procédure du marché sur concours ;
- ★ enfin, l'octroi des subventions était subordonné à la signature d'une convention et à l'utilisation des sous-produits de l'usine.

De nouveaux défis se présentaient alors, parmi lesquels la lutte contre la pollution atmosphérique due aux incinérateurs. En effet, jusqu'aux années 1950, les incinérateurs n'étaient quasiment jamais vus comme des sources de nuisances, mais bien comme la solution hygiénique au problème des ordures et des décharges. Les ingénieurs avançaient le fait que beaucoup d'autorités locales avaient établi des usines en pleine ville sans que cela provoquât des inconvénients pour les riverains. Les très rares documents critiques à l'égard des fumées et autres émanations issues de ces usines ne provenaient en général que de la part de partisans de la méthode de fermentation, intéressés au dénigrement de l'incinération. Les installations furent visées par des mesures de réduction des poussières surtout à compter des années 1970.

Un autre problème surgit dans la seconde moitié du XX^e siècle. Il était consécutif au développement de la société de consommation, avec l'essor des emballages et du plastique (une croissance annuelle estimée respectivement à 5 et 15% en 1970). Dans la revue de la Délégation à l'aménagement du territoire et à l'action régionale (DATAR), un petit article publié en 1971 laissait entrevoir la perplexité des aménageurs : *« la nature est désormais impuissante à s'attaquer toute seule aux matières nouvelles justement réputées non auto-destructibles. Mais alors comment s'en débarrasser ? Cette question, les Pouvoirs publics se la posent et s'efforcent d'y trouver une réponse avant qu'il soit trop tard. Des études techniques sont en cours, et, aussi, les moyens juridiques permettant de les appliquer examinés. Dans l'état actuel des choses, il semble bien que la solution idéale soit l'emploi obligatoire, dans tout l'emballage-conditionnement, de matériaux bio-dégradables. Mais, on n'en est pas encore là. Dans ces conditions, il apparaît que dans l'attente de cette solution radicale, la seule issue soit actuellement dans la récupération. Mais ce n'est qu'une possibilité et encore bien partielle »*²¹.

Le dernier défi qu'on évoquera ici est **un défi politique et administratif : comment gérer le problème des déchets au niveau national ?** La fin de la période des « Trente Glorieuses » vit cette question inscrite sur l'agenda gouvernemental à la suite de la création d'un ministère de la Protection de la nature et de l'Environnement en 1971. Selon le premier titulaire du poste, Robert Poujade, *« aucune vision d'ensemble n'avait permis de conduire à*

*une politique systématique »*²², à l'exception d'une circulaire interministérielle de novembre 1969 instituant la possibilité d'élaborer un schéma départemental de collecte et de traitement. Les premières années du « ministère de l'impossible » furent donc consacrées à diverses actions, visant notamment à élargir le contrôle du traitement des déchets en réglementant mieux les décharges rurales et à englober dans la notion de déchets un nouveau fléau issu de la société de consommation, les épaves de voiture. Les incinérateurs, désormais vus sous l'angle de leurs inconvénients (production de poussières), ne furent pas oubliés (instruction technique de 1972). Les actions développées au niveau national, relayées par des préfets et des conseils généraux au sein d'opérations « départements propres », précédèrent le vote de la loi du 15 juillet 1975 sur les déchets qui a opéré un retour sur la thématique du recyclage, dans un contexte d'inquiétude sur l'évolution du prix de l'énergie²³. Alors que la politique des déchets atteignait désormais une échelle européenne (la directive cadre 75/442, prise le même jour que la loi française), la société de consommation développée au cours des « Trente Glorieuses » était encore loin d'avoir définitivement réglé la question de la valorisation de ses ordures ni celle de la pollution engendrée par leur traitement...

²¹ Jacqueline Mattéi, « Mais comment s'en débarrasser ? », 2000. *Revue de l'aménagement du territoire*, n°19, janvier 1971, p. 34-35

²² Robert Poujade, *Le Ministère de l'impossible*, Paris, Calman-Lévy, 1975, p. 91

²³ Pour une étude contemporaine de ces problématiques, Gérard Bertolini, *Rebuts ou ressources ? La socio-économie du déchet*, Paris, Editions Entente, 1978

Chronologie

1884 : le préfet Poubelle impose l'usage de boîtes à ordures dans Paris

1906 : premiers fours d'incinération dans les usines de traitement des gadoues de la banlieue parisienne

1930-1932 : concours du ministère de la Santé publique

1931 : congrès international du « nettoyage public » à Londres

1938 : instructions générales du Conseil supérieur d'hygiène public de France relatives à l'évacuation des ordures ménagères des villes (Journal Officiel du 5 juillet 1938)

1941 : loi du 23 janvier concernant la récupération et l'utilisation des déchets et vieilles matières et décret du 24 janvier créant un service de la récupération et de l'utilisation des déchets et vieilles matières

1946 : (décret du 9 mars) cahier des charges-type pour l'entreprise de l'enlèvement des ordures ménagères dans les villes de plus de 20 000 habitants

1959 : (décret du 31 août) nouveau cahier des charges-type pour l'entreprise de la collecte et de l'évacuation des ordures ménagères dans les villes de plus de 10 000 habitants

1972 : instruction technique du 6 juin 1972 relative aux installations d'incinération de résidus urbains

1973 : circulaire interministérielle du 22 février 1973 relative à l'évacuation et au traitement des résidus urbains

Bibliographie

★ **Sabine Barles**, *L'invention des déchets urbains : France, 1790-1970*. Seyssel, Champ Vallon, 2005

★ **Catherine de Silguy**, *Histoire des hommes et de leurs ordures du Moyen-Âge à nos jours*. Paris, Éditions du Cherche-Midi, 1996

★ **Stéphane Frioux**, *Les réseaux de la modernité. Amélioration de l'environnement et diffusion de l'innovation dans la France urbaine (fin XIX^e siècle-années 1950)*, thèse de doctorat d'histoire, université Lyon 2, 2009. (consultable en ligne : http://theses.univ-lyon2.fr/documents/lyon2/2009/frioux_s)

★ **Stéphane Frioux**, « Aux origines de la ville durable. Améliorer l'environnement urbain en France, fin XIX^e milieu XX^e siècles », *Responsabilité & Environnement* n°52, octobre 2008, p. 60-67

★ **Stéphane Frioux**, « Villes et entreprises : acteurs de l'assainissement urbain en France (fin XIX^e siècle-milieu XX^e siècle) », *Histoire urbaine*, n°18, avril 2007, p. 125-140

★ **Jeanne-Hélène Jugie**, *Poubelle-Paris (1883-1896), La collecte des ordures ménagères à la fin du XIX^e siècle*. Paris, Larousse-Sélection du Reader's Digest, 1996

★ **Martin Melosi**, *Garbage in the cities, Refuse, Reform and the Environment, 1880-1980*. Pittsburgh, University of Pittsburgh Press, 2004 (première édition : 1981)

★ **Robert Poujade**, *Le Ministère de l'impossible*. Paris, Calman-Lévy, 1975 ★



Panneau d'interdiction de déposer des déchets sur le trottoir ©Arnaud Bouissou/METL-MEDDE

La gestion des déchets ménagers : histoire d'une politique publique

par **Laurence Rocher**,
maître de conférences en urbanisme
aménagement,
UMR CNRS 5600 Environnement Ville
Société, université Lumière Lyon 2,
Institut d'urbanisme de Lyon

Les systèmes de gestion des déchets, apparus au gré des besoins que rencontraient les espaces urbains, ont fait l'objet d'une normalisation tout au long du XX^e siècle, tant au niveau de la collecte des résidus que de leur traitement par le biais de l'incinération et de la mise en décharge, les deux principaux procédés utilisés respectivement depuis la fin du XIX^e siècle et le milieu du XX^e siècle pour éliminer des matières rejetées en quantité croissante.

La prise en charge des déchets a été initiée au niveau local par les collectiv-

tés qui, au titre de leur responsabilité en matière de salubrité publique, ont mis en place des solutions produites pour partie par des prestataires privés, selon des modalités qui ont fait l'objet d'un cadrage progressif par l'administration chargée des pollutions et des nuisances.

Si l'organisation collective concernant les déchets ne date pas d'hier, il a fallu toutefois attendre les années 1970 pour voir se formaliser une politique publique des déchets proprement dite, d'envergure nationale, élaborée au sein du nouveau ministère chargé de l'Environnement. **La politique nationale des déchets** a été instituée puis réformée à l'occasion de deux moments fondateurs qu'ont été les lois-cadres de 1975 et de 1992 qui en ont fixé les principes organisateurs, en intégrant la réglementation européenne qui évoluait en parallèle.



Centre de tri et de valorisation des déchets ménagers © Laurent Mignaux/METL-MEDDE

Il s'agit ici de faire état des logiques, des préoccupations et des acteurs à l'origine de la « mise en politique » des déchets en mettant en évidence les enjeux qui se sont succédés, les organismes et les institutions qui les ont portés, les choix qui ont conduit aux solutions retenues et les conditions de leur mise en œuvre.

Les déchets « mis en politique » dans les années 1970 : contours d'une politique publique à la française

L'augmentation des volumes de déchets, la complexification des matériaux entrant dans leur composition, mais aussi les pollutions causées par la multiplication des décharges, qu'elles soient « contrôlées » ou « sauvages », ont contribué à rendre nécessaire une intervention publique de portée nationale centralisée au sein de la nouvelle administration de l'environnement mise en place en 1971. Le vote de la loi du 15 juillet 1975 *relative à l'élimination des déchets et à la récupération des matériaux* a marqué le début de la politique française de gestion des déchets au niveau national.

La prise en charge administrative d'une question orpheline

L'organisation de la collecte et du traitement des déchets en France avant 1975 se caractérisait par l'absence

d'une politique dédiée au niveau national. Le cadre réglementaire était produit par différents ministères suivant les secteurs producteurs de déchets, tandis que le ministère de la Santé publique était en charge des enjeux sanitaires.

La création d'un ministère chargé de l'environnement en 1971 a permis la constitution **d'une politique publique à part entière intégrant l'ensemble des matières rejetées et conduisant à la structuration du secteur des déchets.** Le domaine des déchets, alors relativement absent du débat public, peu sujet à la controverse, représentait pour le ministère de la Protection de la nature et de l'Environnement une opportunité de se construire une légitimité technique auprès des élites politiques et économiques.

Comme pour l'ensemble de la politique française de l'environnement, *« impulsée, à l'origine, par une fraction moderniste, mais restreinte, de l'appareil d'État »* (Theys, 1998), **l'impulsion administrative a joué un rôle moteur dans la prise en compte des déchets** dont la politique trouvait sa place au sein de la Direction de la prévention des pollutions et des nuisances mise en place dès 1972 avec un *« rôle prépondérant dans la structuration ministérielle »* (Charvolin, 1993). Dès sa création, le ministère a centralisé les réflexions et l'action publique relatives aux déchets, tout en se dotant d'instances interministérielles pour le travail de prospective et de proposition. En 1971 le *Groupe d'études pour l'élimination des résidus*

solides (GEERS), composé de hauts fonctionnaires représentant différents ministères, était chargé d'étudier les problèmes majeurs posés par les déchets solides et de proposer les éléments d'une politique nationale¹.

Ces propositions furent reprises dans la loi de 1975, dont les travaux préparatoires étaient menés concomitamment à la politique européenne sur les déchets qui prenait naissance avec **une première directive-cadre**², votée le même jour que la loi française. Le texte européen, dans le but d'une harmonisation des législations nationales qui n'entrave pas les échanges intra-communautaires et qui assure le respect des règles de concurrence, a fixé plusieurs principes d'action parmi lesquels la valorisation des déchets, le principe pollueur-payeur, la protection de la santé et de l'environnement. À partir de 1976, l'Agence nationale pour la récupération et l'élimination des déchets (ANRED), sous tutelle principale du ministère, prit un rôle important en tant que structure centrale d'expertise et de suivi des nouvelles mesures.

De la salubrité publique au service public de collecte et de traitement

Une des dispositions de la loi de 1975 a consisté à **donner un statut juridique aux matières abandonnées ainsi qu'à préciser les responsabilités des différents intervenants concernés** :

★ Celles du détenteur, en charge de s'assurer des conditions d'élimination des matières qu'il « destine à l'abandon »

et d'informer l'administration des tonnages produits, ce qui permet à cette dernière de mettre en place des outils de connaissance des flux de déchets.

★ Celles des collectivités locales qui ne sont plus concernées par les ordures uniquement au titre de leur responsabilité en matière de salubrité publique, mais qui sont aussi en charge de mettre en place des services de collecte en porte-à-porte et de traitement par des procédés adéquats. En effet, la collecte et le traitement des déchets sont devenus **une compétence obligatoire des communes**, dont les modalités d'organisation doivent respecter les critères de service public.

Il s'agit d'assurer la desserte de l'ensemble du territoire national et de corriger les disparités qui existaient jusqu'alors, notamment entre espaces urbains et ruraux. En effet, si les villes étaient équipées de systèmes de prise en charge des déchets, les collectivités rurales n'offraient souvent que des solutions rudimentaires, les habitants se trouvant inégalement desservis en matière d'enlèvement de leurs ordures.

Cette réforme des responsabilités locales avait été précédée d'une évolution des outils financiers et fiscaux : au système de la taxe d'enlèvement des ordures ménagères (TEOM), seul moyen de financement des services de gestion des ordures depuis 1926, les collectivités ont pu, à partir de 1974, substituer **un système de redevance pour service rendu**. Les communes ont eu recours aux **prestataires privés des services urbains** qui ont développé une offre

de service dans le secteur des déchets et avec lesquels elles contractualisent dans le cadre de contrats de délégation de service public. **La coopération intercommunale**, déjà effective dans le secteur des déchets, a été à l'origine des premiers syndicats. Encouragée par des circulaires en 1969 puis en 1973 par les ministères de l'Intérieur et de l'Environnement, elle a été de plus en plus retenue comme un moyen de réaliser des économies d'échelle devant la complexification du service et l'augmentation des coûts. **La normalisation technique et sanitaire** s'est inscrite dans la continuité des décennies précédentes qui avaient vu s'intensifier, via des circulaires, les prescriptions relatives aux conditions d'exploitation et de rejet des équipements utilisés pour le traitement des déchets. Ces derniers ont été répertoriés à partir de 1976 en tant qu'Installation classée pour la protection de l'environnement (ICPE).

Aux origines de la valorisation : la lutte contre le gaspillage

On ne saurait s'intéresser à cette période fondatrice de la politique sans évoquer le contexte économique, géopolitique et social dont les particularités n'étaient pas étrangères à la manière dont les déchets étaient appréhendés.

En France, le choc pétrolier de 1973 s'est traduit par une soudaine prise

¹ GEERS, *Les déchets solides : propositions pour une politique*. Paris, La Documentation Française, 1974

² Directive 75/442/CEE du Conseil des Communautés Européennes relative aux déchets

de conscience de la dépendance énergétique du pays, avec comme conséquence une reconsidération du déchet qui a été alors regardé comme une potentielle « *matière première secondaire* » (Bertolini, 1998). C'est au titre de la lutte contre le gaspillage des matières, de la production énergétique et des « *synergies possibles entre politique de l'environnement et politique économique* » (Bertolini, 1998) que la **valorisation** est apparue comme un objectif de la gestion des déchets. Inscrit dans la loi de 1975, le principe de valorisation n'était pas assorti de mesures à même de permettre une application systématique et obligatoire. Les démarches de récupération qui voyaient le jour restaient cantonnées à certains matériaux (papiers-cartons, verre), parfois à l'initiative de collectivités locales (La Rochelle par exemple), le plus souvent par la volonté des organismes caritatifs.

Les préoccupations hygiénistes associées à une desserte égalitaire du territoire dominaient la nouvelle politique des déchets qui prenait la forme d'une **politique environnementale sous l'effet d'une centralisation administrative au sein du ministère chargé de l'Environnement**. Bien que certaines voix commencèrent à dénoncer la surproduction et la surconsommation comme autant de menaces pour l'environnement, cette « mise en politique » se jouait essentiellement sur le plan politico-administratif, dans un contexte « de basse pression sociale » où la gestion des déchets n'était pas un sujet d'intérêt public et où les tensions qu'elle pouvait susciter gardaient



Transport des déchets banalisés pour enfouissement © Laurent Mignaux/METL-MEDDE

un caractère très localisé. C'est justement ce caractère conflictuel qui est progressivement monté en puissance au point de devenir un élément central de reconfiguration de la politique publique.

Les années 1980, entre scandales et conflits locaux : les déchets, un enjeu public

Durant la décennie 1980, on assistait à une « mise en public » de la question des déchets qui attirait l'attention et la contestation, débordant ainsi les sphères techniques, administratives et politiques dans lesquelles elle était jusqu'alors contenue. Plusieurs « affaires » de gestion frauduleuse des déchets furent relayées dans les médias, tandis que les oppositions locales à l'implantation de nouvelles unités de traitement se multipliaient.

Frontières et transferts : la circulation des déchets en cause

Des pratiques immorales, sinon illégales, de pays riches se débarrassant de **matières dangereuses** dans des pays pauvres faisaient scandale. L'image d'une France « poubelle de l'Europe » se répandait, nourrie par diverses affaires dont la plus emblématique était celle de la décharge de Montchanin en Saône-et-Loire, « *la ville où règnent les ordures* » (Nicolino, 1993), où avaient été stockées illégalement des matières dangereuses dont des fûts de dioxine en provenance de Seveso.

L'émotion causée par les transferts internationaux de déchets a conduit le législateur à réglementer ces pratiques en 1988 **en rendant le droit français conforme à la réglementation européenne relative aux transferts transfrontaliers de déchets dangereux** dans la Communauté Européenne³. Ces textes

³ Directive n° 84-631 du 6 décembre 1984, suivie de la Convention de Bâle en 1989

ont instauré une régulation des importations entre États, en même temps qu'ils prévoient un droit à l'information de la population sur les effets du transport et du traitement des déchets sur la santé et l'environnement.

Au niveau local : la multiplication des conflits de proximité

Les conflits déclenchés à l'occasion des projets d'implantation de nouveaux équipements - quels que soient les procédés utilisés et la nature des déchets concernés - **se multipliaient**, au point de devenir systématiques. Jusqu'alors épisodiques et considérées comme un problème à la marge, ces contestations généralisées représentaient au tournant des années 1990 un enjeu central de la gestion des déchets dans la mesure où elles retardaient voire rendaient impossible la réalisation de nouvelles unités de traitement.

Pourtant, des tentatives d'apaisement de ces tensions ont été mises en place dès le début des années 1980, sous la forme d'instances de discussion qui associaient différents acteurs locaux. Ces premiers outils de régulation sont apparus hors de cadres institutionnels, à l'initiative tantôt des exploitants, d'associations ou encore de responsables locaux. Puis elles ont pris un caractère davantage formalisé à travers une circulaire de 1983 dans laquelle la ministre de l'Environnement, Huguette Bouchardeau, a invité les préfets à prendre des dispositions visant à informer et à associer le public aux décisions

concernant l'élimination des déchets, en particulier pour les déchets industriels qui semblaient focaliser la méfiance et l'opposition des riverains.

Une crise de confiance et la menace d'une pénurie d'exutoires face à l'augmentation des déchets

Alors que la desserte en systèmes de collectes était assurée sur l'ensemble du territoire, que les dépôts sauvages et les équipements hors normes tendaient à se résorber, que les aspects techniques étaient considérés comme maîtrisés et qu'ils offraient un panel de solutions, **c'est la dimension sociale qui prenait une place centrale dans la politique de gestion des déchets.**

La mise en œuvre des solutions se heurtait à **une opposition systématique** qui retardait voire empêchait l'implantation de nouvelles unités de traitement de déchets industriels mais également de déchets ménagers. La focalisation sur la généralisation des systèmes de collecte dans une optique de service public laissait la place à une mobilisation autour de la capacité, cette fois sur le plan décisionnel et politique, à mettre en place des systèmes d'élimination des matières dont la production croissait fortement. Le système en place tendait à devenir caduque en raison de l'accroissement des volumes à traiter (de 220 kg par habitant et par an en 1960, on était passé à 360 kg en 1990 : Bockel, 1991) et de l'évolution de la composition des déchets (utilisation de matériaux composites et d'éléments toxiques) qui rendait le traitement plus complexe.

Le problème tel qu'il se présentait à l'aube des années 1990 était celui de l'impossibilité de voir se « boucler » le cycle des déchets, en raison des difficultés d'implanter des exutoires. La répartition des équipements de traitement sur le territoire national faisait apparaître de forts déséquilibres entre le Nord et le Sud : sur douze « décharges de classe I », une seule était située au sud de la Loire. La question des déchets, jusqu'alors définie dans le « *cadre d'un ajustement entre considérations environnementales et techniques* », est ainsi entrée dans « *une problématisation où les aspects sociaux jouent un rôle majeur* » (Rumpala, 2003).

Le « *rétablissement d'un climat de confiance* » a été considéré comme une condition préalable pour parvenir au double objectif - environnemental et économique - de la politique des déchets : « *une meilleure protection de l'environnement* » et « *la mise en place d'une véritable filière industrielle* » (Destot, 1992). L'action publique s'est située dès lors sur le registre de la crise et de l'urgence à trouver des solutions renouvelées qui se démarquent des « erreurs du passé » dont l'héritage était encore très présent. L'augmentation des flux de déchets ménagers, l'insuffisance de la valorisation, la persistance de décharges brutes, le niveau élevé des importations et la saturation des sites de traitement (Lalonde, 1990), appelaient une réforme de la gestion des déchets dont la « modernisation » apparaissait comme une condition de son acceptabilité sociale.

La réforme de 1990 : la valorisation, la planification territoriale et l'implication du public concrétisées

La réforme de la politique des déchets a pris corps avec la seconde loi-cadre du 13 juillet 1992 qui a fixé les orientations de la politique à échéance de dix ans et dont l'application revient pour une large part aux acteurs locaux dans le cadre de démarches de planification territorialisées. Quelques mois auparavant, le décret « Éco-Emballages » avait introduit le principe de la récupération des emballages ménagers qui s'est traduit par la mise en place généralisée des collectes sélectives impliquant les usagers. Les principes de réduction à la source, de valorisation, d'informa-

tion et de participation du public, de rationalisation selon un principe de proximité qui ont été fixés au début de la décennie 1990, ont connu une mise en œuvre inégale.

Des intérêts et des acteurs divers concernés par les déchets

Une refonte des établissements parapublics dans les secteurs des économies d'énergie, de la qualité de l'air et des déchets a conduit à **la création de l'Agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie (ADEME)**. L'ADEME, qui a remplacé l'ANRED à partir de 1991, assure depuis lors une mission de veille et de conseil au niveau national mais aussi au niveau local à l'aide de directions régionales.

Si les responsables publics et administratifs conservent une position centrale dans l'élaboration de la politique, **d'autres acteurs** jouent un

rôle important : les professionnels du secteur (représentés par la Fédération nationale des activités de la dépollution et de l'environnement, la FNADE), des acteurs porteurs d'intérêts industriels plus larges (notamment l'industrie de l'emballage), les collectivités territoriales⁴.

Les orientations générales et les modalités de la gestion des déchets tendent à être débattues au sein d'arènes élargies à des intérêts variés. Les premières **Assises nationales des déchets**, rencontre annuelle rassemblant les intervenants publics et privés, furent organisées pour la première fois en 1997. Ces assises ouvrent un espace de débat incluant les considérations techniques, scientifiques, sociales et politiques que soulève la thématique des déchets. Celle-ci n'est décidément plus un simple problème de salubrité publique appelant une réponse technique. **La représentation associative** dans les instances de concertation formalisées à différents niveaux est assurée par les groupes environnementaux généralistes tels que France Nature Environnement. Le milieu associatif tend par la suite à se diversifier et dans une certaine mesure à se radicaliser, avec la création en 1997 du Centre national d'information indépendante sur les déchets (CNIID), association spécialiste des déchets revendiquant une gestion alternative.

Bornes de collecte des déchets au bas des habitations © Laurent Mignaux/METL-MEDDE



⁴ Représentées notamment par l'association AMORCE, qui regroupe des collectivités locales et des professionnels des réseaux de chaleur, de la gestion locale de l'énergie et de la gestion des déchets municipaux

La valorisation en actes à travers le recyclage des emballages

Face à l'explosion de la production d'emballages et à partir de l'exemple du système allemand qui tient lieu de modèle au niveau européen, les milieux industriels français se sont organisés pour créer un organisme de collecte des taxes prélevées sur les emballages, agréé par les autorités publiques, **Éco-emballages**. Le produit de la taxe est utilisé pour le financement des systèmes de collectes sélectives mis en place par les collectivités locales.

Aux procédés de collecte et d'élimination, se sont ajoutés une série d'opérations intermédiaires et de nouveaux types d'équipements : centres de tri, de transfert, déchèteries... Il s'agit d'actions reconfigurant les systèmes techniques en même temps qu'elles induisent une redistribution des responsabilités financières mais aussi des solutions

pratiques. **L'inclusion des pratiques de tri dans les comportements domestiques** participe d'un « enrôlement des usagers », indispensable maillon de la chaîne des responsabilités (Barbier & Waechter, 2003, Rumpala, 1999). Les objectifs à atteindre en matière de recyclage évoluent et s'affinent (en fonction des matériaux) progressivement, sous l'effet de la réglementation européenne. Puis la récupération devait s'étendre à une série de biens de consommation, avec la mise en place de filières dédiées. Le recyclage des emballages a progressé de manière spectaculaire durant la décennie 1990, tandis que les orientations en matière d'élimination étaient moins nettes et se heurtaient à des difficultés sociales et politiques.

Les orientations en matière d'élimination : l'ambiguïté des « déchets ultimes »

En corollaire de la mise en pratique de la valorisation, il a été prévu par la loi de 1992 de **limiter l'enfouissement à compter de 2002 aux seuls « déchets ultimes »**⁵, c'est-à-dire ceux qui restent après l'extraction de la part valorisable ou de la part dangereuse. Cette notion ambiguë a été sujette à des débats pendant toute la décennie 1990, car elle était interprétée comme la fin du recours à la mise en décharge à l'échéance de 2002, d'autant que cette dernière était assortie de contraintes financières.

L'instauration d'une taxe relative à la mise en décharge est venue alimenter le Fonds de modernisation de la gestion des déchets (FMGD), créé en 1993,

contribution qui a été collectée au titre de la taxe générale sur les activités polluantes (TGAP) à partir de 1999. Ces dispositions se sont traduites pour beaucoup de collectivités par le report du traitement vers l'incinération.

Une circulaire ministérielle de 1998 a tenté de modérer cette tendance en fixant un objectif national de valorisation-matière de 50% et en établissant une hiérarchie entre la valorisation matière (prioritaire) et énergétique, dans un contexte où les récriminations contre l'incinération s'intensifiaient. Les incitations financières ont été infléchies dans ce sens : l'aide à l'incinération est conditionnée à la valorisation énergétique, puis à une valorisation matière préalable.

Ces recadrages progressifs, venant préciser l'objectif de valorisation défini de manière très générale dans la loi de 1992, n'ont pas permis un engagement vers des systèmes locaux poussés de valorisation, au profit d'un report vers l'incinération et la valorisation énergétique qui sont apparus comme des solutions de facilité (Buclet, 2005). Or, plusieurs dysfonctionnements, dont le plus emblématique a été celui de Gilly-sur-Isère, ont contribué à focaliser la contestation sociale contre l'incinération, ce que les dernières fermetures intervenues au début des années 2000 en matière

Poubelle à tri sélectif © B. Suard/METL-MEDDE



⁵ Défini comme « résultant ou non du traitement d'un déchet, qui n'est plus susceptible d'être traité dans les conditions techniques et économiques du moment, notamment par extraction de la part valorisable ou par réduction de son caractère polluant ou dangereux ». Loi n°92-646 du 13 juillet 1992

d'unités d'incinération hors normes ne sont pas parvenues à inverser.

La planification territoriale : apports et limites d'une rationalisation départementale

La réforme de 1992 a engendré **une approche territorialisée de la gestion des déchets**, avec la réalisation de documents de planification à l'échelle départementale pour les déchets ménagers et à l'échelle régionale pour les déchets industriels.

La volonté de rationalisation territoriale, présente dès 1969 par le biais d'une circulaire invitant les préfets à réaliser des plans de gestion, puis réaffirmée au niveau

européen, n'a été effective qu'avec les premiers plans élaborés au milieu des années 1990. Il revient ainsi aux acteurs locaux, à l'issue d'une concertation impliquant des représentants des collectivités locales, des professionnels des déchets, des milieux socio-économiques et des associations, de définir les conditions d'organisation locale, de répartition des flux et des équipements selon un « principe de proximité » prévu par le législateur.

Plusieurs générations de plans se sont succédé, issus d'un pilotage par les préfets puis par les conseils généraux à partir de 2005. **Le bilan de cette planification territoriale est mitigé.** Si elle a permis des progrès indéniables sur les plans de la concertation mais aussi

de l'anticipation des besoins et de la connaissance des flux et des gisements, sa portée est limitée du fait notamment de la faiblesse juridique des prescriptions qui ne parviennent pas à infléchir une organisation encore dominée par les décisions des collectivités compétentes et de leurs délégataires. Les nouveaux équipements prévus par les plans se traduisent souvent par un échec. Fragilisés par une déconnexion en matière de décision entre le processus de planification et ce qui relève de la compétence des collectivités, ces projets se heurtent à l'hostilité des riverains ainsi que parfois à celle des associations environnementales et des élus locaux.

Une mise en œuvre conflictuelle malgré l'institutionnalisation de la participation

L'information du public, introduite en 1988 à l'occasion de la loi sur les transferts transfrontaliers, a été consacrée en 1992 comme un des principes fondamentaux de la politique des déchets, donnant lieu à diverses **mesures relatives à l'information et à la participation**. Les responsables publics et privés sont tenus de mettre à disposition des données relatives aux services locaux de gestion des déchets, ainsi que des bilans sur le fonctionnement des équipements. Ces bilans sont discutés au sein des « Commissions locales d'information et de surveillance » organisées sous l'autorité des préfets. Si de tels dispositifs permettent d'améliorer les conditions d'insertion des installations existantes dans leur environnement proche, ils n'ont **pas d'effet à l'amont**

Collecteurs de déchets © Laurent Mignaux/METL-MEDDE





Cheminée
d'un centre
d'incinération
à valorisation
énergétique ©
Laurent Mignaux/
METL-MEDDE

des décisions, qui demeurent éminemment conflictuelles, les solutions avancées soulevant des oppositions au motif de dommages environnementaux, sanitaires, de nuisances de voisinage (Rocher, 2008). Cette difficulté à ouvrir de nouveaux sites se traduit souvent par le choix de surinvestir dans les sites existants, rénovés ou étendus pour une utilisation prolongée.

La réduction à la source a été mise à l'agenda à partir des années 2000

L'objectif de réduire la production des déchets est resté l'angle mort d'une politique qui a consisté à formuler les modalités de prise en charge en «bout de chaîne» de flux en constante augmentation sans s'intéresser au système de production et de consommation. Au début des années 2000, c'est vers la «réduction à la source» que s'est tournée l'attention,

alors qu'était engagée une évaluation de la politique publique⁶ dans la perspective de la préparation d'une nouvelle loi-cadre qui n'a finalement jamais été votée.

C'est à l'occasion du **Grenelle de l'environnement** qu'ont été apportées des modifications relatives à l'organisation globale de la gestion des déchets, notamment l'inscription de la prévention comme une responsabilité des collectivités compétentes des services de collecte et de traitement ainsi que des départements à travers des plans dont l'objet n'est plus l'élimination mais la prévention et la gestion. Si les signes d'une stagnation des déchets produits par les ménages observés ces dernières années par l'ADEME sont encourageants, la répartition des responsabilités et des moyens d'action pour une diminution substantielle restent en débat.

Conclusion

Depuis l'objectif d'équité territoriale et d'indépendance énergétique des années 1970, en passant par l'enjeu des pollutions environnementales, des circulations transfrontalières, des crises sanitaires, jusqu'à la prise en compte aujourd'hui des émissions de gaz à effet de serre, **les priorités se sont renouvelées**. L'approche chronologique montre combien les manières d'envisager la gestion des déchets sont déterminées par des préoccupations connexes qui orientent et conditionnent les solutions retenues, leur légitimité et leur faisabilité. Elles se traduisent par des **préférences pour les procédés d'élimination**, en alternance à l'échelle temporelle de la «politique des déchets» de la même manière qu'elles se sont succédé à l'échelle du XIX^e siècle comme l'explique Stéphane Frioux. L'intégration des **usagers**, sollicités à prendre part au tri pour le recyclage, s'est prolongée en impliquant les consommateurs, responsabilisés dans leurs pratiques de consommation. Cette inclusion du «public» est un aspect central de la construction de la politique des déchets, tandis que les **conditions locales d'implantation des infrastructures** se sont imposées comme une difficulté majeure et durable d'un secteur qui a pourtant intégré les principes d'information et de participation.

Sur presque quarante ans de «politique déchets», c'est une longue **tentative de remontée vers l'amont du problème** qui s'est jouée. Après avoir mis en place des systèmes d'élimination dans le cadre d'un service public homogène, l'attention

⁶ Le Commissariat Général au Plan a été chargé d'un travail d'évaluation publié en 2003

s'est portée sur le recyclage et la valorisation dans un effort de détournement des matières de leur élimination pour, *in fine*, se tourner vers la prévention. C'est finalement le «*bouclage du cycle des matières*» que les villes connaissent jusqu'à la fin du XIX^e siècle (Barles, 2005) qui est recherché, au prix de lourds investissements. En dépit des bénéfices obtenus par la revente de matières recyclées ou de l'énergie produite, les **coûts publics** de la prise en charge des déchets sont en constante augmentation (Cour des comptes, 2011), provoquant l'inquiétude des collectivités qui se trouvent en charge de matières dont elles n'ont que peu de prise sur l'origine.

Bibliographie

- ★ **R. Barbier & V. Waechter**, « La participation paradoxale : « geste citoyen » et « parole citoyenne » dans la gestion locale de l'environnement », *Espaces et Sociétés*, 2003, pp. 85-99
- ★ **S. Barles**, *L'invention des déchets urbains. France: 1790-1970*. Seyssel, Champ Vallon, 2005, 297 p.
- ★ **G. Bertolini**, « La politique française de gestion des déchets depuis 1973 », in B. Barraqué & J. Theys (dir.), *Les politiques d'environnement. Évaluation de la première génération : 1971-1995*. Paris, Recherches, 1998, pp. 171-188.
- ★ **N. Buclet**, « Gestion de crise environnementale et démocratie participative : le cas de l'incinération des déchets ménagers », *Politiques et Management Public*, 2005, vol. 23, n°2, pp. 91-116
- ★ **J.-M. Bockel**, *Rapport d'information sur la gestion des déchets*, Assemblée Nationale. Commission de la production et des échanges, 1991, 268 p.
- ★ **Commissariat Général au Plan**, *Rapport de l'instance d'évaluation de la politique du service public des déchets ménagers et assimilés*, 2003, 815 p.
- ★ **Cour des Comptes**, *Les collectivités territoriales et la gestion des déchets ménagers et assimilés*, 2011, 303 p.
- ★ **F. Charvolin**, « La « mise en rapport » des pollutions et nuisances (1964-67). Inscriptions, affaires publiques et changement d'échelle environnementale en France », in CRESAL (dir.), *Les raisons de l'action publique. Entre expertise et débat*. Paris, L'Harmattan, 1993, pp. 137-153
- ★ **M. Destot**, *Rapport fait au nom de la commission de la production et des échanges sur le projet de loi (n° 2677) relatif à l'élimination des déchets ainsi qu'aux installations classées pour la protection de l'environnement*, Assemblée Nationale, 1992, 152 p.
- ★ **B. Lalonde**, Plan National pour l'environnement. N° spécial *Environnement Actualité*, 1990, 111 p.
- ★ **F. Nicolino**, *Le tour de France d'un écologiste*. Paris, Seuil, 1993, 311 p.
- ★ **L. Rocher**, « L'information institutionnalisée comme outil de prévention des conflits : étude des 'CLIS déchets' », in Kirat T. & Torre A. (dir.), *Territoires de conflits. Analyse des mutations de l'occupation de l'espace*. Paris, L'Harmattan, 2008, pp. 273-285
- ★ **L. Rocher**, *Gouverner les déchets. Gestion territoriale des déchets ménagers et participation publique*. Thèse de doctorat en Aménagement de l'espace-Urbanisme, Université de Tours, 2006, 442 p.
- ★ **Y. Rumpala**, « Le réajustement du rôle des populations dans la gestion des déchets ménagers », *Revue française de science politique*, 1999, vol. 49, n°4-5, pp. 601-630
- ★ **Y. Rumpala**, *Régulation publique et environnement. Questions écologiques, réponses économiques*. Paris, L'Harmattan, 2003, 373 p.
- ★ **J. Theys**, « Vingt ans de politique française de l'environnement : les années 70-90. Un essai d'évaluation », in B. Barraqué & J. Theys (dir.), *Les politiques d'environnement : évaluation de la première génération 1971-1995*. Paris, Découvertes, 1998, pp. 17-40 ★

La naissance et les premiers développements d'une politique nationale des déchets entre 1971 et 1984

La naissance et les premiers développements d'une politique des déchets : la loi de 1975, la création de l'Agence Nationale pour la Récupération et l'Élimination des Déchets, ses principales actions entre 1978 et 1984.

par **Michel Affholder**, ingénieur général des Ponts et Chaussées honoraire, ancien chef du service des déchets au ministère de l'Environnement, ancien directeur de l'Agence nationale pour la récupération et l'élimination des déchets (ANRED)

La phase d'élaboration : les propositions du Groupe d'Études sur l'Élimination des Résidus Solides (GEERS)

Six mois après la création du ministère de la Protection de la nature et de l'Environnement en janvier 1971, **Robert Poujade**, utilisant le pouvoir de coordination inscrit dans ses attributions, installa un groupe interministériel, le « Groupe d'Études sur l'Élimination des Résidus Solides » (GEERS), présidé par un préfet, Pierre Aubert.

Il partait du constat que le sujet n'avait, jusque là, été traité que de manière très partielle : les paysages étaient dégradés par des dépôts d'ordures en tout genre, les décharges « autorisées » étaient bien

mal tenues, le volume de déchets produits augmentait fortement. Il demandait au GEERS d'avoir une appréhension globale des problèmes et de dégager, à partir des schémas départementaux dont l'élaboration avait été prescrite par une circulaire interministérielle, les lignes directrices d'un réseau de collecte et de traitement des résidus urbains couvrant l'ensemble du territoire. Il lui demandait aussi de susciter les évolutions réglementaires et législatives, d'examiner avec les professions les problèmes particuliers de certains déchets pour en réduire les quantités et les pollutions, de déceler les

blocages à la mise en œuvre de solutions convenables de collecte et de traitement des déchets.

De la direction de l'aménagement foncier et de l'urbanisme au ministère de l'Environnement (1967-1971)

À la tête d'une petite équipe de la division des équipements urbains de la Direction de l'aménagement foncier et de l'urbanisme (DAFU), j'avais pu travailler sur le sujet des ordures ménagères. Il s'agissait, en particulier, de promouvoir, dans

la foulée de la loi d'orientation foncière de 1967, des «**schémas de collecte et de traitement des ordures ménagères**», analogues aux «**annexes sanitaires**» concernant l'eau et l'assainissement dans les documents d'urbanisme.

Au cours des années précédentes, **j'avais participé à la préparation de textes relatifs aux ordures ménagères** tels que :

- ★ les «**devis programmes types**» pour la mise au concours des usines d'incinération ou de compostage,
- ★ la circulaire interministérielle (Intérieur, Équipement et Logement, Agriculture) du 17 novembre 1969 demandant l'élaboration dans chaque département, hormis la région parisienne, d'un schéma départemental de collecte et de traitement des ordures ménagères et la circulaire du ministère de l'Équipement qui l'avait accompagnée. Cette circulaire invitait les Directions départementales de l'équipement (DDE) à veiller «*à l'indispensable coordination entre schéma départemental et documents d'urbanisme*». Elle leur adressait une note méthodologique et annonçait l'envoi d'un recueil de données générales sur les coûts de transport et de traitement des ordures ménagères. Elle visait en fait à faire participer activement les DDE à l'élaboration de ces schémas et à travailler à la constitution des organisations intercommunales nécessaires à leur réalisation.

En raison de ces antécédents, que connaissait Pierre Chassande au cabinet du ministre de l'Environnement, **j'avais rejoint, avec mon équipe, la Direction de la protection de la nature et de l'environnement** du nouveau ministère, issue

pour la plus grande part du ministère de l'Agriculture et dirigée par le préfet Marcel Blanc, quelques semaines après sa création. Représentant du ministère de l'Environnement au sein du GEERS, j'allais en assurer le secrétariat et participer à l'élaboration de son rapport final, remis au ministre en juillet 1973, deux ans après l'installation du groupe. Dans la foulée, je fus chargé de mettre en œuvre la politique proposée, en particulier l'élaboration de la loi sur les déchets de 1975, puis de diriger pendant sept ans l'Agence nationale pour la récupération et l'élimination des déchets issue de cette loi (ANRED).

Les trois approches du Groupe d'études sur l'élimination des déchets solides (1971-1973)

Le GEERS avait naturellement commencé par faire le point sur les textes existants et contribué à accélérer la sortie de ceux qui étaient en gestation dans différents ministères. Certains d'entre eux avaient été annoncés parmi les «*Cent mesures pour l'environnement*» publiées par la Délégation à l'aménagement du territoire et à l'action régionale (DATAR) en 1970. Une circulaire du ministère de l'Intérieur sur «*l'organisation de la collecte des objets et déchets volumineux*» demandait

Collecte de ferrailles dans une déchèterie en zone rurale © Thierry Degon/METL-MEDDE



aux préfets de s'efforcer «*de convaincre les collectivités locales de mieux organiser cet enlèvement et ce traitement*». Au titre de la législation relative aux établissements classés, il y avait une «*instruction relative aux usines d'incinération de résidus urbains*» et une autre relative aux «*décharges contrôlées de résidus urbains*». Étaient aussi publiés à cette époque une circulaire interministérielle sur l'évacuation et le traitement des résidus urbains et d'autres textes sur le financement des équipements des communes en matériels d'incinération d'ordures ménagères, sur la mise en fourrière et la destruction des véhicules terrestres, sur les marchés relatifs aux installations de traitement.

Le travail du groupe était organisé au départ autour de **trois approches** : les aspects technologiques, la législation et le financement, l'information et

la formation. Des groupes de travail sur chacun de ces thèmes avaient été constitués, avec des experts venus des administrations, des collectivités locales et des entreprises.

Un intérêt tout particulier était porté aux techniques nouvelles orientées vers la valorisation du contenu des ordures ménagères. Un voyage d'études aux États-Unis permit de voir, à la suite d'un travail de reconnaissance effectué pendant plusieurs mois par un ingénieur des Mines en stage au Bureau de recherches géologiques et minières (BRGM), l'état des recherches et des expérimentations dans plusieurs voies : la collecte sélective dans des centres d'apport volontaire, la pyrolyse des ordures pour produire un combustible liquide, le tri mécanique par des procédés empruntés au domaine minier, le traitement par voie humide pour extraire des fibres papetières, le traite-

ment des mâchefers d'incinération. Des techniques particulières de traitement de certains déchets (pneus, batteries, carcasses de voitures), de «*raffinage*» de matériaux récupérés (vieux papiers, verres, métaux..) ou de réutilisation de matières récupérées avaient également été présentées. Il s'agissait le plus souvent d'opérations expérimentales dont il était prématuré de dégager des conclusions sur la faisabilité, l'intérêt économique dans le contexte américain et, *a fortiori*, les possibilités d'adaptation aux ordures ménagères françaises.

Mais les actions engagées aux États-Unis étaient significatives d'une volonté politique de considérer les déchets comme une ressource alternative qu'il ne fallait plus négliger. Le «*Solid Waste Disposal Act*» demandait déjà en 1965 aux ministères de la Santé et de l'Intérieur américains d'encourager les recherches et les réalisations pour éliminer les déchets solides, en particulier par la récupération de l'énergie et des matériaux utiles. Surtout le «*Resources Recovery Act*» de 1970 demandait à la nouvelle Agence pour la protection de l'Environnement américaine (EPA) de promouvoir le recyclage, à travers les commandes publiques et des incitations économiques directes sous la forme de subventions ou indirectes par la fiscalité. Un budget de plusieurs centaines de millions de dollars était voté à cette fin par le Congrès.

Une des retombées concrètes de ce voyage, auquel avaient participé des représentants de constructeurs français d'usines de traitement d'ordures

Dépôt sauvage de pneus © Laurent Mignaux/METL-MEDDE



ménagères, fut la constitution d'un groupement autour du BRGM pour la réalisation d'une installation pilote de tri, qui devait ensuite déboucher sur une installation expérimentale à l'échelle industrielle (REVALORD) à Nancy.

Les experts mobilisés sur le thème de la législation et du financement allaient de leur côté se pencher sur **l'extension au domaine des déchets des principes d'incitation économique appliqués depuis la loi de 1964 dans le domaine de l'eau, avec une transposition du principe «pollueur-payeur»**, ce qui pouvait se traduire dans le cas des déchets des ménages par le paiement d'une redevance en fonction du service rendu en lieu et place de la taxe d'enlèvement des ordures ménagères. Une étude des systèmes de ce type existant à l'étranger montrait en particulier des possibilités de facturation du service «au volume» des récipients de collecte ou au nombre de sacs. Mais des experts exprimaient la crainte que ces systèmes de redevance n'encouragent plutôt les dépôts sauvages que la réduction de la production de déchets ménagers. Bien que la possibilité d'opter pour une redevance ait été ouverte en France par une loi de finances en décembre 1974, cette solution n'a depuis rencontré qu'assez peu de succès.

Un autre mécanisme proposé était plus novateur : il s'agissait de **faire payer, lors de l'achat d'un produit posant des problèmes d'élimination ou de récupération après son usage, une taxe dont le produit contribuerait précisément à**

les traiter. Les produits cités en premier pour une application de ce mécanisme étaient les emballages. L'abandon presque total de la consigne des bouteilles au profit du verre perdu et du PVC étaient responsables de la rapide croissance du volume des déchets ménagers et de l'augmentation des émissions polluantes des incinérateurs. Il y avait aussi les déchets d'usage de l'automobile : carcasses, batteries, pneus, huiles usagées. De telles «éco-taxes» allaient mettre assez longtemps à voir le jour...

Au plan institutionnel, était avancée **l'idée qu'il fallait faire obligation aux communes d'assurer la collecte et le traitement des ordures ménagères mais aussi de développer l'action des départements** pour susciter les groupements indispensables à la concrétisation des schémas départementaux, résorber les décharges sauvages et faire disparaître les carcasses de voitures abandonnées un peu partout.

Lors d'une réunion du GEERS présidée par le ministre pour faire le point, un peu moins d'un an après l'installation du groupe, Robert Poujade insistait sur **le sujet des épaves de voitures.** Il se disait favorable à la création d'un mécanisme économique mais aussi à un renforcement des sanctions à l'encontre des propriétaires abandonnant leur véhicule dans la nature. Il souhaitait aussi une vigoureuse action de mise en ordre des dépôts de ferrailles et d'élimination des dépôts illicites ainsi qu'une intervention des départements pour un ramassage systématique des épaves abandonnées.

Dans cet esprit, en mars 1973, le ministère de l'Environnement adressa aux préfets une **«instruction relative aux décharges contrôlées de résidus urbains»**. En leur rappelant que les décharges relevaient des établissements dangereux, insalubres ou incommodes, il leur demandait de s'attaquer aux décharges brutes. En priorité, celles qui recevaient les ordures de plus de 5000 habitants devaient, dans un délai de deux ans, soit respecter les règles imposées aux décharges contrôlées, soit être fermées. Des prescriptions moins exigeantes pouraient néanmoins être appliquées pour les petites collectivités qui n'auraient pu s'intégrer dans un groupement suffisamment important.

Le rapport «Les déchets solides : propositions pour une politique» (1973)

En juillet 1973, deux ans après son installation, le GEERS remit **son rapport final «Les déchets solides : propositions pour une politique»**, publié en 1974 par la Documentation Française.

Dans une première partie du rapport **«Insuffisances et lacunes de la situation actuelle» on faisait un constat** en réunissant les données quantitatives et qualitatives disponibles sur les différents déchets, en évaluant les techniques d'élimination disponibles et en présentant les dispositions en place pour traiter les problèmes posés.

Pour les ordures ménagères, environ 80% de la population était desservi par un service de collecte de qualité variable.

Le quart de la production seulement était traité dans des usines d'incinération ou de compostage, le reste finissant dans des décharges dont bien rares étaient celles qui respectaient les règles de la décharge contrôlée. Face au rapide accroissement du volume des déchets produits par les ménages du fait du développement de l'emballage perdu, les lieux d'entreposage, les récipients, les bennes de ramassage devaient être adaptés. Les déchets encombrants étaient de plus en plus nombreux alors que leur ramassage était peu développé, ce qui multipliait les dépôts sauvages.

Le rapport analysait aussi **les handicaps dont souffrait la récupération des déchets**, remarquant que la concurrence entre les matériaux vierges et les matériaux

de récupération était faussée par le fait que les coûts d'élimination des déchets n'intervenaient pas dans le choix entre déchets et matériaux vierges. La collecte et la « destruction » des ordures ménagères étaient encouragées financièrement au détriment des filières de récupération.

Le rapport notait que la réglementation existante interdisait certes de nombreuses pratiques inacceptables en matière d'élimination des déchets mais que **le contrôle était très insuffisant**, sinon inexistant. Les sanctions étaient rares et légères.

Pour les ordures ménagères, l'élaboration de **schémas départementaux** avait tenté de définir la meilleure organisation possible. Mais tous les départements

n'en avaient pas encore établi. La mise en place effective des moyens relevait des communes que rien n'obligeait à se conformer aux schémas. Or la sensibilisation du public, l'information des élus et techniciens restait insuffisante.

Les « propositions pour une politique » constituaient la deuxième partie du rapport. Le GEERS considérait que l'amélioration et la préservation de l'environnement ainsi que l'utilisation rationnelle des ressources naturelles qui ne sont pas inépuisables étaient les finalités de la politique. Il en découlait deux objectifs principaux : « modifier et éventuellement réduire le flux des déchets solides » (agir à l'amont), « éliminer le déchets produits » (des actions sur l'aval).

Les actions proposées recouvraient un large éventail : des études et des recherches pour améliorer la connaissance des déchets et de leurs effets sur le milieu ; des recherches et des expérimentations de nouvelles technologies ; des actions de formation professionnelle et technique ; la formation et l'éducation du public ; la mise en place de systèmes d'élimination adéquats pour les différents types de déchets ; les instruments législatifs, réglementaires, administratifs et financiers nécessaires au développement d'une politique en matière de déchets.

Parmi les axes **d'études et recherches proposés**, on peut relever, pour les déchets ménagers, l'amélioration des technologies existantes, y compris pour la mise en décharge, et le développement de technologies de récupération, de tri

Dépose d'un véhicule hors d'usage sur le broyeur © Laurent Mignaux/METL-MEDDE



et de traitement de matières récupérées à partir des déchets des ménages.

Pour mener **des actions de formation et d'éducation**, on proposait la création d'un organisme national regroupant les collectivités, les industriels et les associations de protection de l'environnement ainsi que le lancement en 1974 d'une grande campagne pluriannuelle pour la propreté.

Pour les déchets des ménages, un double objectif devait être retenu : étendre le ramassage à tout le territoire et supprimer la multitude de décharges brutes.

À une échéance de cinq ans, toutes les agglomérations de plus de 200 habitants devraient être desservies par un service de ramassage au moins hebdomadaire. Pour développer la collecte sélective des

papiers et cartons, verres et plastiques, il faudrait mener des expérimentations avec des moyens de stockage et de collecte adaptés. Pour les déchets encombrants l'ouverture de centres permanents de réception devrait être recherchée. Pour le traitement des ordures ménagères, il s'agirait de trouver pour chaque secteur de collecte prévu par les schémas départementaux au moins un site pour l'aménagement d'une décharge contrôlée, ce qui permettrait de faire disparaître toutes les décharges brutes dans un délai de l'ordre de cinq ans.

Le rapport signalait que, dans le cas de **l'incinération des ordures ménagères**, l'augmentation dans les émissions des composés chlorés, du fait principalement de la quantité croissante de bouteilles en PVC dans les ordures, obligerait d'équiper les usines de dispo-

sitifs d'épuration des fumées nettement plus performants que les habituels « dépoussiéreurs ». Pour les usines de compostage, il faudrait remédier à la présence croissante de verres et de plastiques qui dégradaient la qualité des composts proposés aux agriculteurs. Le rapport recommandait donc de poursuivre les expérimentations de techniques nouvelles, particulièrement celles permettant une valorisation accrue du contenu des ordures, *« chaque fois qu'elles présenteront des chances raisonnables de succès au plan technique et économique »*.

Le rapport du GEERS consacrait par ailleurs d'importants développements aux déchets industriels et commerciaux (seulement une partie d'entre eux est assimilable aux ordures ménagères et susceptible d'être éliminée par les mêmes voies qu'elles) et à d'autres catégories de déchets posant des problèmes spécifiques (véhicules hors d'usage, vieux pneus, déchets hospitaliers, boues d'épuration...).

Le chapitre final était consacré **aux instruments nécessaires au développement d'une politique des déchets**. Le rapport proposait, au-delà de la révision ou de l'application plus stricte de certains textes existants, **une loi-cadre** en matière de déchets solides qui poserait le principe de la responsabilité des producteurs de déchets et définirait les obligations en résultant mais également ouvrait la possibilité d'agir aussi à l'amont, sur les produits posant des problèmes d'élimination. On esquissait le contenu de cette loi et de ses premiers décrets d'application.

Résidus d'incinération des ordures ménagères © Laurent Mignaux/METL-MEDDE



Le Comité Interministériel pour la Nature et l'Environnement (CIANE) entérina, à la fin de 1973, les principes du projet de loi. Le service des déchets à la Direction de la prévention des pollutions et des nuisances entreprit la préparation et la rédaction du projet.

Bien entendu, étaient parallèlement engagées et/ou développées **des actions proposées par le GEERS qui ne nécessitaient pas de nouveau cadre légal**, en particulier en matière de lutte contre les déchets et les dépôts « sauvages ». C'est ainsi que furent subventionnés par le Fonds d'intervention pour l'aménagement de la nature et de l'environnement (FIANE) des premiers programmes départementaux pour le ramassage systématique des

épaves de voitures. Une circulaire du ministère de l'Intérieur rappelait les possibilités juridiques d'enlèvement et de destruction des véhicules et épaves *« laissés dans les lieux où ne s'applique pas le Code de la route »*. Au titre de la réglementation des installations classées, était publiée une *« instruction sur les dépôts et activités de récupération de déchets de métaux ferreux et non ferreux »*, incitant à la mise en ordre de ces dépôts qui trop souvent dégradaient les sites et créaient des nuisances de voisinage. La propreté des plages et des zones littorales fréquentées par le public donnait lieu à un arrêté et une circulaire, prescrivant la mise en place de récipients à déchets et le ramassage systématique des déchets recueillis.

La coordination interministérielle dans le domaine de l'élimination des déchets fut renforcée, après la fin de la mission du GEERS, par la création d'une commission interministérielle, consultée sur la politique générale en la matière et préparant les décisions du CIANE. Tous les autres ministères devaient saisir le ministre de la Qualité de la Vie (c'était la nouvelle appellation du ministère chargé de l'Environnement après le départ de Robert Poujade) de tous projets de textes concernant les déchets *« avant même qu'ils aient atteint leur forme définitive »*.

La loi de 1975 relative à l'élimination des déchets et à la récupération des matériaux

La loi du 15 juillet 1975 relative à l'élimination des déchets et à la récupération des matériaux, dont le projet fut défendu au Parlement par André Jarrot, ministre de la Qualité de la Vie depuis mai 1974, était l'aboutissement du processus lancé dès 1971 par Robert Poujade qui voulait s'inspirer de la voie suivie dans le domaine de l'eau, combinant la réglementation et l'intervention économique.

La loi définissait la notion de déchet : *« tout résidu d'un processus de production, de transformation ou d'utilisation, toute substance, matériau, ou plus*

Centre de tri et de valorisation des déchets ménagers © Laurent Mignaux/METL-MEDDE



généralement tout bien meuble abandonné ou que son détenteur destine à l'abandon».

Elle énonçait ensuite l'**important principe de la responsabilité de tout producteur de déchet** auquel il incombait d'en assurer ou faire assurer l'élimination dans des conditions propres à éviter les effets dommageables pour la santé de l'homme et à l'environnement. Le particulier devait remettre ses ordures ménagères au service qui en assurerait une élimination convenable. L'industriel, à défaut d'un traitement par ses propres soins, devait recourir à un tiers disposant des moyens nécessaires. La loi prévoyait un système d'agrément des éliminateurs des déchets les plus dangereux pour l'environnement. Cela signifiait aussi que le producteur de déchets devait normalement supporter le coût de leur élimination. Ce dispositif a été une transposition du principe «pollueur-payeur» appliqué depuis la loi de 1964 dans le domaine de l'eau.

La loi innovait dans son titre II consacré à **l'action préventive appliquée aux produits générateurs de déchets**, à l'amont de la consommation, au stade de la conception des produits avant qu'ils ne deviennent des déchets. Ce n'est souvent qu'à ce niveau que l'on peut prévenir des difficultés d'élimination ou de récupération. La loi autorisait l'administration à réclamer aux producteurs ou aux importateurs des informations sur les modes d'élimination de leurs produits générateurs de déchets, à réglementer leur fabrication comme leur commercialisation, voire à les interdire. Les producteurs et



Centre de tri et de valorisation des déchets ménagers © Laurent Mignaux/METL-MEDDE

distributeurs pouvaient aussi être obligés à *«pourvoir ou contribuer à l'élimination des déchets qui en proviennent»*.

Cet article armait les pouvoirs publics pour agir dans le domaine **des emballages** qui étaient devenus le constituant principal des ordures ménagères. La «contribution à l'élimination» pourrait se traduire par l'intégration dans le prix d'achat des coûts d'élimination : cela contribuerait à faire prendre conscience aux consommateurs des charges générées à l'aval et constituerait un frein au développement de produits dont l'intérêt est moindre pour la collectivité que la charge qui en résulte au stade final. Les sommes perçues à l'amont devraient naturellement revenir à ceux qui, à l'aval, assurent l'élimination.

Au cours des années suivantes, la politique des emballages fit un usage limité de cette nouvelle arme légale. L'interprofession s'engageait sur des objectifs chiffrés de recyclage mais laissait le soin aux collectivités d'assurer les collectes sélectives des matériaux correspondants, rachetés à des prix généralement loin de couvrir les coûts du service. En Allemagne, le dispositif mis en place plus tard a été plus radical : l'interprofession doit y assurer l'ensemble de la collecte et du traitement, ce qui allège sérieusement la tâche des municipalités et laisse outre-Rhin une place non négligeable aux emballages consignés.

La deuxième innovation significative de la loi était **la place faite à la récupération** : il s'agissait de «faciliter» la récupération

des matériaux à tous les stades des systèmes de collecte et de traitement, mais aussi dès la fabrication. Les pouvoirs publics pouvaient imposer une proportion minimale de matériaux récupérés pour la fabrication de certains produits, interdire des discriminations injustifiées à l'égard de matériaux de récupération ou des publicités sur l'absence ou la faible teneur en tels matériaux. Ils pouvaient enfin fixer des conditions à l'exercice de l'activité de récupération pour des catégories particulières de matériaux, ce qui fut assez rapidement mis en œuvre pour le ramassage des huiles de vidange.

Les dispositions concernant les collectivités locales, incorporées en mars 1977 dans le Code des communes, fondaient l'obligation pour les communes ou leurs groupements d'assurer l'élimination des « déchets des ménages », expression qui recouvrait tous les déchets d'origine ménagère, quelle que soit leur nature. Cette obligation s'étendait à d'autres types de déchets qu'elles pouvaient « collecter ou traiter sans sujétions techniques particulières », en instituant le cas échéant une redevance spéciale pour ce service. La loi fixait un délai de cinq ans pour que ces obligations fussent remplies sur tout le territoire. Mais elle renvoyait l'application à des arrêtés préfectoraux : le décret en Conseil d'État de février 1977 fut commenté par une circulaire interministérielle en mai 1977 et complété enfin par un arrêté préfectoral type...en mars 1980 !

Les départements se voyaient chargés d'assurer, pendant le même délai de cinq ans, « l'élimination des déchets abandon-

nés, lorsque le responsable de l'abandon n'est pas identifié et que l'élimination desdits déchets entraîne des sujétions particulières pour les communes ou leurs groupements ». L'aide de l'Agence nationale pour la récupération et l'élimination des déchets (ANRED), créée par la loi, était promise aux départements pour la tâche temporaire qui leur est confiée.

En 1980, si la volonté du législateur avait été respectée, les déchets des ménages auraient dû être collectés et traités correctement sur tout le territoire et les décharges sauvages, dues à l'absence ou l'insuffisance passées des services de collecte et de traitement, avoir été éradiquées partout.

À vrai dire, personne ne pensait que cet idéal serait aussi rapidement atteint. **Mais la fixation de ce délai de cinq ans**, introduit au cours des débats parlementaires à l'initiative du rapporteur au Sénat, Jean-Marie Rausch, **permet de mobiliser les administrations locales et de convaincre les collectivités** qui n'avaient pas encore organisé le service qu'il fallait rentrer dans des organisations intercommunales proposées par les schémas départementaux. L'intercommunalité était seule à même de mettre en place des moyens satisfaisants d'élimination des déchets alimentant jusque là des « dépotoirs ».

Nouvel établissement public industriel et commercial, l'**ANRED** se voyait chargée « *soit de faciliter les actions d'élimination ou de récupération des déchets, soit de procéder à des actions de cette nature, en cas d'insuffisance des moyens publics*

ou privés ». Son conseil d'administration, inspiré de celui des agences de bassin, était tripartite, avec autant de représentants de l'État, des collectivités locales et des « différentes catégories de personnes et groupements intéressés ». Elle pouvait attribuer des subventions ou des prêts pour la réalisation d'opérations entrant dans son domaine. Ses ressources financières devaient être « notamment » des redevances pour service rendu et le produit de taxes parafiscales.

Les débuts de l'ANRED

La mise en place de l'ANRED allait demander plus de deux ans. André Jarrot laissa son fauteuil de ministre de la Qualité de la Vie en janvier 1976 à André Fosset qui passa le relais à Vincent Ansquer sept mois plus tard. Deux Secrétaires d'État chargés de l'environnement s'étaient succédé : Gabriel Péronnet, Paul Granet. Puis Michel d'Ornano devint ministre de la Culture et de l'Environnement en mars 1977.

Ce n'est que le 25 mai 1976 que furent publiés les décrets créant le Comité national pour la récupération des déchets et organisant l'ANRED. Il fallut un arrêté en août 1976 pour préciser les modalités de désignation des représentants des collectivités locales pour les vingt sièges, et autant de suppléants, qui leur étaient réservés au Comité, ce dans un contexte où les élections municipales et cantonales retardèrent les désignations. Or c'est de ce Comité qu'étaient issus les membres du conseil d'administration de l'ANRED représentant les collectivités locales

comme les « différentes catégories de personnes intéressées par l'élimination et la récupération des déchets ».

Enfin, le 12 juillet 1977, Michel d'Ornano installa le Comité qui fut présidé par le maire de Metz, Jean-Marie Rausch. Quatre mois plus tôt, j'avais été nommé directeur de l'ANRED. Les membres du conseil d'administration se réunirent le 5 octobre 1977 pour élire leur président (Alain Dangeard) et deux vice-présidents (Jean Monnier, maire d'Angers, Jacques de Perthuis, représentant du CNPF) et discuter d'un premier programme d'action en fonction des moyens humains et financiers dont devait disposer l'agence.

À la Direction de la prévention des pollutions et des nuisances, nous avions naturellement eu le temps, pendant cette gestation, de préparer le démarrage, en liaison avec les autres ministères de tutelle (Industrie, Budget).

La question de l'implantation géographique de l'ANRED avait été tranchée depuis un an. La DATAR s'était opposée à une implantation dans Paris ou dans une ville nouvelle de la région parisienne. Nous avions proposé Marne-la-Vallée. On opta alors pour Orléans-la-Source, où nous comptions bénéficier de la proximité de l'Agence de bassin Loire-Bretagne et du BRGM, en restant à une heure de Paris, ce qui faciliterait les liaisons avec les ministères de tutelle et avec l'ensemble des interlocuteurs futurs sur tout le territoire national.

Le hasard voulut que le président de la République, Valéry Giscard d'Estaing, organisât à Angers, en juillet 1976, une « *journée nationale du Cadre de Vie* » à laquelle assistèrent plusieurs centaines de fonctionnaires parisiens. Il fallait, à cette occasion, apporter aux élus locaux quelques bonnes nouvelles en matière de création d'emplois. La DATAR, qui

n'avait pas d'autre dossier prêt, avait, la veille du déplacement présidentiel, proposé à l'Élysée **d'annoncer que l'ANRED s'installerait à Angers.**

Sur le coup, la nouvelle suscita bien peu d'enthousiasme chez les élus présents : cet établissement inconnu ne viendrait-il pas chez eux traiter des déchets, et pourquoi pas des déchets radioactifs, avec inévitablement des nuisances, sans compter l'effet négatif pour l'image de la ville et sa « douceur angevine » ? Cette décision d'implantation a tout de même rapporté, à plus long terme, quelques centaines d'emplois à la ville. La première équipe constituée à Paris et venue s'installer à Angers en août 1978 ne comptait qu'une douzaine de personnes. Ce noyau avait crû pour atteindre 70 personnes à la fin de l'année 1982. Depuis lors, l'ADEME dans laquelle l'ANRED s'est insérée en 1991, a, du fait de nouvelles mesures de délocalisation, grossi de plusieurs centaines les effectifs angevins.

Chaîne de tri de déchets © Laurent Mignaux/METL-MEDDE



Les programmes d'action de l'ANRED (1978-1984)

La nouvelle agence n'a commencé à fonctionner vraiment qu'en 1978.

Elle a en premier lieu consacré le tiers de ses ressources à **un programme « France propre »**, en apportant son concours, promis par la loi de 1975, aux départements qui menaient des opérations systématiques de lutte contre les dépôts sauvages et assuraient le ramassage des épaves de voitures abandonnées. À la fin de 1979, un peu plus de la moitié des départements avaient entrepris des

programmes aidés. On estimait à 1500 le nombre de décharges sauvages supprimées ou réhabilitées... ce qui en laissait tout de même encore beaucoup dans la nature. Pour soutenir les actions locales, dès l'été 1978, était lancée une campagne nationale recourant à des spots télévisés, à des messages radiodiffusés et à des affichages, sur le thème «*gardons la France propre*». Cette campagne allait se poursuivre sous des formes plus ou moins proches au cours des années suivantes.

Le deuxième domaine d'action de l'ANRED était **l'élimination et la valorisation des résidus urbains**. L'agence visait surtout à développer les procédés de collecte et de traitement débouchant sur une récupération des matériaux ou une valorisation du contenu énergétique des ordures ménagères. Pour cela, elle s'employait à informer, sensibiliser et conseiller les collectivités locales. Elle participa au financement d'expérimentations de procédés nouveaux orientés vers la récupération, comme l'usine de tri de Nancy, l'utilisation dans des fours de cimenterie de combustibles dérivés des ordures ménagères, le tri manuel dans l'usine de compostage de Montbéliard ou l'affinage du compost par la technique du lit fluidisé. Elle intervint aussi dans des projets d'amélioration de la collecte et de création des premiers «centres publics de réception et de récupération des déchets urbains», auxquels, quelques années plus tard, l'agence donnerait le nom de «**déchèteries**». L'aménagement des décharges contrôlées figurait aussi dans ce premier programme, avec en particulier des essais de récupération du méthane.

La valorisation des déchets dans l'agriculture constitua dès le départ un important terrain d'action de l'agence. Un des objectifs nationaux était de réduire la dépendance de la France en protéines pour l'alimentation animale : l'agence encouragea des opérations de valorisation du sang des abattoirs ou de sérums de fromageries. L'agence voulut aussi agir pour développer la fabrication et la commercialisation de composts, en mettant en place un service d'assistance technique, équipé d'un camion laboratoire qui allait, les années suivantes, parcourir la France pour réaliser des diagnostics de la plupart des usines et formuler des recommandations pour en augmenter les performances. Un bulletin trimestriel «*Compost Information*» était publié à destination spécialement de la centaine de collectivités recourant au compostage ou s'intéressant à ce traitement. **Les boues d'épuration de stations urbaines ou industrielles** furent également la cible d'actions de l'ANRED, en liaison avec les agences de bassin, pour aider des Chambres d'agriculture à se doter d'ingénieurs spécialisés dans le conseil aux agriculteurs pour la valorisation de déchets.

Pour le secteur des déchets industriels, les actions visaient à améliorer le «bilan matières» des entreprises, en évitant la production de déchets et en valorisant ceux qui sont néanmoins engendrés, ainsi qu'à mettre en place un réseau cohérent de centres de traitement offrant des moyens adaptés aux catégories de déchets que les entreprises ne peuvent pas facilement éliminer seules. La résorption des dépôts industriels polluants, les

«points noirs» dont plusieurs centaines avaient été recensés à travers la France, vint ensuite compléter l'éventail des actions.

Les déchets d'usage de l'automobile mobilisaient l'agence, au-delà du ramassage des épaves déjà évoqué, pour toucher les vieux pneus et surtout les huiles usagées. La récupération de ces huiles donna lieu en 1979 à la création d'une taxe parafiscale au profit de l'ANRED, en même temps qu'étaient règlementées les activités de collecte et de valorisation des huiles collectées. Il s'agissait de protéger l'environnement contre les pollutions des eaux et des sols dues aux déversements d'huiles de vidange et aussi contre les pollutions atmosphériques provoquées par leur brûlage que l'augmentation du prix du pétrole tendait à développer dans les garages ou pour le chauffage de serres. Mais il fallait aussi venir au secours de l'industrie de la régénération des huiles, dont les usines voyaient leur approvisionnement fondre, ce qui menaçait leur existence même. La réglementation mise en place prévoyait un système d'agrément, après des appels d'offres, d'entreprises devant assurer le ramassage dans chaque département pour livrer le produit aux régénérateurs, avec lesquels des conventions étaient passées pour bénéficier d'aides financières tirées du produit de la taxe parafiscale. L'ANRED assurait le secrétariat du comité de gestion de la taxe et en exécutait les décisions. Une équipe spécialement affectée à cette tâche préparait les appels d'offres pour le ramassage puis elle établissait des conventions avec les industriels de la régénération pour le versement, dans une première période,

d'une « aide à la tonne » puis d'aides aux investissements pour l'amélioration de leurs installations. Une campagne nationale de sensibilisation du public était menée pour combattre les vidanges dans la nature ou dans les égouts et pour promouvoir la remise des huiles usagées dans des lieux de réception faisant l'objet de ramassages réguliers par les entreprises agréées.

La récupération des papiers et cartons constituait dès le départ un secteur d'intervention privilégié. La France était fortement importatrice de bois et de pâte à papier. Notre « gisement » national de fibres cellulosiques de récupération était

moins bien exploité que dans des pays voisins, même dans des pays dont nous importons les matières cellulosiques « vierges ». Le programme de l'agence, développé avec l'appui du ministère de l'Industrie, visait à augmenter la part des fibres récupérées dans l'approvisionnement. Il fallait agir à plusieurs niveaux, de l'aval vers l'amont :

- ★ promouvoir les produits utilisant les fibres récupérées, spécialement les « papiers recyclés » ;
- ★ faciliter les adaptations des outils industriels pour permettre une plus grande utilisation de ces fibres dans les fabrications, par exemple en développant le désencrage ;

★ améliorer l'approvisionnement des usines en organisant des circuits durables de collecte des vieux papiers et cartons.

Les aides financières de l'ANRED sous la forme de subventions étaient réservées à des opérations qui ne relevaient pas d'activités industrielles ou commerciales, comme les programmes départementaux de lutte contre les « déchets sauvages ».

Dans les autres cas, les concours financiers prenaient généralement **la forme d'aides remboursables** en cas de succès, en prenant en compte pour chaque opération les aléas techniques ou économiques qui lui étaient propres. Ainsi, pour un papetier, investir pour utiliser des vieux papiers ne serait rentable que si l'approvisionnement pouvait ensuite être assuré à un coût compétitif par rapport au recours à la pâte vierge. Les conditions de remboursement de l'aide pouvaient faire référence aux cours respectifs des pâtes et des vieux papiers.

L'agence, par les formules de remboursement qu'elle avait adoptées, **partageait ainsi dans chaque cas les risques pris par l'entreprise en réalisant son projet**. Ces règles, fixées dès le départ par le conseil d'administration, obligeaient naturellement l'agence à un examen attentif des conditions de succès de chaque projet qui lui était présenté. Cela ne présentait généralement pas de difficulté avec les entreprises, mais cela étonnait parfois ses interlocuteurs lorsqu'il s'agissait d'opérations présentant des risques techniques ou commerciaux et engagées par des collectivités locales,



Dépollution de véhicules hors d'usage © Laurent Mignaux/METL-MEDDE

plus habituées à obtenir des subventions que des aides remboursables.

Les programmes pluriannuels développés par l'ANRED au cours des années suivantes restèrent assez largement axés sur les thèmes retenus au cours des années de démarrage de son action :

- ★ Dans le soutien aux actions de lutte contre les déchets sauvages l'ANRED décida toutefois en 1983 de ne plus financer au-delà de cinq années les programmes départementaux et de concentrer ses interventions sur les départements accusant un retard important par rapport aux échéances fixées par la loi de 1975 ;

- ★ En matière de valorisation des matières premières issues des déchets des ménages, l'agence encourageait le développement des collectes sélectives. Elle expérimentait dans la région d'Angers des collectes sélectives simultanées de bouteilles en verre et en PVC ainsi que le tri en vue du réemploi de bouteilles en verre issues de ces collectes et de la séparation du verre et du PVC ;

- ★ Pour la valorisation des papiers et cartons rejetés par les ménages, l'accord signé à la fin de 1983 entre les pouvoirs publics et les professionnels papetiers prévoyait une utilisation industrielle accrue des vieux papiers, dans le prolongement de la croissance de 25 à 39% du

taux d'utilisation des vieux papiers enregistrée entre 1978 et 1983. Cela permettait d'encourager davantage les collectes sélectives, plus spécialement autour des usines utilisatrices de cette ressource ;

- ★ L'ANRED s'entendit en 1982 avec l'AFME (Agence française pour la maîtrise de l'énergie) pour un effort conjugué en faveur de la valorisation énergétique des ordures ménagères. Elle participa au financement d'une première unité industrielle de méthanisation et d'installations de production de combustibles stockables à partir de fractions tirées du traitement des ordures ménagères. Elle étudia différentes possibilités de récupération de biogaz dans les décharges.



Centre de tri sélectif des déchets sur le marché de Rungis (94), emballages en cartons © Laurent Mignaux/METL-MEDDE



Dix ans après l'adoption des « propositions pour une politique » formulées par le GEERS, après six ans d'existence de l'ANRED, on ne pouvait prétendre que la France était partout « propre » et débarrassée de dépôts sauvages de déchets.

Des progrès spectaculaires avaient néanmoins été enregistrés, grâce à l'action

conjuguée des moyens réglementaires et d'incitation découlant de la loi de 1975. La proportion de la population desservie par un service de collecte était passée à 98%. Celle qui était desservie par des installations régulièrement autorisées atteignait 87%. À quelques exceptions près, tous les départements avaient mené des opérations pour faire disparaître du paysage les traces de pratiques antérieures, consi-

dérées dorénavant comme inacceptables. La nouvelle loi avait conduit à une nette prise de conscience des problèmes posés par le volume croissant des déchets. Les campagnes en faveur de la propreté, de la récupération et de la valorisation des déchets avaient contribué à l'amplifier, entraînant assez vite de sensibles changements dans les comportements individuels et collectifs. ★

1992, une année charnière de la gestion des déchets

par **Francis Chalot**, consultant et formateur
en gestion durable des déchets

Si on évoque l'année 1992 à propos des déchets, beaucoup penseront d'abord à la seconde loi cadre du 13 juillet 1992. Vingt ans plus tard, c'est en fait un triple anniversaire que nous pourrions fêter.



Déchets compactés © Laurent Mignaux/METL-MEDDE

La loi fut en effet précédée par un simple décret interministériel, signé *in extremis* le 1^{er} avril 1992, à un moment de transition entre deux gouvernements mais qui a initié jusqu'à aujourd'hui toute la dynamique des dispositifs dits de « responsabilité élargie des producteurs » (REP). Disparates de par leur format respectif, ces deux textes n'en ont pas moins été complémentaires et d'un poids tout aussi important dans la tournure nouvelle qu'ils donnaient aux politiques publiques des déchets.

C'est aussi en 1992 qu'entraîna définitivement dans les faits l'Agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie (ADEME). Elle était issue de la fusion engagée en 1991 entre l'historique Agence nationale pour la récupération et l'élimination des déchets (ANRED)¹ et ses sœurs : l'Agence pour la qualité de l'air (AQA) et l'Agence française de la maîtrise de l'énergie (AFME). Cette fusion consacrait, au moins dans l'affichage, une vision plus intégrée des problématiques relatives aux ressources et aux pollutions.

¹ Qui, avec un R judicieusement placé devant le E, priorisait de manière prémonitoire la « récupération des déchets » (voir plus loin).



Décharge en Guyane © Francis Chalot

Discréditée, la simple élimination des déchets n'était plus socialement acceptable

Il est d'usage d'attribuer l'émergence des services publics de propreté urbaine à Eugène Poubelle, préfet de la Seine. Ses arrêtés de 1883 et de 1884 prescrivaient déjà le tri des déchets selon plusieurs catégories : dès son invention, la poubelle était donc sélective... bien qu'on l'ait vite oublié car, pendant longtemps, l'ingénierie des déchets s'inscrivait plutôt dans la logique du *« jetez, on s'occupera du reste »*, dont le maître mot était celui d'élimination.

Un siècle plus tard, les deux dernières

décennies du XIX^e siècle payaient les conséquences de cette déresponsabilisation de fait du citoyen usager. Elles s'ouvraient sur **une véritable crise de discrédit de la gestion des déchets** au sein de l'opinion publique, progressivement alimentée par les « affaires » de décharges pas si bien contrôlées que cela ou par des transhumances difficilement justifiables des déchets à travers l'Europe, voire par-delà les océans.

Finalement fermée en 1989, la décharge de Montchanin était le symbole médiatique d'une impasse : l'enfouissement direct des résidus, de surcroît, ici, avec un mélange entre résidus urbains et déchets industriels. Les barges d'ordures new-yorkaises, quittant Staten Island pour rejoindre les côtes africaines montraient à quel point les externalités environnementales finissaient toujours par se régler au détriment des plus faibles... Il n'y avait rien de tel pour favoriser ce trop fameux syndrome *Nimby* (*Not In*

My Back Yard) ou « pas dans ma cour » comme le traduisent nos cousins québécois) que les techniciens du déchet comme les responsables politiques ont eu et ont encore parfois tant de mal à comprendre sinon à admettre.

C'est un vrai changement d'approche qu'ambitionnait la nouvelle loi, en visant tout particulièrement ces « décharges ». Bien qu'elles eussent été requalifiées depuis peu de « centres d'enfouissement technique », elles semblaient focaliser l'essentiel des insatisfactions et des mécontentements d'alors. La disposition pivot, véritablement emblématique de cette loi, fut de renvoyer à sa juste place le « stockage des déchets », puisque c'est ainsi qu'on l'a désormais désigné. Ce stockage ne devait plus être que l'option finale parmi l'arsenal des diverses solutions de valorisation et de traitement.

La fin des décharges, un signal médiatique mais un malentendu anachronique

Adoptant une nouvelle manière de se positionner dans le temps, le législateur n'introduisait pas seulement des obligations immédiates ni des principes renvoyés à d'hypothétiques décrets d'application ultérieurs. Il fixait une cible à atteindre, avec une échéance précise : **nous avons 10 ans pour faire en sorte que ces centres de stockage**

n'accueillent plus que des déchets «ultimes», c'est-à-dire ceux qui ne pourraient connaître davantage de valorisation ou de traitement.

Toutefois, d'emblée la rupture fut surinterprétée et mal interprétée. De communication simpliste en raccourci médiatique, la loi se retrouva d'abord obstinément présentée ou comprise, dans le grand public, comme celle qui signait la disparition pure et simple des décharges, ce qu'elle n'était pas ni ne pouvait être. De surcroît, durant les mois qui suivirent, les échelons techniques et administratifs chargés de sa mise en œuvre eurent largement tendance à considérer l'incinération comme le passage obligé et systématique pour «ultimiser» les résidus urbains, si l'on peut se permettre un tel néologisme.

Il y eut sans doute là **une double erreur de perception** :

★ Un retard sur l'état réel de l'opinion publique. Au début des années 1990, face aux premières pluies acides, à la destruction de la couche d'ozone et aux autres prémisses de la question climatique globale, on mettait déjà, en fin de compte, l'incinération et ses rejets atmosphériques au même registre du «*Nimby*» que les décharges, si ce n'est plus.

★ Une vision traditionnellement jacobine, selon laquelle les mêmes solutions devraient s'imposer de Dunkerque à Perpignan.

Les protestations des élus locaux s'amplifièrent progressivement avec, comme point d'orgue, le rapport d'Ambroise Guellec en 1997. Aussi croissantes

qu'elles fussent en cette fin du XIX^e siècle, les quantités de déchets, sur un territoire raisonnable en termes de distance de transport et de regroupement, ne justifiaient pas toujours, la réalisation d'une usine d'incinération, au cœur de la Bretagne comme dans d'autres régions. De plus, l'investissement financier pour accéder à cette technologie, *a fortiori* avec le renforcement des exigences environnementales dans cette même période, n'était pas supportable par toutes les collectivités territoriales. Le coût de la modernisation de la gestion des déchets, indispensable et réclamée par le citoyen, est un éternel sujet de protestation, y compris de la part de ce dernier... lorsqu'il est contribuable.

Finalement, c'est Dominique Voynet, la troisième ministre chargée de l'Environnement issue de la mouvance écologiste (après Brice Lalonde, le promoteur initial de la loi de 1992, puis Corinne Lepage), qui a précisé le caractère relatif de la notion de déchets ultimes. Peut-on appeler cela la force d'un concept flou ? Dans sa circulaire du 28 avril 1998, elle réaffirme le principe déjà fixé par la loi, selon lequel ce sont «*les conditions techniques et économiques du moment*» qui déterminent précisément et au cas par cas l'état de déchets ultimes. Mais, en ajoutant au critère du moment celui du lieu, elle a institué ce que d'aucuns appelleront un «droit à la différence» entre les territoires en matière de gestion des déchets : «*le déchet ultime est propre à chaque périmètre d'élimination et découle directement du contenu et des objectifs du plan proposé pour chaque périmètre*».

Davantage de visibilité et de transparence grâce à la planification et au droit à l'information du public

Cette évolution ultérieure a en quelque sorte enrichi le «principe de proximité», autre pilier de la loi de 1992, qui s'est prêté aussi à des interprétations variables selon les intérêts des uns et des autres. Il s'agit, comme le dit toujours l'article L 541-1 du Code de l'environnement, «*d'organiser le transport des déchets et de le limiter en distance et en volume*». Les voyages extravagants de déchets, déjà évoqués, étaient bien sûr en ligne de mire. La Convention de Bâle sur le contrôle des mouvements transfrontaliers de déchets dangereux venait d'être adoptée en 1989. Le premier règlement européen en la matière est sorti en 1993. Mais, ramenées au niveau de conflits locaux, ces dispositions visant à se prémunir de l'une des causes du «*Nimby*» (l'invasion des déchets «étrangers») allaient être et sont encore souvent utilisées pour justifier les formes les plus extrêmes de repli sur soi².

Principe de proximité, droit à la différence, c'est au bout du compte l'intro-

² N'ai-je pas entendu plus d'une fois des défenseurs de leur propre environnement plaider pratiquement pour un retour au bon vieux temps, celui où chaque commune avait sa propre décharge ?

duction de la planification territoriale des déchets qui a, là aussi, ouvert des perspectives nouvelles. Jusque là, seuls des « schémas départementaux » sans aucun effet prescriptif étaient élaborés sur la suggestion du préfet et au gré des collectivités en charge des déchets.

À partir de 1992, les plans départementaux d'élimination des déchets ménagers et assimilés (PDDEMA) et les plans

traitement ou de stockage, au titre des installations classées pour la protection de l'environnement (ICPE), dont la compatibilité avec le plan est désormais un critère de plus. Quelques contentieux célèbres ont illustré cette garantie supplémentaire d'encadrement et de meilleure cohérence des infrastructures, même si une ambiance résolument conflictuelle demeure largement prépondérante autour de ces dossiers³.

une innovation majeure de la loi, tout au moins dans son principe. Avec les limites évidentes et habituelles de ce genre d'instance, les Commissions d'élaboration et le suivi des plans rassemblent tous les acteurs concernés, y compris les associations. Elles ont introduit un peu plus de transparence et permis, *a minima*, une rencontre relativement pacifiée entre des points de vue opposés, entre des cultures différentes. Il en est de même d'une

Point recyclage des déchets sur une aire d'autoroute © Arnaud Bouissou/METL-MEDDE



régionaux d'élimination des déchets industriels spéciaux (PREDIS) sont devenus obligatoires, systématiques et surtout opposables aux autres décisions administratives prises en matière de déchets. C'est particulièrement le cas de l'autorisation de nouvelles unités de

Obligeant les décideurs à davantage de visibilité prospective, de justification des besoins d'équipement ainsi que des réponses apportées, les plans ont également traduit la logique du « droit à l'information du public en matière de gestion des déchets », ce qui a été

³ Cas renommé, l'incinérateur de Lunel-Viel, construit mais temporairement interdit de fonctionner par le tribunal administratif de Montpellier en 1998, parce que sa capacité excédait largement la prévision mentionnée au Plan pour la zone concernée... a depuis connu une longue saga de recours de ceux qui le refusent totalement et s'appuient de proche en proche sur d'autres motifs.

autre création de la loi : les Commissions locales d'information et de surveillance (CLIS). Oui, « surveillance » ! Parfois, le législateur aime inscrire dans le marbre des termes qui dépassent largement ses intentions comme ses possibilités réelles... Instituées auprès de certaines unités de traitement, le champ d'application de ces commissions a été élargi par la suite.

Le droit à l'information a été complété par la loi *Barnier* de 1995, avec les rapports annuels sur le coût et la gestion des services publics relatifs à l'environnement qui concernent la collecte et le traitement des déchets. Là encore, vu d'aujourd'hui, le verre reste sans doute à moitié plein. Cela dépend beaucoup de la volonté et des moyens des acteurs concernés : le public et même le monde associatif se saisissent finalement assez peu de cette opportunité d'information, tandis que les élus locaux rechignent ou peinent à assurer une diffusion de ces rapports digne de ce nom. Il faut reconnaître que, entre une simple vulgarisation nécessaire au plus grand nombre et l'exigence d'une transparence totale et détaillée de la part des militants les plus vigilants, l'exercice reste bien compliqué à l'échelle des 36 000 communes françaises comme à celle de la multitude des établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) compétents.

Le bon sens a fait évoluer la configuration des plans eux-mêmes par des textes successifs. À la place des préfets, sur une base volontaire puis de manière générale, ce sont les conseils généraux qui ont assuré la maîtrise des plans

relatifs aux déchets non dangereux : ne vaut-il pas mieux que le planificateur soit aussi celui qui dispose de quelques subsides pour inciter à sa mise en œuvre ? Cette évolution a dérogé pour une fois à l'uniformité bien française de la norme. L'Île-de-France s'est vu reconnaître sa pertinence régionale. Depuis la fin de 2010, appliquant opportunément la terminologie européenne, on parle de plans de prévention et de gestion : le terme « élimination », restrictif et oh combien dépassé, a été enfin mis au rebut.

Le début d'un long cheminement vers une véritable hiérarchie des modes de gestion des déchets

L'affirmation d'une vision plus large, détaillée et surtout hiérarchisée des choix possibles en vue d'une politique durable des déchets a été, sans conteste, l'apport décisif de la loi de 1992. Non seulement elle renvoie le stockage en position ultime, mais elle fixe pour la première fois un ordre de priorité entre les options et place déjà en tête de celles-ci la prévention des quantités et de la nocivité des déchets.

Toutefois, la démarcation entre des recyclages de matériaux, y compris pour la matière organique, et une valorisation énergétique, ce que permet l'incinération mais en détruisant définitivement des ressources non renouvelables comme

le pétrole, n'étaient pas encore admises dans le texte de 1992. Durant plusieurs années, la France fit figure au sein de l'Union Européenne de défenseur assez pugnace d'une prétendue « équivalence » entre ces deux voies de valorisation, matière et énergie. Contrairement à d'autres États qui étaient prêts à afficher une préférence en faveur du recyclage, même s'ils « brûlent » autant sinon plus de déchets que nous comme en Allemagne ou en Suède, une assez forte inertie s'imposa en France à ce sujet, réunissant professionnels (équipementiers, prestataires) et organismes représentant les élus (AMF*, AMORCE⁴).

Ce n'est qu'avec la récente directive de 2008 que la hiérarchie a fini par être assumée.

L'année 1992 fut aussi celle de l'émergence véritable des collectes séparées de matériaux recyclables, avec le décret relatif aux déchets d'emballages ménagers. Celui-ci a appliqué, pour la première fois et dix-sept ans plus tard, l'article 6 de la loi de 1975 selon lequel : « *il peut être fait obligation aux producteurs, importateurs et distributeurs de [produits générateurs de déchets] ou des éléments et matériaux entrant dans leur fabrication de pourvoir ou de contribuer à l'élimination des déchets qui en proviennent* ».

Si les emballages et leurs déchets ont inauguré le recours à la responsabilité élargie des producteurs (REP), c'est

* Association des maires de France

⁴ Et pour cause, il s'agit de l'Association des maires d'ouvrage de réseau de chaleur.

qu'ils représentent la croissance effrénée des flux de déchets et le bouleversement de leur composition. Dès les années 1970, nos poubelles avaient littéralement enflé. On découvrait, avec un volume constitué à 50 % d'emballages, de nouveaux matériaux (multitudes de plastiques divers, aluminium, composites...) qui, contrairement au verre ou au carton, ne disposaient pas encore de filières de recyclage. Les emballages, produits à vie très brève s'il en fût, symbolisaient remarquablement les limites d'une prise en charge des déchets à l'aval et par la seule collectivité publique, alors que celle-ci n'a pas la main sur les choix fait par les producteurs au départ.



Centre de tri et de valorisation des déchets ménagers © Laurent Mignaux/METL-MEDDE

Outre ce constat et la présence décisive d'un ministre écologiste, on peut sans doute savoir gré à certains voisins européens, particulièrement à l'Allemagne⁵, d'avoir enclenché cette vague de la responsabilité élargie des producteurs en s'y avançant les premiers. Nos industriels de l'agroalimentaire, fleuron de la balance commerciale française, ont compris assez vite, en ce début des années 1990, l'urgence d'un modèle français à opposer au *Duales System Deutschland* initié par l'ordonnance du ministre Tœpffer, sachant que la Commission européenne réfléchissait déjà à une directive, qui a vu le jour en 1994.

Organisation privée de la collecte, en doublon du service public (système dual), avec un retour prioritaire au magasin et l'affichage d'une prépondérance accordée au recyclage, d'emblée le dispositif allemand était suspecté, chez nous, d'être

bien trop coûteux. S'il ne manquait pas d'arguments logistiques objectifs, ce jugement exprimait quelques spécificités socioculturelles, par exemple sur la pratique de la consigne, encore vivante outre-Rhin. Mais il s'expliquait aussi largement par le consensus noué afin de faire aboutir **le dispositif Éco-emballages** avec d'un côté les industriels représentés par Antoine Riboud puis Jean-Louis Beffa, respectivement dirigeants de Danone et de Saint-Gobain, chargés de faire des propositions et prêts à avancer, mais pas trop ; et de l'autre les représentants d'élus locaux, considérant qu'ils avaient surtout intérêt à conserver la maîtrise complète de la gestion des déchets malgré la charge qu'elle représentait et n'ayant pas encore tous, contrairement à Jacques Pélissard, leur chef de file, levé leurs doutes sur la collecte sélective.

Par rapport à l'article 6 de la loi de 1975, plutôt que de demander aux acteurs

économiques de pourvoir à l'élimination des déchets d'emballage de leurs produits, l'option de la « contribution » a donc été privilégiée en France avec ce tout premier dispositif de responsabilité élargie des producteurs. Elle a influencé d'ailleurs largement la configuration et les résultats des dispositifs qui ont suivi, qu'il s'agisse des éco-organismes chargés des déchets d'équipements électriques et électroniques (DEEE), pour lesquels les déchèteries publiques restent largement utilisées (avec le droit au retour « 1 pour 1 », bien peu mis en œuvre) ou des imprimés avec Écofolio, petit frère d'Éco-emballages SA.

⁵ ou les Danois, qui tentent sans succès une consignation obligatoire des canettes de bière vendues sur leur sol, mêlant un protectionnisme à peine voilé au souci revendiqué de protéger l'environnement.

L'avènement d'un arsenal financier au service de la politique des déchets

Enfin, dernier tournant fondamental, l'année 1992 a été celle de **l'entrée de la politique des déchets dans l'âge adulte des mécanismes de financement incitatifs**.

Avec le décret emballages et la responsabilité élargie des producteurs, une idée déjà ancienne des économistes de l'environnement commençait à voir le jour : celle de **l'internalisation du coût environnemental des produits dans leur prix d'achat**. Chacun aura compris que la « contribution » précédemment évoquée n'est qu'au premier abord celle des industriels eux-mêmes. En réalité, c'est bien le consommateur final qui va participer, au moment de ses achats et donc de ses choix, au financement de la gestion ultérieure des déchets. L'idée a certes eu, et a encore parfois, du mal à passer dans l'opinion (*« c'est toujours les mêmes qui payent »*). Force est pourtant de reconnaître et d'affirmer qu'elle était juste et judicieuse.

Cette idée permet d'abonder systématiquement le financement et de ne plus abandonner le recyclage des déchets ménagers aux fluctuations du marché mondial des matériaux, comme c'était le cas jusque là. Ainsi, les collectes séparées

ont pu enfin s'inscrire de manière pérenne dans le paysage des services publics. Sûres d'être régulièrement alimentées par des matières premières secondaires, de nouvelles filières de recyclage ont naturellement trouvé leur justification économique et pris rapidement leur essor. L'autre bénéfice potentiel de l'internalisation serait d'amener l'ensemble des acteurs vers des produits éco-conçus, et notamment « pauvres en déchets », depuis le consommateur en remontant jusqu'au producteur (et son designer) via le distributeur. Pour que l'effet prix

Au démarrage du **dispositif éco-emballages**, toujours dans un souci de consensus, l'éco-contribution fut identique pour un volume donné quel que fût le matériau. Ce n'est que quelques années plus tard qu'un nouvel agrément d'Éco-emballages SA par les pouvoirs publics commença à alléger le montant payé pour des emballages en verre, en acier ou en carton, et à accroître celui des plastiques ou des composites. Pour autant, aujourd'hui encore, seule une part modeste du coût global de la prise en charge des déchets est internalisée.



Affiche Semaine de la réduction des déchets ©Francis Chalot

joue pleinement son rôle, cela suppose toutefois que l'internalisation soit progressivement la plus complète, la plus visible possible et surtout qu'elle discrimine réellement les produits en fonction de leur aptitude au recyclage et de leurs impacts sur l'environnement.

Pour la plupart des mécanismes fiscaux ou parafiscaux, comme celui-ci en matière d'environnement, la dimension réellement dissuasive n'est guère au rendez-vous. Le risque inflationniste de l'internalisation est difficilement accepté, *a fortiori* en période de crise économique...

Quelques mois après le décret «emballages», la loi de juillet 1992 ouvrait un autre chantier de financement : celui de **la taxation de l'élimination des déchets**. Conformément à la vision des décideurs de l'époque, seule la mise en décharge était alors visée. Là aussi, le caractère dissuasif de la nouvelle taxe fut réduit à peu de chose, au fil de l'intervention des lobbies et des négociations interministérielles. Dans une logique de taxation-redistribution, comparable à ce qui était déjà en place avec les redevances d'assainissement des agences de l'eau, il s'agissait surtout de doter l'ADEME de quelques moyens financiers pour subventionner les meilleurs équipements et les meilleures pratiques de gestion des déchets.

Mais la porte était ouverte. Quelles que furent les vicissitudes ultérieures de cette taxe, intégrée à la taxe générale sur les activités polluantes (TGAP), un temps détournée pour financer les 35 heures, sans cesse renégociée à la baisse ou frappée de dérogations sous l'influence de parlementaires sensibles à la préserva-

tion à court terme des finances publiques locales, elle a finalement conquis des espaces initialement réfutés, en s'étendant aux déchets industriels spéciaux (d'abord préservés sous la pression du CNPF), puis à l'incinération, elle aussi rattrapée par l'histoire.

Si on est loin d'être au bout du chemin, le paysage des déchets a sacrément changé.

Le fait de porter le regard quelques années en arrière permet de relativiser l'insatisfaction du temps présent.

L'année 1992, sa loi, son décret sur les emballages ont enclenché bien des processus, qui se prolongent aujourd'hui dans le travail à accomplir pour entériner le coup de frein donné par la crise à la croissance de nos déchets et pour déconnecter vraiment la qualité de la vie et la quantité de déchets produits.

Produire et consommer autrement, mieux et même moins, quand cela s'avère

indispensable pour garantir un avenir soutenable et partagé entre tous les résidents de la planète (on peut rappeler les questions posées par le gaspillage alimentaire ou la nocivité de certains des produits que nous utilisons), tels sont les nouveaux défis désormais. ★



Stop publicité ©Francis Chalo

Ingénieur de l'équipement rural, l'auteur s'est très tôt spécialisé dans les déchets en créant, dès 1980, une des premières expériences sélectives, la «Maison de la Récupération de Chamarande», dans le cadre des deux années de son service civil d'objecteur de conscience. Déjà remarqué par Jacqueline Aloisi de Larderel, un des personnages historiques du service des déchets au ministère de l'Environnement, il la recroisa en suivant son enseignement au DEA sciences & techniques de l'environnement de l'université Paris Val-de-Marne et de l'ENPC. Elle lui proposa un poste au ministère où il resta de 1984 à 1997, tout particulièrement auprès de Christian Desachy, autre responsable emblématique de ce service. Appelé au cabinet de Brice Lalonde en 1991, il participa étroitement aux prémices du dispositif éco-emballages et à la loi de juillet 1992. Élu local depuis 1989, il bénéficie ainsi d'un regard complémentaire et bien utile sur ces questions. Désormais consultant et formateur indépendant, il se consacre essentiellement à la question de la prévention des déchets en amont.
(son site : www.moinscestplus.fr).

La loi d'orientation des transports intérieurs (Loti) à 30 ans

Transport multimodal, chargement/déchargement des conteneurs
© Laurent Mignaux/METL-MEDDE



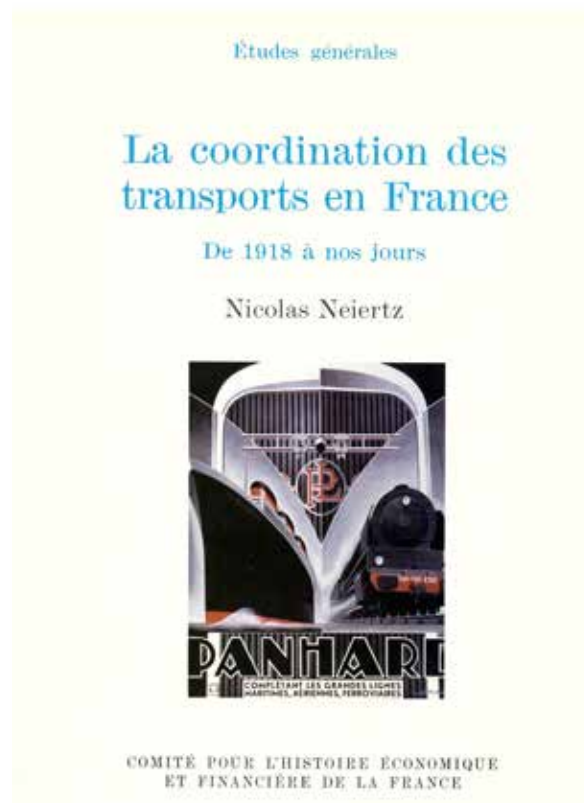
Remise en perspective historique des politiques de “*coordination*” des transports

Intervention de Nicolas Neiertz
le 26 septembre 1997 dans le cours sur
les politiques de transports
à l'école nationale des Ponts et Chaussées.

Nicolas Neiertz, *historien,*
professeur agrégé au Musée national des Techniques
Conservatoire national des Arts et Métiers, Paris

Le secteur des transports a servi de terrain expérimental pour l'intervention de l'État dans la vie économique dès l'apparition en France d'un État moderne et centralisé.

Au fil des siècles, la construction et l'entretien des infrastructures de transports, routes et canaux, puis chemins de fer, puis aéroports et autoroutes, ont accompagné le renforcement de l'appareil d'État. De plus, le secteur des transports constitue à lui seul une économie mixte en réduction, puisque l'État exploite directement certaines entreprises de transports. Rappelons que la naissance du Réseau des Chemins de fer de l'État remonte à 1878¹.



Nicolas Neiertz. La coordination des transports en France de 1918 à nos jours. Paris : Comité pour l'Histoire Économique et Financière de la France © Bibliothèque des Arts décoratifs, Paris, Collection Maciet
Ouvrage vendu en librairie (diffusion Lextenso éditions) ou auprès de l'éditeur : Institut de la gestion publique et de développement économique, Bureau de la recherche, 20 allée Georges Pompidou, 94306 Vincennes Cedex.
Email : recherche.igpde@finances.gouv.fr, site internet : www.institut.minefi.gouv.fr/

¹ Nicolas Neiertz, L'État et son Réseau, 1878-1937, pour une histoire politique des chemins de fer. *Revue d'Histoire des Chemins de fer*, n°4, printemps 1991, pp. 57-67.

À la fois propriétaire d'infrastructures et gestionnaire d'entreprises de transports, l'État n'a pas cessé en France au XX^e siècle d'être écartelé entre la recherche d'une politique globale des transports au nom de l'intérêt général et la défense des intérêts particuliers des entreprises dont il avait la charge. Cette ambiguïté fondamentale du rôle de l'État dans la régulation des concurrences intermodales, qui confrontent depuis l'entre-deux guerres le chemin de fer, l'automobile, la batellerie motorisée et l'aviation, a constamment biaisé les débats théoriques et les choix politiques dans ce domaine.

La politique globale des transports a été formulée pour la première fois en 1934 sous le nom de coordination des transports. Elle a été périodiquement réaffirmée par la suite, notamment en 1949 puis dans la loi d'orientation sur les transports intérieurs de 1982 (LOTI). En temps de crise comme en temps de croissance, cette politique globale a une justification économique : elle doit conduire le secteur des transports au moindre coût collectif. L'idée que la libre concurrence ne réalise pas ce moindre coût collectif se trouve à la base de ce qu'on a appelé la coordination des transports.

La politique de coordination a pris de nombreuses formes depuis les années 1930. J'ai recensé dans ma thèse une coordination réglementaire, une coordination fiscale, une coordination tarifaire, une coordination des investissements et une coordination technique, mais cette liste n'est pas limitative².

La coordination réglementaire, tout d'abord, est la forme la plus autoritaire de la coordination. L'État intervient par voie réglementaire (ou, plus rarement, législative) pour imposer aux modes de transports des limites au libre exercice de leurs concurrences : contingentement de l'offre, homologation tarifaire, obligations d'intérêt public, organisation de l'affrètement, voire nationalisation.

La coordination fiscale, ensuite, vise à moduler la fiscalité directe ou indirecte de chaque mode de façon à ce que ses usagers en supportent le coût collectif réel.

La coordination tarifaire tend à favoriser les ententes entre modes concurrents afin d'empêcher une dégradation injustifiée des prix.

La coordination des investissements suppose quant à elle une programmation globale des investissements publics ou privés de tous les modes de transport, afin d'éviter les gaspillages économiques et de développer une coopération technique entre ces modes.

Enfin, la coordination technique est l'un des aspects de la coordination des investissements ; elle consiste à encourager les transports mixtes, qui utilisent plusieurs modes successivement au cours d'un même trajet.

Je retracerai ici les origines de la coordination des transports jusqu'à son invention en 1934, puis ses adaptations successives, notamment en 1949 et en 1982.

Les origines de la coordination (1842-1934)

La politique française des transports a dès le départ emprunté des voies originales, qui tiennent à l'importance du rôle joué par l'État dans ce secteur et au poids de l'industrie automobile.

Les conventions ferroviaires (1842-1921)

En France plus qu'ailleurs, l'État a accompagné le développement des chemins de fer. La loi du 11 juin 1842 fixant le régime des chemins de fer en France créa un modèle original de partenariat public-privé, très différent du modèle anglais de développement reposant sur les seuls capitaux privés. L'État devenait propriétaire des terrains choisis pour les tracés des voies et finançait la construction des infrastructures (ouvrages d'art et bâtiments). Il en accordait l'usage sous forme de concessions à des compagnies qui construisaient les superstructures (voies ferrées, matériel roulant, installations) et exploitaient les lignes en monopole.

Les chemins de fer étaient donc assimilés en France à des voies de communication d'intérêt général, comme les routes et les canaux. Leur essor ne saurait dans ces conditions être

² Nicolas Neiertz, *La coordination des transports en France de 1918 à nos jours. Thèse d'Histoire (nouveau régime) sous la direction de F. Caron, Université de Paris IV-Sorbonne, 1995, 750 pages. Compte-rendu dans la Revue d'Histoire des Chemins de fer n° 14, printemps 1996, p. 150-161*

abandonné aux seuls intérêts privés et il devait être encadré, c'est-à-dire régulé et soutenu, par l'État. Ce raisonnement était tenu notamment par les ingénieurs des Ponts et Chaussées, directement concernés, qui étaient influencés par les idées de l'économiste Saint-Simon pour qui le progrès technique doit être avant tout un progrès social. Ces ingénieurs diffusaient l'idéologie saint-simonienne dans les milieux des affaires et de la politique. Ils parvinrent à l'imposer dans le secteur des transports, tandis que le libéralisme économique continuait à marquer le reste de la politique gouvernementale.

Le chemin de fer domina bientôt le marché des transports. Sa suprématie sur les autres modes à la fin du XIX^e siècle amena l'État à imposer au rail de nombreuses obligations réglementaires et tarifaires au nom de l'intérêt général. Les conventions ferroviaires successives de 1859, 1883 et 1921 accentuèrent ces obligations. Les compagnies ferroviaires acceptaient ces contraintes auxquelles échappaient les autres modes de transports parce qu'elles se croyaient assurées d'une hégémonie durable et d'un soutien sans faille de l'État. La construction de nombreuses lignes secondaires répondant à des considérations plus politiques qu'économiques, notamment à partir des conventions ferroviaires de 1883, accroissait le coût de ces obligations au point d'obliger l'État à racheter les réseaux de compagnies défaillantes, tels ceux des Charentes en 1878 et celui de l'Ouest en 1908. Ces réseaux rachetés forment alors ce qu'on appelle le Réseau de l'État, ancêtre de la SNCF.

Les nouvelles concurrences intermodales après 1920

À partir des années 1920, la motorisation des transports routiers et fluviaux et l'apparition des transports aériens ont entamé la suprématie des chemins de fer. Le problème des concurrences intermodales, surtout celle du chemin de fer et de l'automobile, s'est posé en termes nouveaux, si bien qu'il détermine désormais et ce jusqu'à nos jours l'évolution des rapports entre l'État et le marché des transports en France. La motorisation de la batellerie n'a pas eu d'effets aussi considérables que celle des transports routiers en raison de la discontinuité du réseau navigable français. L'essor de l'aviation marchande, quant à lui, a été très tôt encadré par l'État et les collectivités locales. Mais les liens tissés pendant près d'un siècle entre l'État et les compagnies ferroviaires amenèrent les gouvernements déflationnistes du début des années 1930 à **réglementer les concurrences intermodales en même temps que l'exercice des activités des transporteurs routiers, fluviaux et aériens**, dans le but d'atténuer la charge que représentait alors le déficit des chemins de fer pour le budget de l'État.

En effet, l'État s'était engagé par la **convention signée le 28 juin 1921** avec les compagnies ferroviaires à couvrir leurs éventuels déficits soit directement soit en les autorisant à augmenter leurs tarifs. En réalité, cette convention s'avérerait inapplicable : les gouvernements se refusaient à la fois à secourir indéfiniment les compagnies déficitaires et à

homologuer des augmentations de tarifs importantes. L'idée de résoudre la crise ferroviaire par des mesures concernant l'ensemble des modes de transports se précisa dès 1926 : les droits de navigation supprimés en 1880 furent rétablis et le ministère des Travaux publics examina un projet de contingentement des entreprises de transports automobiles.

Le débat opposait les défenseurs et les adversaires des obligations d'intérêt général imposées aux chemins de fer. Les premiers justifiaient ces distorsions de la concurrence intermodale et réclamaient leur extension aux autres modes de transports. Les seconds leur opposaient les vertus commerciales de la libre concurrence et demandaient l'allègement de ces obligations. Pris entre les deux feux, l'État se trouvait à la fois financièrement solidaire des chemins de fer (et, pour mémoire, des lignes aériennes régulières encore peu nombreuses) et entraîné par sa mission traditionnelle d'aménageur public à financer les infrastructures nécessaires au développement de tous les modes de transports, rails, routes macadamisées, voies navigables à grand gabarit et aéroports, ce que d'aucuns dénonçaient comme un « gaspillage » des fonds publics³. La puissance naissante de l'industrie automobile française poussa le gouvernement au compromis.

³ A. Bloch-Sée, *La coordination des moyens de transports intérieurs en France*. Paris, thèse de droit, 1936, p. 90. Annette Bloch-Sée (Blosset après 1944), secrétaire des comités successifs de coordination rail-route de 1934 à la fin des années 1960, reprend dans sa thèse très documentée les arguments des défenseurs des intérêts ferroviaires.

1934 : une coordination réglementaire et tarifaire pour réduire le déficit des chemins de fer

En 1934, au terme d'un long processus de concertation, le gouvernement Doumergue d'union nationale, constitué au lendemain de la crise du 6 février, opta pour une solution intermédiaire entre dirigisme et libéralisme : il décida de contingerer provisoirement, c'est-à-dire de «geler», d'interdire toute nouvelle activité, par voie réglementaire, les transports routiers et fluviaux de voyageurs et de marchandises pour compte d'autrui. **Pendant la durée de ce «gel» des transports**, des négociations directes entre les transporteurs devaient être arbitrées par des fonctionnaires, dans le but de parvenir à des ententes, telles que des répartitions d'activités et des accords tarifaires. De plus, par un avenant de 1933 à la convention de 1921, les obligations imposées aux compagnies ferroviaires avaient été allégées moyennant un contrôle plus étroit de leur gestion par l'État.

Des hauts fonctionnaires, «grands commis» de l'État, principalement Raoul Dautry, alors directeur du Réseau de l'État, étaient chargés d'encadrer la négociation des ententes entre les compagnies ferroviaires et les syndicats professionnels de routiers et de bateliers. Des accords entre transporteurs furent effectivement conclus en 1935, mais les Chambres de Commerce et d'Agriculture, les conseils généraux, les maires et le Parlement, au nom des usagers, s'opposèrent à leur applica-

tion faute de concertation préalable. À l'approche des élections législatives de 1936, le gouvernement Albert Sarraut décida de suspendre l'expérience tout en maintenant le contingentement. **Le «gel» des transports s'avérait plus durable que prévu.**

Les gouvernements du Front populaire orientèrent ensuite la coordination dans un sens plus interventionniste, en remplaçant les coordinations par ententes entre transporteurs par une coordination strictement réglementée, sous une forte tutelle étatique. Cette deuxième phase, de 1937 à 1939, fut marquée par la nationalisation des chemins de fer et par une réglementation abondante et complexe (taxation des transports routiers, réglementation de l'affrètement fluvial, etc.) qui atténuait sans les éliminer les concurrences intermodales et qui pérennisait le contingentement des transports publics routiers et fluviaux. Des représentants des usagers étaient intégrés dans la préparation de cette réglementation, mais les ministres des Travaux publics successifs firent accepter aux conseils généraux, par un système d'incitations financières, la fermeture au trafic de voyageurs de près de 10 000 km de lignes ferroviaires non rentables, soit le quart du réseau français, le tiers si l'on compte les fermetures «partielles», c'est-à-dire les lignes sur lesquelles le service était réduit. Quant au contingentement des transports routiers et fluviaux, il les plaça à leur tour sous une tutelle administrative qui alla en se renforçant pendant la guerre et l'Occupation.

C'est la puissance de l'industrie automobile et du groupe d'intérêt qui lui est associé qui explique le passage par une coordination souple en 1934-1936, censée n'avantager aucun mode par rapport à un autre, avant l'alignement en 1937 sur les réglementations dirigistes et pro-ferroviaires appliquées dans la plupart des autres pays industrialisés à la même époque. **Dès l'origine, le débat sur les fondements d'une politique globale des transports se trouvait faussé par la polarisation des intérêts des transporteurs entre rail et route** : le dirigisme instauré à la fin des années 1930 au nom de l'intérêt général était en réalité au service des intérêts ferroviaires auxquels l'État était lié de longue date. Toutefois, les intérêts des contribuables étaient préférés à ceux des usagers, comme l'attestaient les fermetures de lignes ferroviaires non rentables.

L'assouplissement progressif de la coordination après 1944

Les nouveaux rapports de l'État et du marché après 1944

L'après-guerre a été une période charnière à plus d'un titre. La Libération mit durablement au pouvoir les partisans d'un engagement plus grand de l'État dans la vie économique, qui préservait toutefois l'économie de marché. Il s'agissait à la fois d'une «conversion» des administra-

tions économiques à l'interventionnisme et d'une « restauration » du marché après les années de dirigisme de l'Occupation. **Le rôle économique de l'État était renforcé afin d'organiser la reconstruction et d'accompagner la croissance**, par le moyen de nationalisations et d'une planification de ses investissements. Les forces du marché se reconstituèrent à la fin des années 1940. Elles firent dès lors preuve d'un dynamisme qui contrastait avec la période précédente. Elles étaient d'autant moins gênées par la nouvelle politique économique que le régime de la IV^e République était trop faible pour résister à leurs pressions parfois contradictoires.

La politique des transports avait une valeur de test dans cette confrontation d'un volontarisme d'inspiration saint-simonienne et keynésienne avec l'épanouissement des grands groupes d'intérêts privés. Elle oscillait entre des extrêmes que polarisait l'affrontement rail-route. La SNCF jouissait du prestige lié aux « batailles du rail » pendant l'Occupation. Les pénuries, qui se poursuivaient après 1944, frappaient davantage les autres modes et lui rendaient sa suprématie. Ses dirigeants comme ses syndicats réclamaient l'extension du contrôle public sur ce qui menaçait sa domination, qu'ils avaient plus ou moins identifiée à l'intérêt général. De son côté, la route redevenait un groupe de pression, plus puissant qu'avant-guerre. Elle demandait la fin du dirigisme instauré en 1938, renforcé en 1940 et conservé en grande partie après 1944. Le Conseil supérieur des Transports, organe consultatif reconstitué en 1947, était le lieu de

la confrontation du rail et de la route, sous l'arbitrage d'une administration elle-même divisée entre les deux thèses.

Le débat sur la politique globale des transports s'inscrivait désormais dans le cadre de la théorie marginaliste. D'après cette théorie, le partage optimal du trafic entre les modes de transports est obtenu lorsqu'il y a égalisation des coûts marginaux, c'est-à-dire du prix de revient partiel de chaque déplacement supplémentaire, d'un mode à l'autre. Dans ces conditions, la coordination réglementaire n'a de sens que si elle s'accompagne d'une coordination tarifaire et fiscale dans le but de faire payer à chaque usager supplémentaire d'un mode de transports un prix calculé en fonction du coût marginal de son déplacement. Ceci suppose la modernisation des outils statistiques de la politique des transports, mais surtout l'abandon de la tarification ferroviaire « *ad valorem* » du transport de marchandises, calculée en fonction de la valeur intrinsèque des marchandises, au risque de bouleverser la localisation des activités économiques.

Cette réforme tarifaire était-elle compatible avec la politique d'aménagement planifié du territoire qui s'ébauchait à la suite de la parution du livre de Jean-François Gravier « *Paris et le désert français* » en 1947⁴ ? Et pouvait-elle être menée à bien tout en conservant les obligations de service public imposées à la SNCF et qui avaient servi à justifier l'ensemble de la coordination réglementaire instaurée dans les années 1930 ? Le débat opposait de nouveau, malgré le renouvellement

de ses bases théoriques, défenseurs et opposants des obligations imposées aux chemins de fer désormais nationalisés, tout comme à la compagnie Air France, au nom de l'intérêt général, autrement dit les groupes d'intérêts ferroviaire et routier.

1949 : une coordination réglementaire et tarifaire assouplie pour égaliser les coûts marginaux

En 1949, alors que la situation financière de la SNCF se dégradait à nouveau, il s'avéra impossible de parvenir à un compromis. Le Parlement évita d'aborder le débat technique, insoluble, et vota un court texte de portée très générale. **L'article 7 de la loi du 5 juillet 1949 définissait les grands principes de la coordination des transports.** Les modalités pratiques de cette coordination étaient abandonnées aux querelles d'experts et au jeu des groupes d'intérêts. La coordination redéfinie en 1949 était une coordination éclatée en plusieurs volets, auxquels étaient appliquées des solutions variables, voire inverses. La réglementation de la navigation intérieure (contingentement au tonnage, organisation de l'affrètement, tarification obligatoire à fourchettes) et celle de l'aviation civile (autorisation administrative, homologation tarifaire, taxes aéroportuaires) étaient renforcées, mais pas nécessairement dans un but de coordination.

⁴ J.-F. Gravier, *Paris et le désert français*. Paris, Le Portulan, 1947, p. 420

La coordination rail-route fut révisée par le décret du 14 novembre 1949, précisé et amendé à de multiples reprises par la suite. Les bases de la coordination des transports de voyageurs n'étaient pas modifiées (contingemment), ce qui tendait à figer l'offre de transports publics alors que la demande était en rapide évolution. La coordination des transports de marchandises se réduisit peu à peu au maintien du contingentement de certains transports routiers pour compte d'autrui à grande distance et à une coordination tarifaire également incomplète, faute de statistiques suffisantes et fiables sur les prix de revient routiers. Antoine Pinay, ministre des Travaux publics puis président du Conseil et ministre des Finances, tenta d'instituer une taxe sur les transports routiers publics et privés de voyageurs et de marchandises dans un but de coordination fiscale, mais son projet échoua en 1952 sous la pression des syndicats professionnels des transporteurs routiers, notamment la puissante Fédération nationale des Transporteurs routiers (FNTR). Le Commissariat général du Plan créé en 1946 ne parvenait pas à imposer une coordination des investissements publics, ni par un calcul comparatif des rentabilités ni par le dégagement d'un poste intermodal. Les seuls investissements intermodaux étaient ceux que réalisait la SNCF pour développer les transports mixtes rail-route (associations de gares et de centres routiers, achats de remorques rail-route et de conteneurs), mais cette coordination technique rail-route restait alors marginale.

La coordination avait trouvé sa base théorique mais elle manquait de moyens pour être poursuivie : moyens statistiques de connaissance des transports routiers, moyens administratifs de contrôler le respect par ceux-ci de la réglementation qui les concernait, moyens politiques pour réaliser une coordination fiscale et une coordination des investissements et pour adapter l'offre de transports publics de voyageurs à la demande. La faiblesse politique du régime de la IV^e République empêchait la réalisation de la politique globale des transports définie dans la loi du 5 juillet 1949. L'État finançait des infrastructures ferroviaires ou fluviales non rentables et programmat la construction d'autoroutes sans coordination intermodale. Il contrôlait de près l'exploitation de la SNCF, d'Air France et de la nouvelle compagnie intérieure Air Inter, mais il ne parvenait pas à créer un véritable dialogue entre les transporteurs, une coopération multimodale des exploitations.

Le changement de régime politique en 1958, qui se traduisit par un renforcement de l'autorité de l'État, et la naissance de la Communauté européenne ont modifié dans les décennies suivantes les données de la politique des transports.

Les conséquences de l'ouverture économique

Dès la naissance de la Communauté économique européenne (CEE), est apparue une contradiction majeure entre la tradition marchande des Pays-Bas et des pays anglo-saxons, pour lesquels le transport

constitue un acte commercial normal devant être rentable en soi, et la tradition interventionniste de pays comme la France et la République fédérale d'Allemagne (RFA) qui considèrent que le transport doit obéir à certaines obligations d'intérêt général. L'accord de compromis du 22 juin 1965 sur les transports terrestres, élargi aux transports aériens en 1974, a prévu **une phase d'harmonisation réglementaire et tarifaire par étapes, suivie à terme d'une libération du marché des transports**, dans l'esprit des dispositions envisagées par le traité de Rome pour les autres secteurs de l'économie. En fait, la politique européenne des transports piétina jusqu'en 1985.

Entre-temps, en France comme dans les autres pays développés à économie de marché, le rôle économique de l'État a été remis en cause sous l'effet de la diffusion de l'idéologie néolibérale. **Toutes les formes de coordination réglementaire reculaient au cours des années 1970**, ce qui a profité essentiellement au transport routier : le contingentement et la tarification obligatoire des transports routiers de marchandises étaient assouplis, le contrôle des infractions à la réglementation des transports routiers devenait si déficient et la fraude si générale que cette réglementation semblait désormais inapplicable, une nouvelle tentative de coordination fiscale par le moyen de la taxe à l'essieu créée en 1968 n'a pas été poursuivie, faute de révision régulière des barèmes. L'organisation de l'affrètement fluvial était également assouplie, de même que les protections réglementaires dont bénéficiait à ses débuts la compagnie intérieure Air Inter.



Autoroute du sud (A6) @Archive des Ponts et Chaussées/Photo Viguier-1960

En fait, ces assouplissements de la coordination réglementaire n'allaient pas jusqu'à une déréglementation pure et simple; les groupes d'intérêts de chaque mode parvenaient à maintenir des réglementations protectionnistes et à freiner les réformes initiées par les gouvernements libéraux.

D'autre part, le Plan, malgré le renforcement de ses moyens statistiques et financiers, ne parvenait pas à l'égalisation intermodale des utilités marginales que supposait une coordination des investissements et que commençaient



Alignement de camions pour le test de résistance d'un pont à Épinay-sur-Seine @DREIF/MAHE - 1960

pourtant à mettre en œuvre la RFA et la Suisse. Au lieu d'une programmation intégrée multimodale, les schémas directeurs d'infrastructures élaborés par l'État n'étaient qu'une juxtaposition plus ou moins concertée de programmes mode par mode, comme le soulignait le rapport Guillaumat sur les transports terrestres en 1978⁵. Cette absence de coordination

des investissements ouvrait la voie aux pressions de groupes d'intérêts liés à tel ou tel type d'infrastructures.

⁵ P. Guillaumat et al., *Orientations pour les transports terrestres*, Paris, Comité d'études sur l'Avenir des Transports terrestres au près du Premier ministre, Documentation française, 1978, p. 95-96.



Corbeil, gare SNCF @DRIEA/GAUTHIER -1978

Ensuite, les rapports entre l'État et la SNCF étaient contractualisés dans le but de restaurer l'équilibre d'exploitation ferroviaire, notamment par le moyen de fermetures de lignes déficitaires (7300 km entre 1969 et 1973), mais en réalité la SNCF n'était pas aussi maîtresse de sa tarification que le laisserait supposer le premier de ces « contrats » en 1969 et l'avenant de 1971 à la convention de 1937. Des considérations politiques et d'aménagement du territoire l'empêchaient d'appliquer une véritable tarification au coût marginal. Enfin, l'essor des transports mixtes s'effectuait désormais dans un cadre concurrentiel, mais les principaux opérateurs dépendaient plus ou moins de la SNCF : SERNAM, CNC, Novatrans.

Le tournant libéral des années 1970 était donc à peine amorcé lorsqu'il fut arrêté par l'alternance politique de 1981, qui portait la gauche au pouvoir et se

traduisit par le retour à une politique économique d'inspiration keynésienne pendant deux ans.

1982 : une coordination technique pour interconnecter les réseaux

La loi d'orientation sur les transports intérieurs (LOTI) du 30 décembre 1982 a été le premier texte législatif depuis 1949 réaffirmant, dans son article 3, le caractère global de la politique des transports. La LOTI manifeste la volonté d'une coordination interventionniste, en partenariat avec les collectivités locales : renforcement des missions de service public des transporteurs de voyageurs dans le cadre de conventions avec les autorités organisatrices, tarification de l'usage des infrastructures en fonction du coût marginal « réel » (c'est-à-dire intégrant coût économique et coût social), maintien ou renforcement de la réglementation routière (contingement, tarification obligatoire) et augmentation des moyens de contrôle et de sanction des infractions, cohérence intermodale des schémas directeurs d'infrastructures et développement des transports mixtes, transformation de la SNCF en établissement public industriel et commercial. En outre, la LOTI révisé dans un but d'harmonisation les réglementations antérieures des différents modes de transports.

En fait, de nombreux textes d'application de la LOTI ne sont pas parus. Les gouvernements successifs de gauche et de droite sont revenus à **une progressive libération des forces du marché** qui

a tourné au profit de la route, dans un contexte d'ouverture économique sur l'Europe et de relance de la politique européenne des transports à partir de 1985. L'Acte unique signé en février 1986 confirme le principe d'une libre circulation des marchandises, des personnes, des services et des capitaux, qui est entré en vigueur le 1er janvier 1993. Puis la directive européenne n° 91-440 de 1991 sur les services publics, en partant d'une conception contractuelle de ceux-ci, prévoit d'une part l'autonomie de gestion des entreprises qui en sont chargées, et d'autre part la séparation comptable entre la gestion des infrastructures et leur utilisation, afin d'ouvrir cette dernière à une éventuelle concurrence. **Toute la difficulté de la politique française des transports depuis lors a consisté à concilier ces textes communautaires d'inspiration libérale avec la LOTI, en principe toujours en vigueur.**

Les transports routiers de marchandises ont été déréglementés par étapes à partir de mars 1986, ce qui a mis fin à un demi-siècle de contingentement. La tarification obligatoire a été également supprimée. Le secteur routier est entré dans une phase de concurrence acharnée qui s'est manifesté notamment par une prolétarianisation des tractionnaires et des chauffeurs, situés en bout de chaîne de toutes les activités liées au transport de fret, et par un grave problème de sécurité routière, d'où des phases de grèves de patrons puis de chauffeurs routiers. La régulation de la conduite des poids lourds ne peut suffire à résoudre une situation qui tient à la structure même du secteur routier.

Puis est venu le tour du **transport aérien**. Le ciel français s'est ouvert par étapes à la concurrence, ce qui a amené les trois principales compagnies françaises, Air France, UTA (Union de transports aériens) et Air Inter, à fusionner. Le groupe Air France, dont les rapports avec l'État actionnaire sont contractualisés depuis 1978, recherche aujourd'hui une rentabilité durable.

Les collectivités territoriales, grâce aux lois de décentralisation, sont responsabilisées en matière de transports collectifs ferroviaires et routiers par le moyen du conventionnement. Cela permet de réviser les plans départementaux de transports collectifs établis depuis 1938 dans le but d'adapter l'offre à la demande et de favoriser les correspondances train-autocar. Le symbole de cette décentralisation a été, à partir de 1987, le sigle TER (Transport Express Régional), qui désigne l'ensemble des transports régionaux conventionnés, ferroviaires et routiers. En outre, les transports par autocars sur autoroute à grande distance sont désormais autorisés. La directive européenne 91-440 a été appliquée à la SNCF par la création du Réseau Ferré Français, gestionnaire de l'infrastructure.

Alors que la coordination réglementaire a reculé, à l'exception notable de la navigation intérieure, **la coordination technique s'est affirmée de plus en plus comme un élément essentiel de la politique des transports**. À l'aide de nouveaux outils conceptuels fournis par les théoriciens des réseaux, les planifications publiques et privées des infrastructures et des matériels se sont efforcées

d'intégrer la notion d'intermodalité et les transports mixtes. La théorie des réseaux montre en effet que les interconnexions intermodales assorties d'un système d'information unifié multiplient l'efficacité du système de transports de voyageurs et de fret. À partir du IX^e Plan (1983) est apparu un poste consacré aux transports mixtes et plusieurs tentatives ont été menées pour rapprocher les normes d'évaluation prospectives des investissements d'un mode de transport à un autre, dans un but de coordination des investissements. Notons que depuis que le traité de Maastricht a prévu dans son titre XII la réalisation de réseaux transnationaux, ce débat a été transposé au niveau européen.

L'essor de la logistique sur le marché du fret et la constitution du réseau du TGV, désormais combiné avec certains aéroports, ont été par ailleurs les illustrations les plus évidentes des apports conceptuels de la théorie des réseaux. La logistique est l'ensemble des opérations liées au transport du fret par quelque mode que ce soit, grâce notamment à l'usage des conteneurs et des caisses mobiles. Le véhiculage proprement dit n'est que l'une de ces opérations, qui comportent également le conditionnement, le stockage, le dédouanement, la gestion informatisée des délais d'acheminement, etc. Les opérateurs les plus performants dans ce domaine réalisent des plates-formes logistiques autour desquels les tractionnaires rayonnent en étoile (*«hub and spokes»*: moyeu et rayons). Ce système est également celui des grandes compagnies aériennes. La logistique permet aux entreprises

fonctionnant en réseau, comme souvent dans l'industrie automobile par exemple, de produire à «flux tendus», c'est-à-dire sans stocks et sans délais. La coordination technique est ici prise en charge par les opérateurs eux-mêmes, pour des raisons d'efficacité et de rentabilité. L'État n'intervient que pour s'efforcer d'organiser les implantations de plates-formes logistiques conformément aux objectifs de l'aménagement du territoire.

Le réseau du TGV a rendu les apports de l'intermodalité encore plus spectaculaires, dans la mesure où la réussite commerciale d'une ligne à grande vitesse dépend de sa bonne interconnexion avec les réseaux classiques de transports collectifs terrestres et, désormais, aériens, d'où la remise en chantier des grandes gares urbaines et de leurs quartiers (les «TGVilles»). Depuis 1994, le TGV dessert les aéroports internationaux de Paris-Charles-de-Gaulle et Lyon-Satolas. À Charles-de-Gaulle, la gare du TGV se trouve même intégrée dans l'aérogare 2, réalisant ainsi pour la première fois dans un bâtiment unique la coordination technique de presque tous les modes de transports de voyageurs. Cette mise en réseau des transports à grande vitesse (avion, TGV, autoroute) résulte du rapprochement des opérateurs (la SNCF et Aéroports de Paris), encadrés et soutenus par le ministère et la région Ile-de-France.

Ainsi l'État a, semble-t-il, admis ces dernières années **une révision profonde de la conception française du service public** qui se trouvait encore à la base de la politique globale des transports dans

la LOTI en 1982. La frontière entre secteur privé et secteur public est devenue plus floue et plus mobile, les transporteurs assurant des missions d'intérêt général (cohésion sociale et du territoire, défense de l'environnement) s'efforcent de combiner efficacité commerciale et satisfaction de la demande, dans un contexte de plus en plus concurrentiel, où l'automobile règne souvent sans partage.

Depuis soixante ans, les intérêts des transporteurs n'ont pas cessé de s'imposer aux politiques, soit pour assouplir ou supprimer la réglementation (transports routiers), soit pour la maintenir (SNCF vis-à-vis de ses concurrents, navigation intérieure, transports aériens dans une certaine mesure). Le marché est à présent revenu à la suprématie d'un mode (la route) sur les autres, mais la structure artisanale de la profession routière différencie profondément son groupe de pression de celui de l'oligopole ferroviaire de l'entre-deux guerres. Leurs influences se sont néanmoins constamment exercées sur les choix politiques depuis l'entre-deux guerres. La réduction de l'offre de transports collectifs, le refus ou l'incapacité des pouvoirs publics de répercuter le coût des nuisances (pollution, insécurité de la cir-

culation) sur ceux qui les occasionnent, ou de procéder à une programmation globale des investissements, ont été contradictoires avec le principe d'intérêt général qui est censé fonder la politique globale des transports. **L'État n'a jamais résolu son ambiguïté originelle**, à la fois coordonnateur multimodal et exploitant de deux des modes de transports, le chemin de fer et l'avion. Prisonnier de cette contradiction et de ses partis pris, d'un arbitrage arbitraire, il n'est pas parvenu à créer un espace de dialogue et de compromis.

La coordination réglementaire a longtemps caractérisé les transports de voyageurs, dont l'offre a été à peu près figée pendant un demi-siècle par le contingentement dans le cadre de plans départementaux et par la tutelle étatique sur les transports ferroviaires et aériens. La décentralisation et le conventionnement d'une part, la dérégulation arienne et le mariage TGV-avion d'autre part lui ont conféré de nouveaux caractères ces dernières années, plus proches des besoins locaux et d'une approche du marché par la demande, intégrant les interconnexions intermodales, dans un contexte concurrentiel. Les formes les plus protectionnistes de la coordination se sont

appliquées à la navigation intérieure, qui n'obéit presque plus aujourd'hui à des priorités économiques mais à des considérations sociales. Les transports de marchandises par rail et par route ont connu toutes les variantes de la coordination (réglementaire, tarifaire, fiscale, technique). Le mouvement chronologique qui les caractérise est celui d'une phase semi-séculaire de coordination réglementaire, achevée en 1986, tandis que progressait la coordination technique, mise en évidence ces dernières années par la révolution logistique.

En somme, la coordination réglementaire a pris fin en même temps que l'État protectionniste et tutélaire hérité en grande partie de l'après-guerre, tandis qu'une coordination technique a pris le relais, sous l'impulsion des transporteurs eux-mêmes et des collectivités territoriales, avec un encadrement étatique de plus en plus lointain. À travers ce repli de l'État-régulateur, toujours à la recherche d'une hypothétique politique globale des transports, sont apparus les véritables coordonnateurs, à savoir : les transporteurs et, par la pression de la demande, les usagers. ★



Aéroport de Roissy Charles de Gaulle, arrivée d'un TGV en gare SNCF © Bernard Suard/METL-MEDDE

Rame du TGV Est et autoroute A4 © Arnaud Bouissou/METL-MEDDE



Retour sur la LOTI

Entretien avec Claude Martinand

conduit par Loïc Vadelorge le 28 mars 2012

Loïc Vadelorge,

professeur d'histoire
contemporaine à

l'Université Paris-Est,
Marne-la-Vallée.

Laboratoire d'analyse
comparée des pouvoirs,
EA 3350



▲ Claude Martinand © Bernard Suard - METL/MEDDE
◀ Loïc Vadelorge © Gérard Crossay - METL/MEDDE

Ingénieur général des Ponts et Chaussées né en 1944 et décédé en 2012, Claude Martinand a été directeur-adjoint puis directeur de cabinet de Charles Fiterman, ministre des Transports de 1981 à 1984. Il est considéré comme l'un des principaux rédacteurs de la loi d'orientation sur les transports intérieurs de décembre 1982. Très attaché à cette loi, Claude Martinand y est revenu à plusieurs reprises, tant dans ses cours à l'École nationale des Ponts et Chaussées que dans le récit de carrière qu'il a donné au comité d'Histoire du ministère du Développement durable. L'entretien donné le 28 février 2012 à son domicile de Nanterre, et en partie retranscrit ici, avait pour objectif de préciser certains angles morts du témoignage de Claude Martinand, tant sur son rôle effectif dans l'élaboration de la loi que sur le contenu et la portée du texte. Cinq thèmes ont été successivement abordés : l'implication personnelle de Claude Martinand dans l'élaboration de la loi d'orientation des transports intérieurs (LOTI), le contexte technique de la loi, son contexte politique et idéologique, les conditions de sa mise en débat à l'Assemblée et enfin la portée de la loi.

Loïc VADELORGE [L.V.] : *Où en étiez-vous de votre carrière en 1981-1982, au moment où vous entriez au cabinet de Charles Fiterman ?*

Claude MARTINAND [C.M.] : J'ai commencé mes années d'apprentissage au Centre d'études techniques de l'Équipement (CETE) de Bordeaux, alors en voie de création. Il fallait tout inventer, ce qui m'a toujours plu ! J'ai voulu ensuite passer aux travaux pratiques, à l'opérationnel et je me suis porté candidat pour un poste autoroutier dans un arrondissement girondin qui avait le plus de travaux et d'études en France. Après cinq ans, j'ai abandonné le métier de la route pour prendre la direction du service de l'UOC (Urbanisme opérationnel et construction) à la Direction départementale de l'équipement (DDE) de la Gironde.

À cette époque, en 1977, je voulais me recentrer pour faire de l'aménagement... et je me suis retrouvé à la demande de Jean-Eudes Roullier, secrétaire général adjoint du Groupe central des villes nouvelles. Ce poste a été une découverte de l'administration centrale et de l'interministériel. Simultanément j'ai travaillé avec Serge Antoine à la mission des études et de la recherche. C'était l'époque du ministère d'Ornano, ministère de l'Environnement et du Cadre de vie, et Serge Antoine s'occupait des programmes de recherche.

À l'issue de ces huit ans, j'ai estimé être mûr pour faire du cabinet. Au départ, je voulais aller au cabinet de Gaston Defferre. J'avais travaillé avec Francis Rol-Tanguy et Félix Damette, un géographe communiste, classé du côté des «rénovateurs», sur la décentralisation et pas du tout sur les transports. J'étais

soutenu par les parlementaires socialistes de la Gironde (Philippe Madrelle, Michel Sainte-Marie, etc.), et je n'avais aucune connaissance ni de Charles Fiterman, ni de Guy Braibant², ni de Denis Cotton. Il y a eu une opportunité, si j'ose dire : Claude Collet, directeur des transports terrestres (DTT), a démissionné pour des raisons idéologiques. C'est Pierre Perrod, directeur-adjoint du cabinet Fiterman qui l'a remplacé à la DTT. Je suis ainsi devenu directeur-adjoint du cabinet, puis directeur. Au-dessus de moi il y avait le conseiller du ministre, Guy Braibant.

Il y a eu initialement une hésitation du directeur de cabinet Denis Cotton entre Jacques Chauvineau, spécialiste du domaine ferroviaire et moi, plus jeune que lui, pour le poste de directeur-adjoint. Charles Fiterman a tranché en ma faveur, ce qui est très important parce que dans un cabinet, si vous démarrez au pied de l'échelle ou presque, vous allez en pâtir des années.

L. V. : *Quels étaient à cette époque vos liens avec le Parti communiste ?*

C. M. : Je suis issu d'une vieille famille communiste, c'est un fait. Mon père vendait *L'Humanité* le dimanche matin, même si moi cela ne m'est jamais arrivé. Je suis rentré dans le communisme par la section économique, par les experts, parce que c'est cela qui m'intéressait. Je suis rentré aussi par le côté de l'aménagement urbain, c'est-à-dire le colloque *Pour un urbanisme* organisé à Grenoble en 1974, aux côtés de François Ascher. Je n'ai jamais été un vrai militant.

L.V. : *Vous étiez proche d'une tendance particulière au PC à cette époque-là ?*



La composition du cabinet de Charles Fiterman
Source : Bottin Administratif, 1981

C.M. : J'étais aux côtés de Félix Damette et de François Ascher, avec des gens comme cela.

L.V. : *Comment vos rapports avec le PC ont-ils évolué entre 1982 et 1984 ?*

C.M. : En fait, j'ai quitté le PC peu de temps après 1984. J'étais en désaccord avec le parti sur les concepts économiques. J'étais contre l'économie administrée, que j'abhorre.

² voir le Cabinet de Charles Fiterman

Après, j'ai continué à avoir des relations avec des gens du PC: par exemple, Daniel Davisse, qui était maire de Choisy-le-Roi et qui a été agent du Conseil Général des Ponts et Chaussées (CGPC), ou des parlementaires, que j'ai croisés à l'Assemblée, au Sénat, etc. Ici à Nanterre, c'est une ville communiste. Ils ont voulu me faire entrer au conseil municipal, mais j'ai décliné l'offre. Le désaccord était fondamental sur la question suivante: quelle politique mener, à gauche, sur des questions économiques et même sur des questions municipales ?

L.V.: *On vous attribue souvent la rédaction du texte de la LOTI. Comment un ingénieur des Ponts, économiste de formation, rédige-t-il un texte de loi ? Quelle part concrète avez-vous apportée à ce texte ?*

C.M.: Est-ce qu'un ingénieur des Ponts et Chaussées (IPC) est préparé à rédiger un texte de loi ? Je vais vous dire que oui, parce qu'il fait beaucoup de droit public. Je disais toujours aux élèves de l'École nationale des Ponts et Chaussées (ENPC) que c'était le cours le plus important qu'ils avaient parce qu'il traitait à la fois des politiques publiques et du droit public.

Deuxièmement, ce cours est aussi du droit économique, toutes choses que les juristes ignorent parce que les facultés de droit et sciences économiques n'existent plus. On a séparé les facultés de droit d'un côté et de sciences économiques de l'autre.

Des gens qui font du droit, de l'économie, du droit économique, c'est quand même rare et donc précieux. En tous les cas, moi je me sentais très à l'aise, d'autant plus que c'était une loi d'orientation.

On fixait des principes, on indiquait des orientations, cela fait référence à la culture générale.

On me qualifie de rédacteur principal de la LOTI. Je dirais que c'est vrai et à la fois faux. Je n'ai participé qu'à la rédaction du titre I, peu à celle du titre II, que j'ai supervisé et pas du tout à celle du chapitre sur la SNCF. Si vous lisez attentivement la partie SNCF, vous verrez qu'elle tranche avec le style général de la loi, qui déjà était beaucoup plus souple et libérale. Le reste de la loi se rapproche plus des suites des politiques antérieures, faites de bric et de broc, entre l'aviation civile, etc. Il fallait que chacun ait son petit bout de chapitre.

Il y a cependant une chose nouvelle dans cette loi: ce sont les Plans de déplacement urbain (PDU). Nous avons inscrit les PDU dans la LOTI. Corinne Lepage a ensuite fait croire qu'elle les avait inventés³. Tant mieux: au moins, cela a permis de les faire avancer. Mais qu'un sujet aussi important pour les transports urbains soit traité par une loi environnementale, cela me trouble.

L.V.: *Vous avez été aidé par des juristes à ce moment-là, dans l'équipe ?*

C.M.: Ils étaient nombreux, au cabinet il y avait au moins quatre juristes: Guy Braibant, Pierre Bégault, conseiller de tribunal administratif, Andrée Jallon et Catherine Piquemal, universitaires. Mais c'étaient des juristes proches de l'administration. Ils demeuraient souvent prisonniers de l'économie administrée, faite de subventions, d'interdictions ou d'autorisations, etc. Malgré l'ouverture d'esprit de Guy Braibant, il y avait un côté «soviétique» de tout cela si j'ose dire.

L.V.: *D'où viennent alors les idées contenues dans la LOTI ?*

C.M.: Elles ne viennent pas du PCF. Elles ne viennent pas non plus de la CGT. Elles viennent de la CFDT et notamment de la FGTE (Fédération générale des transports et de l'équipement), avec Barberot, et Gaston Bessay. C'est Fiterman qui avait écouté la CFDT-FGTE, avec Barberot, et Gaston Bessay, qui a été vice-président du Conseil national des transports pendant une éternité.

Quand je suis arrivé le 17 septembre, il y a eu une communication au Conseil des ministres, disant que l'on allait faire une loi d'orientation des transports, une LOT (elle ne s'appelait pas encore LOTI), avec la création d'une commission présidée par Jean Kahn et Raoul Rudeau pour éclairer le projet, mise en place par Pierre Mauroy avec le philosophe Henri Lefebvre, de l'université de Nanterre, et Alain Bonnafous, directeur du laboratoire d'économie des transports (LET). Au total, ils devaient être une quinzaine.

Je vous donne un exemple d'une idée de Jean Kahn qui était un esprit supérieur. Selon lui, il fallait subventionner les entreprises routières qui gagnaient de l'argent et non pas pénaliser celles qui ne respectaient pas les règles.

Pour le titre I, je ne suis pas parti d'une page blanche parce que la commission dirigée par Jean Kahn a rédigé tout le titre I de A à Z, fortement empreint d'étatisme. C'était très bien rédigé, c'est pour cela que j'ai pu reprendre des phrases entières tellement elles étaient ciselées.

³ inscrits dans la LOTI puis dans la loi sur l'air du 30/12/1996

Je me suis moulé là-dedans parce que j'ai senti tout de suite que j'étais en phase avec les raisonnements. Et puis, cela m'a passionné d'emblée parce que c'était une manière d'éclairer le système des transports par des arguments à la fois descriptifs, économiques et relationnels. Je venais de la recherche, moi aussi.

Quant au rôle de l'administration centrale, ma position de directeur de cabinet m'a permis de leur imposer mes vues. Mais il a été difficile de dégager une vision globale d'avenir, en dépit du soutien de quelques administrateurs ou ingénieurs comme Daniel Tenenbaum. Beaucoup d'autres ne suivaient pas, ils n'ont pas vraiment compris même si certains d'entre eux ont adhéré au projet.

L.V. : *La LOTI s'imposait en premier lieu comme texte permettant le renouvellement d'une convention signée entre l'État et la SNCF en 1937. Quel rôle la SNCF a-t-elle joué dans l'élaboration du*

texte ? La volonté de mettre dans le texte l'ensemble des modes de transport était-elle crédible ? Ne s'agissait-il pas plutôt de refonder le rapport entre transport routier et transport ferroviaire, c'est-à-dire d'actualiser le décret de 1949⁴ ?

C.M. : Le texte de 1937 consistait à unifier les concessions antérieures en une seule. La différence qui a été faite en 1982, c'est que l'on a décidé de faire de la SNCF un EPIC (établissement public industriel et commercial). Finalement, la fin de la concession de 1937 n'a été qu'un prétexte pour rédiger ce titre I qui était la seule chose intéressante. Je récuse l'idée que la SNCF était la plus importante dans la LOTI. Accepter cette idée, c'est faire de la LOTI une nouvelle loi sur la coordination des transports, ce que je n'accepte pas.

Nous avons voulu au contraire produire une véritable rupture épistémologique, comme diraient Bachelard ou Husserl. Ce n'est pas de la coordination parce que la

coordination, cela ne veut strictement rien dire à mon sens. La coordination, c'est distribuer les trafics en fonction d'une vision préétablie, administrative, bureaucratique. Le décret de 1949 nageait dans la contradiction en cherchant à concilier tout et son contraire. D'ailleurs, la commission Kahn a mis très longtemps avant d'arriver à écrire quelque chose de cohérent et de non contradictoire. Le but de la coordination était d'éviter que les routiers ne jugulent la croissance du trafic ferroviaire et d'empêcher la perte du trafic pour la SNCF. Évidemment, rien que d'énoncer cet objectif aujourd'hui, cela fait sourire. Que, pendant des décennies, on ait continué à considérer que la seule chose importante était la coordination des transports, la répartition des trafics entre les modes de transport, cela empêchait toute vision prospective de cette question, avec des outils d'intervention inadaptés, insuffisants, inefficaces.

Souvent, on parle d'« intermodalité » plutôt que de « plurimodalité ». Moi, je pense que l'intermodalité, on pourrait s'en passer, alors que l'on n'utilise presque que ce mot, car on considère que c'est non pas la pluralité des modes qui est intéressante mais l'enchaînement des modes. Or l'enchaînement des modes, c'est presque accessoire. C'est pourquoi, j'utilise surtout le terme de « plurimodalité ». J'enfonce le clou : ne pas avoir compris cette dualité (intermodalité/plurimodalité) et surtout promouvoir une vision sectorielle des transports, c'est peu adéquat.

⁴ il définit les grands principes de la coordination des transports en refondant le rapport entre transport routier et transport ferroviaire.

Plateforme multimodale de transport rail-route de Valenton © Laurent Mignaux/METL-MEDDE



La rupture majeure de la LOTI a été de passer de l'économie administrée à l'économie régulée. Vous allez me dire: «*Ce sont des mots, tout cela*». Pas tout à fait quand même: c'est extrêmement puissant.

L.V.: *Vous insistez à de nombreuses reprises sur l'importance du terme de «système des transports». À quelle théorie économique faites-vous exactement référence ?*

C.M.: Je fais référence aux travaux des économistes-statisticiens comme Jacques Mairesse, qui était à l'époque directeur de l'École nationale de la statistique et de l'administration économique (ENSAE) avant de passer à l'Institut national des statistiques et des études économiques (INSEE). Un ingénieur des Ponts, dont j'ai oublié le nom, auteur d'une théorie des systèmes, intéressé au management et à l'informatique, réfléchissait aussi à cette époque en termes de «système». C'est devenu banal aujourd'hui.

Le système, ce sont des relations entre les acteurs: les chargeurs, les clients, les opérateurs et les transporteurs, la SNCF, les routiers. Ce sont aussi les relations entre les sous-systèmes mis en place dans chacun de ces secteurs comme l'organisation mondiale de la marine marchande ou l'Organisation de l'aviation civile internationale (OACI). Ces sous-systèmes verrouillaient soigneusement le marché, sous couvert de liberté de circulation. Mais il y avait aussi à cette époque besoin d'éclairer des voies d'avenir qui sont venues de l'extérieur par la dérégulation aérienne américaine, à l'époque de Jimmy Carter. Aujourd'hui, si vous pensez «logistique», vous pensez «système». Les logisticiens

se moquent du mode de transport qui va être utilisé. Ils optimisent leur chaîne logistique et ils font de la marge par rapport aux tractionnaires, aux transporteurs, aux opérateurs, parce qu'ils captent la rente de la chaîne logistique.

Si vous prenez une compagnie maritime comme Evergreen par exemple, vous voyez ce que cela donne. Là, vous avez certes le système avec le «tour du monde», mais vous avez derrière la possibilité de faire de la marge sur le système, indépendamment des modes de transport.

Prenons un autre exemple, celui d'Eric Hémar, ancien conseiller technique au cabinet de Bernard Bosson. Il a commencé sa carrière à la Cour des comptes. Il a créé ID Logistics, une réussite éclatante. Vous ne l'entendrez jamais parler d'un mode de transport plutôt que d'un autre. Ceux qui l'ont compris avant les autres ont su tirer leur épingle du jeu, alors que d'autres étaient encore en train de faire du cabotage, de la complémentarité rail-route, des chantiers de combinés - ce qui n'est pas inutile -, mais bien petit à côté d'une vision logistique et donc «systémique» des transports.

D'ailleurs, si vous dites «logistique», vous dites «services», vous ne dites pas «infrastructures». À la limite, qu'il y ait des infrastructures ou pas, ces services s'adaptent. Déjà, à l'époque il y avait des affréteurs, des organisateurs de transport, qui savaient capter la rente par rapport aux sous-traitants. Vous avez dans le transport maritime des cycles extrêmement violents. Vous aviez une organisation maritime qui consistait à résister à la concurrence, avec des conférences maritimes pour distribuer des droits de trafic. Vous aviez dans l'aérien

l'échange de droits de trafic aussi entre États, totalement bureaucratiques. Ce sont les marchés en croissance, évidemment. Le dernier à évoluer aura été le chemin de fer. C'est-à-dire que quelque part, ne pas comprendre ce système, c'est ne pas comprendre le service ou la concurrence non plus. Du moins, si vous comprenez les concurrents, vous avez des chances de comprendre le système.

Il y avait à l'époque des débuts d'émergence d'opérateurs nouveaux, qui n'étaient pas forcément modaux, qui s'appelaient les organisateurs de transports, les organisateurs de chaînes logistiques, les affréteurs, les commissionnaires de transport, les loueurs, etc. De nombreux métiers apparaissaient, et on sentait que c'était désormais là que cela se passait. On peut d'ailleurs reprendre les premiers mots de la loi: «*Le système de transports national, plurimodal et intermodal, répond aux besoins des usagers dans des conditions économiques et sociales - on a ajouté depuis environnementales - les plus avantageuses pour la collectivité*». Système de transports, pourquoi ? Parce que le système de transports, ce sont d'abord les services. Cela échappe à la plupart des gens encore aujourd'hui. Ce sont des infrastructures, certes, mais ce sont surtout des services. D'ailleurs, vous noterez que l'on ne cite que rarement le mot «équipement».

L.V.: *On imagine bien que ces réflexions-là, qui consistaient à sortir des «logiques de contingentement» héritées de la seconde moitié des années 1930, étaient déjà présentes sous le gouvernement Barre, avec un économiste ouvertement libéral à la tête de l'État ?*

C.M. : Vous plaisantez ? Qui comprenait les transports sous Raymond Barre ? Monsieur Collet ? Soi-disant des pseudo-libéraux, ils avaient en réalité une vision étatiste du libéralisme, si j'ose dire. Cela ne débouchait sur rien. Quant à Monsieur Barre, Premier ministre, « meilleur économiste de France », il n'avait pas vraiment les moyens de se mettre dans les affaires des transports, ce qui est un sujet très difficile. Pour un ministre, ce sont deux ou trois ans minimum pour comprendre comment cela marche.

L.V. : *Les principes libéraux qui sont clairement mis en avant dans le texte de loi peuvent sembler décalés par rapport au contexte des premiers gouvernements Mauroy qui affichaient nettement une différence avec le néolibéralisme dérégulateur de Ronald Reagan et de Margaret Thatcher. Étiez-vous partisan de la dérégulation ?*

C.M. : J'ai dû plutôt être contre, au départ. J'ai évolué quand j'ai vu que c'était inéluctable et même souhaitable. Plus j'ai vieilli, plus j'ai constaté que la concurrence faisait le meilleur bien possible à ces secteurs enkystés. Plutôt que « dérégulation » ou « déréglementation », je préférais « ouverture à la concurrence », ce qui était plus clair et ce qui est l'expression reprise dans le texte de loi.

L.V. : *Quand vous dites : « j'ai vieilli », ce sont des idées que vous portiez déjà au début des années quatre-vingts, ou plus tard ?*

C.M. : Pas tellement. J'ai évolué, heureusement. Dire que la concurrence est le complément non pas de la coordination mais de l'articulation entre le marché et

les services publics, c'était quand même relativement hardi et cela le reste. Pour la plupart des gens, c'est contradictoire.

L.V. : *Complètement, oui.*

C.M. : Cela ne l'est pas : là est la subtilité. Il faut les rendre compatibles, il faut les mettre en mouvement, ensemble. La dérégulation a commencé par l'aérien. Pour le maritime, c'était assez laborieux. Pour les transports routiers, cela a aussi commencé dans les années 1985-1986, avec le décontingement, l'interdiction de la tarification routière obligatoire (TRO), etc. C'est ce qui a créé le mouvement de dérégulation, à l'exception évidemment, comme d'habitude, de la SNCF.

L.V. : *Le caractère libéral de la loi saute aux yeux quand on se penche sur le texte...*

C.M. : C'est un mauvais mot. Je n'aime pas dire que c'est une loi libérale : c'est une loi de libertés, liberté d'aller et venir, liberté des industries, loi *Le Chapelier* (la première, pas la deuxième). J'ai vérifié : à l'époque, elle n'avait pas été abrogée.

L.V. : *On peine cependant à comprendre comme des principes de liberté et de dérégulation ont pu passer à cette époque. Quelles ont été les oppositions à la LOTI ?*

C.M. : Pour nous, la question de la mise en débat de la loi, c'était le calendrier. Le Sénat a essayé de faire une petite manœuvre retardatrice pour que cela ne passe pas avant la fin 1982. Si Mitterrand et Mauroy ont joué un rôle, c'est là. Ils ont donné l'ordre de boucler cette loi avant la fin de l'année, à cause de la SNCF d'ailleurs.

Le PC a soutenu le texte parce que c'était un ministre communiste qui le présentait. Le parti n'a pas raisonné sur le fond, il a raisonné politiquement : « *C'est un ministre communiste, il s'agit de la SNCF. On ne va pas lui nuire ! On ne comprend pas forcément ce qu'il raconte* ».

Plus tard, après le cabinet, on a créé un groupe de transports PC, même si je n'étais plus au PC. Il ne s'est rien passé. D'abord, cela s'est vite enlisé et puis cela n'intéressait pas grand monde. Ils n'avaient au fond rien compris. Autant, ils s'intéressaient aux transports urbains, autant la LOTI n'était pas leur problème, sauf pour la SNCF qui était antidérégulation à 150 %. Elle ne voulait rien entendre. Mais en même temps, c'était Charles Fiterman : « *Sauvez-nous, Charles Fiterman !* » c'était l'acronyme de SNCF.

Les attaques sont venues du CNPF sur les contingentements routiers, voyageurs ou fret, sur les licences. C'est même allé au Conseil constitutionnel ! Ils ont perdu. Les patrons se sont battus à l'époque sur des questions presque contradictoires avec leurs propres intérêts. Parce que sinon, ils ne l'auraient jamais traitée comme cela.

Ne pas avoir compris cette vision nouvelle des transports est dommageable quelque part, parce que coordonner, c'est contrôler l'allocation des trafics. C'est dire par exemple : « *Vous allez m'affecter tel tonnage de charbon sur la voie d'eau sur telle liaison, vous allez desservir la centrale thermique de Creil* », en dehors de toute logique économique. Il faut soutenir la métallurgie, après il faut soutenir la SNCF, après il faut soutenir je ne sais pas quoi. Quand vous regardez

la succession des décisions, cela n'a ni queue ni tête. Je ne dis pas qu'il ne fallait pas prendre certaines mesures de transition ou de soutien, mais cela n'avait guère de rationalité.

L.V. : *Vous êtes très très critique sur l'attitude de la Fédération CGT de l'Équipement à cette époque ? Quelle était sa position sur la LOTI ?*

C.M. : Elle n'avait pas de position. Il n'y avait qu'une chose qui les intéressait, c'étaient les agents de travaux et les agents qui exploitaient la route sur le terrain. Ce qui les intéressait, c'était surtout le contrat, son avenir, mais, dès que l'on parlait un peu de choses plus théoriques, ils décrochaient.

L.V. : *Michel Rocard, qui avait alors en charge le Plan, a-t-il suivi un peu cette loi d'orientation qui concernait aussi l'avenir ?*

C.M. : Il a dit : «*Je vous soutiens*», c'est tout. Au fond, l'inspecteur des Finances qu'il était s'intéressait davantage aux sujets fiscaux comme la réforme de la TVA et moins à l'économie, sauf peut être la batellerie !

L.V. : *La LOTI mentionne les lois de décentralisation. Cette mention est-elle dans l'air du temps ou s'agit-il vraiment de penser autrement la politique des transports, en s'appuyant sur les nouvelles régions ?*

C.M. : La décentralisation a été plus intéressante au point de vue politique. D'abord, la décentralisation ferroviaire avait commencé avec l'expérience du Nord-Pas-de-Calais, avec Michel Walrave, le conseiller technique de Mauroy, directeur régional SNCF à Lille. Il a accompagné cela, mais il ne l'a pas fait de manière très consciente.

Pour ce qui concerne la particularité de l'Île-de-France, je constatais qu'il était écrit depuis 1976 que l'on devait transférer les transports à la région. Ce n'est en réalité arrivé qu'en 1996. Nous étions en parfaite phase avec Michel Giraud et Jean-Pierre Fourcade sur une forme de décentralisation qui respectait la loi *Defferre* : pas de transfert de compétences sans transfert de crédits correspondants. Cela ne s'est pas fait à ce moment-là parce que Paul Quilès, très «*étatiste*», a refusé.

Ensuite, le Transport express régional (TER) a bien marché, au point que le trafic qui était jugé condamné a repris du poil de la bête d'une manière considérable, grâce aux régions.

Depuis la loi de régionalisation, d'un point de vue plus politique, les conseils régionaux ont organisé tous les ans un colloque à Saint-Pierre-des-Corps sur ces questions de transports régionaux. Ils plaidaient pour l'expérimentation et n'ont pas cessé d'avancer par étapes.

L.V. : *En 1945, après la guerre, qu'il y ait eu des textes forts comme le Préambule de la Constitution de 1946, qui donne des principes généraux, je le comprends. Mais en 1982, quel était pour vous l'enjeu d'une loi d'orientation sur les transports ?*

C.M. : L'enjeu, c'était de clarifier ce que sont les transports. C'était de poser des principes généraux, des objectifs, des relations dans les différents systèmes de transport. C'était aussi d'explicitier la notion de marché et celle de service public, de rappeler la différence entre secteur public et service public, de démontrer que des services publics pouvaient être compatibles avec le

marché. Cela choquait et choque encore profondément les gens. Quand vous avez en face de vous 90% des gens qui pensent que secteur public, c'est égal à service public, que cela signifie la non-concurrence etc., vous avez un peu de mal à convaincre. Il n'empêche que c'est ce que l'on a essayé de démontrer.

L.V. : *Est-ce que, dans votre esprit, il s'agissait de mettre le secteur privé non pas sous tutelle mais sous contrôle ?*

C.M. : Non, surtout pas. C'est de l'économie administrée à l'état pur.

L.V. : *S'agissait-il alors de donner au secteur privé des objectifs de service public ?*

C.M. : Dans certains cas, oui, pour les voyageurs en particulier. Quand vous êtes sur le terrain des voyageurs ou même sur celui de certaines missions de fret très particulières, vous pouvez considérer que ce sont des missions de service public. À l'époque, il y avait d'ailleurs une bataille idéologique sur le fait que le service public comprenait le fret. Évidemment nous étions frontalement contre parce que c'est faux et, ensuite, parce que cela ne correspondait pas à la réalité de ce que l'on souhaitait promouvoir. Nous souhaitions promouvoir la coopération loyale et maîtrisée avec un effort de maintien de la libre concurrence.

L.V. : *Si vous aviez été dans un gouvernement de droite, auriez-vous fait la même loi ?*

C.M. : Oui. Mais je dirais que certains parmi les gens de droite sont plus étatistes que des gens de gauche.

L.V. : *Venons-en maintenant à la portée de la loi...*

C.M.: Contrairement à ce que vous semblez penser, elle n'a pas été un échec. Il y a un certain nombre d'idées qui ont percolé rapidement, à l'image des PDU par exemple...Mais c'est par touches que cela progressait. L'Europe, à partir de l'Acte unique, a facilité cette évolution. C'était comme si, d'un seul coup, il y avait un bouleversement imposé de l'extérieur à 90 %. Les autorités françaises, prenant prétexte de Bruxelles, ont fait passer une politique dont les gens ne voulaient pas.

L.V.: La LOTI est une loi d'orientation. Comment une telle loi peut-elle engendrer des décrets d'application ?

C.M.: Il y a deux parties dans cette loi: le titre I, qui est l'orientation, et le titre II, des mesures plus ou moins bricolées.

L.V.: Les décrets sont-ils bien rédigés par rapport au titre II ?

C.M.: Pas uniquement. Je suis sûr que l'on doit bien trouver un ou deux décrets pour le titre I, notamment sur des textes sociaux qui sont d'application stricte. Faire le lien entre la sécurité et le social, cela n'allait pas de soi à l'époque.

L.V.: Comment expliquer l'impossibilité de faire paraître rapidement les décrets d'application ? Pourquoi ne sont-ils pas parus sous le gouvernement Fabius ?

C.M.: Tous les décrets ne sont pas sortis rapidement mais un certain nombre l'ont été cependant, malgré la difficulté inhérente du passage du registre théorique et littéraire de la loi au registre technique et réglementaire des décrets.

Par exemple, tous les décrets routiers ont été faits à l'aide de décrets types. C'est-à-dire que l'on n'a pas rédigé les décrets, on a donné la manière de les rédiger, de les faire approuver par le Conseil national des transports.

L.V.: Le texte a-t-il été révisé en 1986 ? en 1997 ?

C.M.: Oui, il y a eu des tas de corrections, adventices et pas toujours en bien,

Passage d'un train express régional TER à Port-Villez © Arnaud Bouissou/METL-MEDDE



par Corinne Lepage, Dominique Voynet, Jean-Louis Borloo. Le texte a été un peu complété pour tenir compte de préoccupations nouvelles comme le transport des handicapés, la gestion des bus, voire les transports d'animaux. Je pense que le texte y a perdu en force et en lisibilité.

L.V.: *Vous faites, à la fin des années 1990, le rapprochement entre la politique du développement durable et la LOTI: pourquoi ?*

C.M.: Je dirais que cela va de soi. Vous êtes sur du développement et de l'aménagement durable, vous êtes amené à parler de développement durable. Je trouve que c'est en bonne adéquation avec la LOTI.

L.V.: *On sent que, pour vous, cette loi est extrêmement importante. On comprend parfaitement pourquoi. Avez-vous le sentiment qu'au sein de la sphère de l'Équipement et notamment des Transports cette loi a compté ?*

C.M.: Je ne sais pas ce que c'est que l'Équipement. J'ai banni ce mot.

L.V.: *Au moins dans le domaine des transports, avez-vous l'impression que cela a marqué ?*

C.M.: Une loi qui a trente ans et dont un ancien ministre – Anne-Marie Idrac – dit que c'est un « monument législatif », je ne sais pas si ce n'est pas important. En avez-vous beaucoup, des lois qui ont une durée de vie pareille ?

L.V.: *Non, mais c'est une loi que l'on a du mal à renseigner. Peut-être aussi que les gens l'ont prise pour une loi théorique et qu'ils n'en voient pas forcément l'application.*

C.M.: Le droit au transport, c'est extrêmement concret. À la lecture, le ton général de la LOTI reste assez moderne puisque même encore aujourd'hui, certains disent que ce n'est pas mal. C'est une loi d'un nouveau type qui ne fixe pas de règles bureaucratiques mais qui donne des orientations, qui fixe un cadre économique pour des régulations. ★

Les temporalités de la LOTI

Par **Loïc Vadelorge**, professeur d'histoire contemporaine, université de Paris-Est, Marne-la-Vallée
Laboratoire Analyse Comparée des Pouvoirs, EA 3350

« Il n'est pas question de se priver de toutes les ressources d'intelligibilité apportées par la reconnaissance de la pluralité du temps social »¹

La loi 82-1153 d'orientation des transports intérieurs (LOTI), publiée le 30 décembre 1982, forme un texte de référence qui a paradoxalement peu retenu l'attention des historiens. Le dernier volume de la *Nouvelle histoire de la France contemporaine*², qui consacre quelques lignes au rôle politique de Charles Fiterman, ministre d'État, chargé des Transports dans le second gouvernement Mauroy (juin 1981 - mars 1983) ne mentionne pas la LOTI qui n'apparaît même pas dans la chronologie fournie en annexe de l'ouvrage.

Dans la longue liste des « lois d'orientation » votées sous la V^e République, la LOTI est loin d'atteindre la notoriété de la loi d'orientation agricole (LOA) du 5 août 1960, de la loi d'orientation foncière (LOF) du 30 décembre 1967 (*loi Pisani*) ou de la loi d'orientation de l'enseignement supérieur du 12 novembre 1968 (*loi Faure*). À l'échelle plus restreinte du gouvernement Mauroy, la LOTI semble « écrasée » par l'impact historique de la loi de nationalisation du 11 février

1982 ou par celui de la loi sur la décentralisation du 2 mars 1982. Elle partage avec une autre loi d'orientation, celle du 15 juillet 1982 pour la recherche et le développement technologique (*loi Chevènement*) le défaut d'avoir été adoptée dans le contexte de la frénésie législative du début du septennat de François Mitterrand.

En dépit de son caractère prospectif, qui lui a garanti une portée de près de trente ans jusqu'à sa refonte partielle par l'ordonnance 2010-1307 du 28 octobre 2010³, en dépit aussi de l'étendue des secteurs concernés par son titre II (transports ferroviaires de personnes et fret, transport routier de marchandises et de personnes, transports urbains, navigation intérieure, aviation civile) la LOTI apparaît encore aujourd'hui comme une loi très technique, relevant de l'histoire exclusive des transports alors même qu'elle fut signée par 17 ministres⁴ ! C'est en ce sens que l'historien Nicolas Neiertz put faire de la LOTI une étape maîtresse de son histoire de la coordination des transports en France dans le cadre d'une thèse, soutenue en décembre 1995 sous la direction de François Caron et qui demeure l'une des analyses de référence sur le sujet⁵.

Nous souhaiterions proposer ici une autre lecture historique de la LOTI, insistant sur l'une de ses spécificités, à savoir le **télescopage de différentes temporalités qui président à sa rédaction, son adoption et sa portée à moyen terme**. Comment en effet rendre compte d'une loi qui peut s'interpréter à la fois comme une tentative de libéralisation des transports intérieurs et comme la volonté d'affirmer l'existence d'un « service public des transports » en France ? Comment par ailleurs trier entre ce que

¹ François Hartog, *Régimes d'historicité. Présentisme et expériences du temps*, Paris, Le Seuil, 2003, édition Points 2012, p. 38

² Jean-Jacques Becker, et Pascal Ory, *Crises et alternances. 1974-1995*, Paris, Le Seuil, NHFC, tome 19, 1998

³ Sur le texte original de la LOTI et ses modifications jusqu'à nos jours, voir www.legifrance.gouv.fr

⁴ Premier ministre, ministre de l'Intérieur et de la décentralisation, ministre du Commerce extérieur, ministre des Transports, ministre du Plan et de l'Aménagement du Territoire, ministre de la Recherche et de l'Industrie, ministre des Affaires sociales et de la solidarité nationale, Garde des Sceaux, ministre délégué, chargé des Relations extérieures et des Affaires européennes, ministre de l'Économie et des Finances, ministre délégué au Budget, ministre de l'Éducation nationale, ministre délégué aux Affaires sociales, chargé du Travail, ministre du Temps libre, ministre de l'Urbanisme et du Logement, ministre de la Mer, ministre de la Consommation. Source : fac-similé de la loi consulté sur le site [legifrance](http://legifrance.gouv.fr)

⁵ Nicolas Neiertz, *La coordination des transports en France de 1918 à nos jours*, Paris, Imprimerie nationale, Comité pour l'histoire économique et financière de la France, 1999

la LOTI doit au passé de la politique des transports (place de la SNCF dans les transports intérieurs) et ce qu'elle doit à la prospective de long terme comme toute loi d'orientation (« concurrence loyale », « plans de déplacement urbain », « politique européenne des transports », etc.) ?

On s'appuiera ici sur un dossier de travail constitué au fil des ans par Claude Martinand⁶, à l'époque directeur de cabinet de Charles Fiterman et fortement impliqué dans la rédaction de la LOTI, loi à laquelle il resta par la suite très attaché. Outre les différentes versions du texte et de ses remaniements successifs, ce dossier comporte des articles et des communications concernant la politique des transports et la LOTI. Certains points restés obscurs ont pu être en partie éclairés par l'interview donnée par Claude Martinand le 28 mars 1982 et reproduite dans ce numéro. Le corpus utilisé pose la question classique de la déformation de l'histoire telle que nous la conte un témoin à la fois juge et partie⁷. En ce sens, il a paru nécessaire de recouper le corpus fourni par le témoin par un corpus documentaire, choisi par l'historien dans les archives de l'Assemblée nationale (débat sur la LOTI), le corpus juridique de la LOTI et les fonds du Centre de ressources documentaires aménagement logement nature du ministère (CRDALN), en privilégiant les documents d'époque issus de la presse professionnelle notamment (*Métropolis*, *Transports publics*, etc.) et les bilans commandés ultérieurement par le ministère. Ce faisant, notre propos n'est pas de convoquer la mémoire d'un témoin

aussi central que Claude Martinand au tribunal de l'histoire. En grande partie, on l'a dit, l'histoire de la LOTI reste à faire. L'enjeu était moins ici de confronter mémoire et histoire que d'analyser la problématique implicitement posée par Claude Martinand de la pertinence historique de la LOTI.

La LOTI comme expression du dirigisme décentralisé

Que l'on interprète la LOTI comme la réinvention de la politique de coordination des transports, née en France dans l'entre-deux-guerres (thèse de Nicolas Neiertz) ou qu'on considère au contraire qu'elle constitue une forme de dépassement de cette politique (thèse de Claude Martinand), force est de constater que **l'intention du législateur était bien de renouer avec une forme de dirigisme**. Le contexte de l'alternance socialiste de 1981 et la volonté du gouvernement Mauroy d'afficher une « nouvelle politique des transports » en rupture avec celle, jugée libérale, du gouvernement Barre conditionnaient l'élaboration de la LOTI et la lecture politique qui en était faite sur le moment. Interrogé par la revue *Métropolis* en 1984, Charles Fiterman martèle le leitmotiv de la rupture : *« S'il est quelque domaine où nul ne s'est jamais risqué à vanter les mérites de l'ancienne politique, celui des transports régionaux et départementaux en fait partie. Leur évolution s'était traduite par un déclin progressif,*

*allant jusqu'à poser en de nombreux endroits la question de survie même du service public. Les vagues successives de fermetures des lignes omnibus sont encore dans les esprits : 9 000 km ont été fermés en 30 ans, soit près d'un tiers du réseau SNCF. De même, les transports routiers voyageurs ont connu une régression qui a rendu leur situation très difficile, au point de conduire, dans certaines zones rurales et de montagne à un isolement complet de populations captives et d'aggraver ainsi certains phénomènes de désertification »*⁸.

Le champ lexical de la loi relève de fait d'un indéniable étatisme, renvoyant à la fois à ce que l'on attend d'une loi d'« orientation » et d'une législation « socialiste » des transports. Dès le titre I, les expressions « unité et solidarité nationale » (article 1), « droit au transport » (article 2), « politique globale des transports » (article 3), « plan de la nation » (article 4) ou « service public des transports » (article 5) fonctionnent comme autant de mots clés en phase avec la nouvelle majorité politique. Pourtant, ce sont moins ces termes qui

⁶ Nous avons appris le décès de Claude Martinand au moment de l'achèvement de cet article. Nous tenons à exprimer ici notre dette à son égard pour les documents fournis et les échanges vigoureux autour de l'interprétation de la LOTI.

⁷ Dans le cas présent, la difficulté se double de la suite de la carrière de Claude Martinand, directeur des Affaires économiques et sociales du ministère de l'Équipement, des Transports et du Logement (1989-1997) puis président du Réseau Ferré de France (1997-2002), deux postes qui l'amènent à réinterpréter la LOTI dans les années 1990. Sur ce point précis voir l'analyse serrée des propos et écrits de Claude Martinand proposée par Nicolas Neiertz, *La coordination des transports en France de 1918 à nos jours*, p. 531-532.

⁸ Charles Fiterman, « Transports régionaux et départementaux : le renouveau nécessaire », *Métropolis*, volume VIII, 60/61, 1^{er} trimestre 1984, p. 4.

donnent à la LOTI son originalité que la manière dont les rédacteurs les ont à la fois reliés à des principes universels et à un contexte de redéfinition de l'action publique.

De la liberté de circuler au droit au transport

Le chapitre 1 («du droit au transport et des principes généraux applicables aux transports intérieurs») du titre I de la LOTI constitue pour ses promoteurs l'un des apports majeurs de la loi. L'emploi du singulier dans l'expression «droit au transport» lui confère d'emblée un caractère universel. L'intention du législateur est d'ajouter au principe ancien de la liberté de circulation (rappelé dans l'article 1 de la LOTI) le principe d'un droit d'accès à «un moyen de transport ouvert au public» dans des «conditions raisonnables d'accès, de qualité et de prix»⁹. Au-delà de son apparente évidence, le «droit au transport» de la LOTI divise dès les années 1980 ses premiers commentateurs.

Pour les uns, comme le géographe Shalom Reichman, la LOTI innove en donnant au «droit au transport» un caractère universel, à l'heure où les politiques anglo-saxonnes considèrent «les transports comme un bien privé»¹⁰. L'affirmation d'un «droit au transport», corollaire à celle d'un «droit à la ville», constitue pour Reichman une «réalité». La notion de «coûts économiques et sociaux» corrélés au «droit au transport» dans l'article 3 de la LOTI présupposent, toujours selon Reichman, la mise en place «d'un appareil de recherche et

d'études pour les déterminer» relevant pour partie des «sciences sociales et de l'aménagement»¹¹. La fondation, en 1985, du laboratoire Techniques, Territoires et Sociétés, unité mixte de recherche du CNRS (LATTS, UMR 8134) par Henri Coing, Gabriel Dupuy et Pierre Veltz s'inscrit dans cette filiation, témoignant que la LOTI ne fut pas simplement une déclaration de principe mais aussi un tournant dans la conception nationale des transports¹². Lors du 10^e anniversaire de la LOTI, c'est encore le «droit au transport» qui est salué comme «le grand principe de la LOTI» lui donnant «une portée très forte et très concrète»¹³.

Pourtant, avant même le vote de la loi, la presse se fait écho d'un certain nombre de critiques concernant le «droit au transport», qui ne débouche ni sur la gratuité ni sur l'accessibilité à tous les types de transports pour chaque usager¹⁴. En dépit des attentes sociales fortes en ce domaine, les transports tels qu'ils sont envisagés dans la LOTI ne forment pas un moyen de «redistribution» sociale. L'horizon d'attente d'une «mise en œuvre progressive de la LOTI» (article 2) donne l'impression d'un texte vague et flou ne permettant pas de changer concrètement le quotidien des usagers. Cette imprécision propre au titre I de la loi conduit même certains auteurs à considérer que la LOTI «ne proclame pas explicitement le droit au transport»¹⁵ mais qu'elle se contente de le déduire du principe constitutionnel du «droit de circuler librement». Inscrit dans la Déclaration universelle des droits de l'Homme (article 13) et enté-

riné implicitement par la constitution de la V^e République (préambule, article 34, article 66), la «liberté de circuler» apparaît comme un droit abstrait, au même titre que le «droit au travail» ou le «droit à la culture» du préambule de la Constitution de 1946. Dans l'esprit de l'après-guerre, la nation garantit moins l'exercice concret de ces droits que le principe de leur existence. C'est sans doute à ce niveau que la LOTI peut être considérée comme innovante, dans la mesure où elle fait découler une forme de «droit à la mobilité» - même si cette expression n'est pas dans le texte - du principe de «liberté de circuler».

Le «droit au transport» tel que l'envisagent les promoteurs de la loi ne participe cependant guère d'un débat philosophique, la circulaire d'application de la LOTI se contentant de mentionner «une exigence particulière à notre temps»¹⁶, formule vague, dérivée du point 2 du préambule de la Constitution

⁹ LOTI, titre I, chapitre I, article 2

¹⁰ Dossier Martinand, Shalom Reichman, «Le droit au transport. Acte déclaratif ou projet innovateur», *Transports*, 298, novembre 1984, p. 413-415

¹¹ *Ibid.*, p. 414

¹² Un autre exemple est donné dans Dossier Martinand, Claude Martinand, «Donner à la politique des transports la base légale qui lui manque», *Le Moniteur des travaux publics*, 22 octobre 1982, p. 38-45

¹³ «Droit au transport : le grand principe de la LOTI», *Transports publics*, septembre 1993, n° 918, p. 13, propos de Guy Salmon-Legagneur

¹⁴ *Le Monde*, 29 juillet 1982 et 27 octobre 1982, cité in Reichman, op.cit., p. 414

¹⁵ Charles Raux et Stéphanie Souche, «L'acceptabilité des changements tarifaires dans le secteur des transports : comment concilier efficacité et équité ?», *Revue d'économie régionale et urbaine*, 2001, 4, p. 539-558

¹⁶ Ministère des Transports, circulaire du 30 juin 1983 relative aux modalités générales d'application de la loi d'orientation des transports intérieurs, (JO, 22 septembre 1983)

de 1946. Il s'inscrit au contraire dans une approche économique et sociale des transports qui se veut non seulement « globale » et « systémique » mais également reliée aux grands enjeux d'aménagement, d'équipement et d'urbanisme que le gouvernement Mauroy entend reprendre en main.



Charles Fiterman © METL/MEDDE

Lors de la présentation du projet de loi à l'Assemblée nationale, en octobre 1982, Charles Fiterman revient sur cette notion de « droit au transport » qu'il précise en ces termes : « *La liberté d'aller et venir est inscrite de longue date dans notre constitution. Mais ce qui est à l'ordre du jour, c'est l'affirmation d'un droit nouveau*

qui sera dans la lignée des droits qui ont été déjà affirmés jusqu'à présent – droit à la santé, droit au logement – droit nouveau qui concrétise pleinement cette liberté et qui réponde aux besoins de notre époque. Cela ne veut évidemment pas dire que nous entendions tout régler du jour au lendemain, comme par un coup de baguette magique. Il s'agit d'un droit économique et social. [...] Il en résulte naturellement de nombreuses conséquences. Il convient d'accorder une priorité marquée au développement des transports publics, urbains et ruraux, y compris en prenant des mesures spécifiques, telles que l'amélioration de l'accessibilité des moyens de transport pour les personnes âgées et les handicapés. Dans le même esprit, la solidarité nationale doit se traduire en aidant au financement d'infrastructures qui contribuent au désenclavement de certaines régions, par exemple des régions de montagne, et au maintien d'une vie rurale animée, ou encore en prenant en compte le caractère particulier de certaines situations »¹⁷.

Pour la plupart des observateurs sociaux de la LOTI (syndicats, usagers, élus locaux), c'est évidemment moins le principe du « droit au transport » qu'il faut retenir que la promesse du « financement d'infrastructures ». Charles Fiterman évoque, lors de la présentation du projet de loi à l'Assemblée la « politique des grands travaux » inscrite au budget de 1982 et le budget de 1983. Mais il souligne aussi le rôle essentiel dans le financement des « contrats de plans » et des « contrats de développement »¹⁸ mettant en première ligne pour l'application de la LOTI les collectivités locales.

Le leurre de la décentralisation

L'adoption de la LOTI est naturellement contemporaine de la loi Defferre¹⁹, encore aujourd'hui considérée – à tort – comme l'acte I de la décentralisation administrative. Le texte de loi renvoie à plusieurs reprises à cette nouvelle norme de l'action publique, préfigurant même le concept à venir de « République décentralisée ». L'article 4 est sur ce point explicite :

« L'élaboration et la mise en œuvre de la politique globale des transports sont assurées conjointement par l'État et les collectivités territoriales concernées dans le cadre d'une planification décentralisée, contractuelle et démocratique, avec la participation des représentants de tous les intéressés. Cette politique globale s'inscrit dans le plan de la nation et donne lieu à l'établissement de schémas de développement de transports, élaborés sur la base d'une approche intermodale, tenant compte des orientations nationales et locales d'aménagement ».

L'arrière plan de la décentralisation conditionne donc la rédaction de la LOTI et de nombreux articles contiennent des dispositions concernant les communes, les départements ou les régions. Le rôle des collectivités territoriales est ainsi mentionné à propos de la planification des infrastructures (titre I, chapitre III), de

¹⁷ Archives de l'Assemblée nationale, 1^{ère} séance du 12 octobre 1982, intervention de Charles Fiterman, p. 5640

¹⁸ Ibid.

¹⁹ Loi 82-213 du 2 mars 1982 relative aux droits et libertés des communes, des départements et des régions.

la gestion institutionnelle des transports (titre I, chapitre IV), du transport ferroviaire (titre II, article 22), des transports urbains de personnes (titre II, chapitre 2) ou des transports routiers non urbains (titre II, chapitre 3). Seuls le transport fluvial (titre II, chapitre 5), le transport aérien (titre II, chapitre 6) et le transport routier de marchandises (titre II, chapitre 4) échappent aux nouvelles compétences des collectivités territoriales.

À moyen terme, la LOTI apparaît donc comme une loi décentralisatrice, non seulement parce qu'elle associe systématiquement l'État et les collectivités territoriales dans la planification et la gestion des transports intérieurs mais aussi et surtout parce qu'elle contribue à inventer des institutions qui deviendront dans les deux décennies suivantes des leviers de décentralisation. On pense ici aux comités régionaux ou départementaux des transports, qui se sont substitués dès le milieu des années 1980 aux comités techniques départementaux des transports. On pense surtout aux plans de déplacements urbains (PDU) qui vont constituer à compter de la seconde moitié des années 1990 (loi sur l'air de 1996, loi relative à la Solidarité et au Renouvellement Urbains (SRU) de 2000) des outils essentiels de gouvernance urbaine pour les grandes agglomérations françaises. L'article 28 de la LOTI apparaît, dès sa version initiale, particulièrement audacieux, tant sous l'angle de la planification urbaine que sous celui de l'intercommunalité : « *Le plan de déplacement urbain définit les principes généraux de l'organisation des transports, de la circulation et du stationnement dans le périmètre de*

transports urbains. Il a comme objectif une utilisation plus rationnelle de la voiture et assure la bonne insertion des piétons, des véhicules à deux roues et des transports en commun. Il s'accompagne d'une étude des modalités de son financement et de la couverture des coûts d'exploitation des mesures qu'il contient. Il est soumis à enquête publique. Lorsque le plan est établi pour une seule commune, il est approuvé par le conseil municipal. S'il couvre le territoire de plusieurs communes comprises dans un périmètre de transports urbains, il est approuvé par l'organe délibérant de l'établissement public après accord des conseils municipaux ».

Pour autant, la pertinence décentralisatrice de la LOTI ne saurait se mesurer à l'aune de ses préconisations innovantes comme les PDU pour au moins deux raisons. D'une part, il s'agit moins ici d'inventer une économie décentralisée des transports que de revenir à une forme de gestion décentralisée que la III^e République avait déjà pratiquée, dans le domaine routier²⁰ comme dans le domaine ferroviaire²¹. Cette histoire oubliée de la décentralisation des transports est pour partie retrouvée et réinventée dans le cadre d'expérimentations régionales (Nord-Pas-de-Calais, Midi-Pyrénées) ou départementales (Calvados, Eure-et-Loir, Nord) à la charnière des années 1970-1980²². À l'instar d'autres lois du début du premier septennat socialiste, la LOTI prolonge le mouvement de déconcentration/décentralisation initié dans les années 1970 beaucoup plus qu'elle ne le fonde. Par ailleurs, le ministère des Transports n'envisage nullement au début des

années 1980 de transférer la politique des transports intérieurs aux collectivités territoriales. Le discours de Charles Fiterman à l'Assemblée nationale le 12 octobre 1982 mentionne peu la décentralisation et la première circulaire d'application de la LOTI est pour le moins prudente à cet égard en limitant le rôle des collectivités territoriales à une simple « participation aux travaux du comité national ou des comités régionaux et départementaux des transports » (point E).

Interpréter la LOTI comme une loi de décentralisation constitue donc une forme d'anachronisme. En dépit de l'affirmation réitérée que la relance de l'aménagement passera par les collectivités locales²³, le ministère des Transports, à la différence sans doute de celui de l'Urbanisme et du Logement (Roger Quilliot) ne considère pas à l'aube des années 1980 que la décentralisation constitue la solution aux problèmes nombreux des transports intérieurs. C'est dire que l'interprétation de la LOTI en termes juridiques ou politiques tourne rapidement court et qu'il faut reprendre

²⁰ Jean-Claude Thoenig, *L'administration des routes et le pouvoir départemental. Vie et mort de la vicinalité*, Paris, Cujas, 1980

²¹ Voir les contributions de Georges Ribeill, François Lépine, François et Anne Querrien sur Louis Harel de la Noë et les chemins de fer d'intérêt local dans *Pour Mémoire*, revue du comité d'histoire du ministère, 5, hiver 2008

²² Expériences citées comme modèle par Charles Fiterman lui-même in « Transports régionaux et départementaux : le renouveau nécessaire », *op.cit.*, p. 6

²³ Voir par exemple les propos du successeur de Charles Fiterman aux Transports sur la nécessité d'intégrer au budget des transports en France les « sommes qui seront consacrées aux transports par les régions, les départements et les communes » in Jean Auroux, « L'action, le mouvement et la rigueur », *Transports publics*, 821, novembre 1984, p. 8-10

l'argumentaire économique de la loi pour comprendre le sens de sa portée réelle.

La LOTI comme réinvention de la régulation libérale des transports

Ouvrant le débat sur la LOTI à l'Assemblée nationale, le 12 octobre 1982, le rapporteur du projet de loi, Alain Chénard²⁴ appelle à substituer la « *notion nouvelle d'efficacité économique et sociale* » à celle de « *stricte rentabilité économique et financière, qui a trop longtemps prévalu et qui est issue d'une conception néoclassique dépassée, souvent teintée d'un mauvais libéralisme* »²⁵. Cette mise à distance du spectre libéral apparaît en partie contradictoire avec de nombreuses formules de la LOTI concernant aussi bien « *la liberté de choix des moyens de transport* » par l'usager (article 1), les « *coûts économiques réels des infrastructures et des matériels de transport* » (article 3), la réaffirmation du principe de « *concurrence loyale entre les modes de transport et les entreprises* » (article 3) ou encore l'obligation d'évaluer les « *grands projets d'infrastructures* » et « *les grands choix technologiques* »²⁶. Il est donc parfaitement possible de faire une interprétation libérale de la LOTI, ce qui explique en grande partie sa capacité à traverser les alternances politiques de 1983 (tournant de la rigueur) puis de 1986 (première cohabitation) et de 1988 (victoire de François Mitterrand, s'appuyant notamment sur la doctrine du ni privatisation, ni nationalisation).

Pour autant, interpréter la LOTI comme une loi préparant le virage libéral de la politique des transports constitue pour partie un anachronisme. En ce domaine aussi, la LOTI articule une problématique de longue durée et une conjoncture spécifique au début des années 1980.

La réforme de la SNCF : prétexte ou fondement de la LOTI ?

Il y aurait sans doute un intérêt à commencer la lecture de la LOTI par l'article 18 du titre II relatif à la transformation de la SNCF en établissement public industriel et commercial, à compter du 1^{er} janvier 1983, soit le lendemain de la parution au Journal Officiel du texte de loi. C'est bien en effet la nécessité de la fin de la convention de 1937 liant l'État et la société d'économie mixte qui justifia la présentation de la LOTI devant l'Assemblée nationale au titre de la « *déclaration d'urgence* ». Rappelons en effet qu'aux termes du décret-loi du 31 août 1937 créant la SNCF, l'accord conclu entre l'État et les anciennes compagnies ferroviaires devait courir jusqu'au 31 décembre 1982. **Il y avait donc une obligation juridique de réformer la SNCF**, ce qui posait au gouvernement Mauroy un problème redoutable de conciliation entre les objectifs économiques, sociaux et politiques. D'une certaine manière, les 9 articles consacrés à la SNCF dans la LOTI sont emblématiques de la manière dont l'État tentait à ce moment de refonder la problématique des transports et de la difficulté pour l'historien contemporain d'interpréter l'intention du législateur.

La tentation est grande en effet de voir dans ces articles la préfiguration de l'histoire postérieure de la SNCF. L'autonomie de gestion qui a été accordée au nouvel EPIC (établissement public industriel et commercial) dans la LOTI (article 24), la possibilité qui lui est donnée de créer des « *filiales autonomes au plan financier* » (article 18) ou « *d'accorder des autorisations d'occupation* » pour les biens immobiliers (article 20) semblaient annoncer l'évolution libérale de l'économie des chemins de fer dans les années 1990 et en particulier la séparation entre la gestion des infrastructures et celle de l'exploitation, qui a été réalisée sous le gouvernement Juppé par la création d'un nouvel EPIC : Réseau ferré de France (RFF). Comment ne pas ici souligner que l'un des principaux rédacteurs de la LOTI, Claude Martinand, fut le premier président de RFF (1997-2002).

On se gardera cependant de trop abonder dans le sens de cette téléologie de la LOTI, tant l'histoire immédiate de son application témoigne de l'indécision de l'époque. Il n'est pas ici inutile de revenir au passage concernant la SNCF dans le long discours que Charles Fiterman tint à l'Assemblée lors de la présentation de la LOTI : « *Il convient de dégager les condi-*

²⁴ Député socialiste de Loire-Atlantique et ingénieur

²⁵ Archives de l'Assemblée nationale, 1^{ère} séance du 12 octobre 1982, intervention de Alain Chénard, p. 5636

²⁶ La question de l'évaluation constitue un sujet en soi pour l'histoire de l'application de la LOTI. Nous laissons ici de côté ce point qui a fait l'objet d'un rapport de recherche commandité par la DRAST et réalisé par des chercheurs du CERIEP et du LEP de l'université Lyon 2. *Les bilans de l'article 14 de la LOTI : les raisons d'une mise en œuvre discrète*, Paris, DRAST, 2000, dactyl., consultable au CRDALN

tions de la renaissance du rail. Elle ne se décrète pas. C'est ce à quoi s'attache le projet de loi en définissant pour l'établissement public [...] de nouvelles relations contractuelles avec l'État, relations qui visent à lui assurer une autonomie plus large. En effet, il n'est pas du tout dans notre démarche de considérer que l'État doit tout faire. Il appartiendra à l'entreprise ainsi réformée de développer sur la base du cahier des charges et du contrat de plan qui suivra, son dynamisme propre, de partir hardiment à la conquête de nouveaux marchés, de nouvelles clientèles, de développer une nouvelle gestion rigoureuse»²⁷.

Au-delà de la rhétorique de la «refondation», le propos de Charles Fiterman renvoie à la problématique spécifique de la modernisation SNCF au début des années 1980 qui passait à la fois par la mise en place d'une nouvelle stratégie commerciale, la gestion difficile des transports régionaux et l'évolution des rapports sociaux au sein de l'entreprise. Les historiens savent depuis les travaux de Georges Ribeill²⁸ et de François Caron²⁹ que ces questions s'enracinent dans la longue durée du XIX^e siècle, même si les références mobilisées par les rédacteurs de la LOTI ne remontent qu'à 1937 (création de la SNCF) et 1949 (mise en place de la politique de coordination des transports). Ainsi en va-t-il du statut des cheminots, dont l'article 23 de la LOTI garantit le maintien. C'est d'ailleurs moins la LOTI qui interrogeait les organisations syndicales de la SNCF que l'application à l'entreprise des récentes lois Auroux, en particulier celle du 28 octobre 1982 sur les comités d'entreprise³⁰. Pour

Claude Martinand lui-même, l'un des enjeux de l'application de la LOTI réside dans «la démocratisation de la gestion» des entreprises publiques et privées de transport, permettant la mise en œuvre «d'un autre secteur public et d'un autre secteur privé» dans le cadre de «la voie française au socialisme»³¹.

En évoquant les «nouveaux marchés», Charles Fiterman faisait implicitement référence au TGV. Décidée en 1974, la réalisation de la ligne Sud-Est a été mise en service à l'automne 1981 et s'est avérée d'emblée comme une réussite commerciale. Au moment de l'élaboration de la LOTI, les pouvoirs publics décidaient la réalisation du TGV Atlantique qui a été mis en service en septembre 1989³². L'implantation du TGV impacte fortement les transports publics régionaux en créant un réseau à deux vitesses. Les lignes permettant de joindre les gares TGV sont promises à un développement rapide à l'inverse des dessertes secondaires dont l'absence de rentabilité, dénoncée depuis les années 1940, annonce l'abandon³³. Entre 1972 et 1980, la SNCF a transféré 1461 km de lignes vers la route. Elle a supprimé 402 km de voies entre 1972 et 1988 sans service routier de substitution. C'est l'un des enjeux de la LOTI que d'éviter que la «modernisation» nécessaire du trafic ferroviaire n'accélère la formation d'une France du vide.

La solution passe ici par le développement des conventions entre la SNCF et les collectivités territoriales. La LOTI, dans son article 22, détaille ce point, en précisant même que «toute ouverture

ou fermeture de lignes, toute création ou suppression de points d'arrêt sont soumises pour avis à la région, aux départements et aux communes concernées». À dire vrai, cette concession à l'air du temps décentralisateur ne forme nullement une innovation. C'est en effet dans le cadre du développement des établissements publics régionaux que cette régionalisation du transport ferroviaire a été initiée. Au moment où la LOTI était votée, toutes les régions françaises, à l'exception de la Corse et de l'Île-de-France, disposaient de schémas

²⁷ Archives de l'Assemblée nationale, 1^{re} séance du 12 octobre 1982, intervention de Charles Fiterman, p. 5641

²⁸ Georges Ribeill, «Variations sur les cultures d'entreprise : le cas de compagnies française de chemins de fer», in Dominique Barjot et Michèle Merger, (dir.), *Les entreprises et leurs réseaux. Hommes, capitaux, techniques et pouvoirs. XIX^e-XX^e siècles : Mélanges en l'honneur de François Caron*, Paris, Presses universitaires de la Sorbonne, 1998, p. 399-411 ; Georges Ribeill, *La Révolution ferroviaire. La formation des compagnies de chemin de fer en France (1823-1870)*, Paris, Belin, 1991

²⁹ François Caron, *Histoire de l'exploitation d'un grand réseau : la Compagnie du chemin de fer du Nord, 1846-1937*, Paris/La Haye, Mouton, 1973

³⁰ Alexandre Renaud, «Le changement social à la SNCF : l'exemple de la mise en place des comités d'établissement et du comité central d'entreprise (1982-1986)», *Le Mouvement social*, 2001, 2, p. 101-118

³¹ Dossier Martinand, Claude Martinand, «Esquisse d'une conception nouvelle du service public (et du secteur public) à partir de la loi d'orientation sur les transports intérieurs», note dactylographiée, 1^{er} février 1985

³² «La crise des transports publics», Notes et études documentaires, 1989, n° 4900

³³ Voir par exemple les rapports de l'Inspection des Finances sur les dessertes départementales ou d'intérêt local in Loïc Vadelorge, «Les inspecteurs des Finances bâtisseurs et aménageurs des territoires depuis 1950 : jacobins ou centralisateurs ?» in Michel Margairaz, et Nathalie Carré de Malberg, (dir.), *Dictionnaire des Inspecteurs des Finances*, Paris, Comité pour l'histoire économique et financière de la France, 2012. Fabien Cardoni, Nathalie Carré de Malberg, Michel Margairaz (dir.), *Les inspecteurs des Finances. Dictionnaire historique 1801-2009*, Paris, Comité pour l'histoire économique et financière de la France, 2012

régionaux de transports. Ces schémas avaient été initiés en 1974 par la direction des transports terrestres du ministère des Transports et réalisés en grande partie par les directions départementales de l'équipement (DDE), même si l'implication des élus régionaux (Nord-Pas-de-Calais, Provence-Alpes-Côte d'Azur) n'avait pas été négligeable³⁴. À partir de 1980, la SNCF a créé ou restauré des lignes régionales. Cette inversion, d'ailleurs très relative du rapport rail-route, n'est envisageable que dans le cadre d'une nouvelle économie des transports publics dont la LOTI, précisément, veut poser les fondations.

Une nouvelle économie des transports ?

En intégrant pour la première fois en France dans une loi d'orientation l'ensemble des moyens de transports

publics intérieurs (rail, route, aviation civile, batellerie), la LOTI reprend la problématique de leur concurrence objective, qui a alimenté depuis un demi-siècle la réglementation des transports en France. La fonction régulatrice de l'État ne naît évidemment pas avec la LOTI qui renvoie explicitement à l'existence très ancienne d'une politique réglementaire en la matière (article 38). **Ce qui semble en revanche nouveau, c'est le postulat d'une régulation croisant l'approche systémique et l'approche libérale.**

L'expression un peu obscure de « système des transports intérieurs » par lequel s'ouvre le texte de loi renvoie, selon le témoignage de Claude Martinand, aux travaux de Jacques Mairesse, ce qui peut paraître étonnant. Si Jacques Mairesse est bien aujourd'hui considéré comme un spécialiste d'économétrie, ses travaux antérieurs à la rédaction

de la LOTI portaient davantage sur l'économie du travail que sur celle des transports. En revanche, **il est parfaitement évident que l'approche économétrique sous-tend la rédaction de la LOTI**, ce qui s'explique aisément. On sait en effet que les grandes écoles (École des Mines, École Polytechnique, École des Ponts), les administrations et les grandes entreprises publiques ont été dans les années 1950-1970 les lieux par lesquels les thèses des économistes libéraux anglo-saxons (théorie de l'équilibre, marginalisme) et plus encore leurs méthodes (formalisation mathématique, taux marginal de substitution) ont été diffusées³⁵. Les X-Ponts de la génération de Claude Martinand avaient été sensibilisés à ces approches par le biais des enseignements ou des rencontres avec Maurice Allais, François Divisia, Jacques Lesourne, Pierre Massé ou Marcel Boiteux qui imposaient le recours aux mathématiques (au Plan, aux Mines, aux Ponts, à l'X, à l'ENSAE puis à Dauphine³⁶) et définissaient dès les années 1960 l'imaginaire de la prospective à laquelle la LOTI semble encore faire référence quand elle indique par exemple que « *le service public des transports* » a pour mission « *le développement de la recherche, des études et des statistiques* »

³⁴ Béatrice Gelbman, « Schémas régionaux et départementaux : bilan » in *Métropolis*, volume VIII, 60/61, 1^{er} trimestre 1984, p. 18-21

³⁵ Lucette Le Van Lemesle, *Le Juste ou le Riche. L'enseignement de l'économie politique 1815-1950*, Paris, Comité pour l'histoire économique et financière de la France, 2004

³⁶ Brice Le Gall, « Un soubresaut de 1968, la parenthèse critique de l'économie politique à Vincennes » in Soulié, Charles (dir.), *Un mythe à détruire ? Origines et destin du Centre universitaire expérimental de Vincennes*, Paris, Presses Universitaires de Vincennes, 2012, p. 359 et pp. 386-387

Un TGV passant sur un viaduc au dessus de la Mayenne à Laval © Laurent Mignaux/METL-MEDDE



de nature à faciliter la réalisation des objectifs assignés au système des transports» (article 5).

La théorie marginaliste, née à la fin du XIX^e siècle et qui constitue l'un des fondements de l'approche néoclassique, inspire clairement la manière dont les rédacteurs de la LOTI pensaient l'intermodalité. Il ne s'agit plus pour eux d'arbitrer entre des modèles concurrents (essentiellement le rail et la route) en s'appuyant sur la loi de l'offre et de la demande mais de soumettre la réglementation des transports à l'impératif du calcul économique du coût marginal, c'est-à-dire du calcul du prix de revient du déplacement d'un usager supplémentaire par moyen de transport. L'utilisation du concept d'utilité marginale, discutée au sein du Conseil supérieur des Transports depuis la fin des années 1940³⁷ et qui a inspiré certaines réformes fiscales ou tarifaires des Trente Glorieuses comme

la taxe à l'essieu (1968) ou la politique de «vérité des prix» revenait d'autant plus en force au début des années 1980 que l'accélération du mouvement d'urbanisation, le développement du trafic automobile et les chocs pétroliers changeaient la donne. Il restait à traduire en termes politiques ce postulat économique, ce que fait Alain Chénard lors de la présentation du projet de loi : *«Dorénavant, il faudra prendre en compte, pour l'appréciation de l'efficacité, des notions qualitatives comme les besoins et les avantages, les conséquences économiques et les conséquences sociales, directes ou indirectes, immédiates ou à terme, des notions comme l'évolution prévisible des flux de transports et des coûts financiers, les disparités et les inégalités, la comparaison multicritère des différentes solutions envisagées, les coûts totaux supportés par les différents acteurs, en particulier par la puissance publique, les*

*différentes formes de contraintes extérieures. Les choix intermodaux devront donc se fonder sur une comparaison de leur efficacité économique et sociale respective. Si cette approche s'avère complexe et difficile, elle demeure le gage d'un choix rationnel et efficace*³⁸».

À partir de cette déclaration d'intention, toutes les interprétations sont possibles, aussi bien une évolution vers la «liberté des prix», dans le sillage de la politique conduite sous le gouvernement Barre, qu'un retour au contrôle des tarifs par les pouvoirs publics, État ou collectivités locales. Dans un premier temps, c'est la seconde option qui l'a emporté, en particulier en matière de transports urbains³⁹. À terme, on le sait, c'est plutôt une politique de déréglementation qui a été mise en place, la plasticité de la LOTI à cet endroit lui permettant de rester pertinente pour le législateur. L'essentiel tient d'ailleurs sans doute moins dans les modalités d'application de la loi que dans la distinction essentielle qu'elle opère entre «service public des transports» et «service de transports publics». Là encore les temporalités s'entrechoquent.

Plateforme multimodale de transport rail-route de Valenton © Laurent Mignaux/METL-MEDDE



³⁷ Nicolas Neiertz, «Coordination des transports et rationalité économique en France de 1918 à nos jours» in Dominique Barjot et Michèle Merger, (dir.), *Les entreprises et leurs réseaux*, op. cit., p. 316

³⁸ Archives de l'Assemblée nationale, 1^{re} séance du 12 octobre 1982, intervention d'Alain Chénard, p. 5636

³⁹ Michel Frénois, «Liberté des prix et services public des transports», *Transport public*, 812, janvier 1984, p. 13-15

La recherche historique a démontré que la notion même de «service public économique» relevait en France d'une construction séculaire, amorcée dans les dernières décennies du XVIII^e siècle, refondée une première fois aux débuts de la III^e République et une seconde fois à la Libération⁴⁰. D'une certaine manière, ce qui se joue à travers la LOTI, c'est non seulement la réaffirmation de la part nécessaire du secteur privé dans le transport public mais aussi le retour à une forme de gestion des transports qui caractérisait la III^e République (rôle important des collectivités locales, développement de services publics industriels et commerciaux relevant du droit privé).

Au final, la LOTI semble bien relever de l'articulation de trois temporalités complémentaires

Elle s'inscrit en premier lieu dans la **temporalité de la formation et de la gestion des services publics économiques**, tels que les ont définis depuis la fin du XVIII^e siècle les ingénieurs des grands corps. Même si les leviers de la tutelle publique sur ces services (fiscalité, réglementation) ont pu varier selon les contextes politiques, la conception française d'un «intérêt public» justifiant l'intervention de l'État forme une constante de longue durée dont la LOTI réaffirme la nécessité.

En ce sens, le poids de cet héritage contribue à fixer les limites du désengagement de l'État dans un contexte international qui prône la dérégulation des transports.

La LOTI participe aussi de la **temporalité plus spécifique de la coordination des transports terrestres** comme l'a bien montré Nicolas Neiertz. Le vote en urgence d'une loi d'orientation sur les transports à l'automne 1982 ne se justifiait que par la nécessité de statuer sur l'avenir de la SNCF, au moment où le lancement du TGV semblait lui redonner une place qu'elle avait perdue depuis les années 1930 dans l'économie nationale des transports. On ne peut donc pas lire la LOTI sans lire parallèlement l'histoire de la SNCF depuis 1937 ou l'histoire des politiques routières depuis 1949. En dépit des allégations de ses promoteurs, l'approche globale des transports qui est celle de la LOTI ne constitue nullement une nouveauté mais la réaffirmation d'une politique publique vieille d'un demi-siècle, que les années Giscard avaient une première fois mise en cause⁴¹.

Pour autant, la LOTI participe bien de la **temporalité propre au «nouvel esprit du capitalisme»⁴² du dernier tiers du XX^e siècle** et de la manière dont se sont acclimatées en France les théories néolibérales. La plasticité de la loi, qui a conditionné à la fois sa pérennité et les limites de son application, est en adéquation parfaite avec la période de transition entre l'époque des Trente Glorieuses et celle de la crise de l'État providence. L'histoire politique de la France contemporaine, qui oppose de manière binaire

les gouvernements Barre/Mauroy et fait du «tournant de la rigueur» de 1983 une charnière majeure, a sans doute commis l'erreur de prendre les discours de politique générale au pied de la lettre. La transition des politiques publiques s'effectue en réalité sur une durée beaucoup plus longue, qui court de la fin des années 1960 jusqu'au milieu des années 2000. La LOTI, élaborée au moment d'une alternance politique majeure de la V^e République, souligne à quel point le clivage droite/gauche est insuffisant pour qualifier l'évolution des politiques publiques. Au même titre que la décentralisation qui lui est contemporaine, la LOTI tente de penser en même temps les principes de rupture et de continuité. En ce sens, cette loi qui a été injustement négligée par les historiens mérite d'être réinvestie. ★

⁴⁰ Michel Margairaz et Olivier Dard, «Le service public, l'économie et la république (1870-1960)», *Revue d'histoire moderne et contemporaine*, 2005, 52-3, pp. 5-9. Voir également pour l'exemple francilien, Dominique Larroque, Michel Margairaz et Pierre Zembri, *Paris et ses transports. XIX^e-XX^e siècles. Deux siècles de décisions pour la ville et sa région*, Paris, Éditions Recherches, AHCF, 2002.

⁴¹ Claude Martinand en convient lui-même dans les intitulés de ses conférences ou cours dispensés à l'ENPC. Dossier Martinand, Claude Martinand, «La politique d'ensemble des transports», cours dactyl., ENPC, octobre 1989 ou «Politiques de transport» cours polycopié, ENPC, septembre 2000, dactyl.

⁴² Luc Boltanski et Ève Chiapello, *Le nouvel esprit du capitalisme*, Paris, Gallimard, 1999, réédition Tel, 2011.

La LOTI depuis 30 ans : planification et évaluation des projets

par **Olivier Paul-Dubois-Taine,**

ingénieur général des Ponts et Chaussées honoraire,
ancien responsable du comité des directeurs « Transports »

La question de l'utilité des projets de transport a été abordée vers le milieu du XIX^e siècle par Jules Dupuit, ingénieur des Ponts et Chaussées et économiste. Dans son célèbre article « *De la mesure de l'utilité des travaux publics* », publié en 1844 dans les *Annales des ponts et chaussées*, Jules Dupuit a apporté une contribution pionnière à la théorie de l'utilité en qualifiant ce que l'on appelle aujourd'hui le surplus du consommateur, que l'auteur définit ainsi « *L'utilité relative ou définitive d'un produit a pour expression la différence entre le sacrifice que l'acquéreur consentirait à faire pour se le procurer et le prix d'acquisition qu'il est obligé de donner en échange* »¹.

Sur ces bases fondatrices, se sont développées depuis 150 ans des méthodes de plus en plus élaborées d'analyse « coûts-avantages » des investissements publics, particulièrement ceux qui sont relatifs aux grandes infrastructures de transport.

La plupart des pays développés, l'Union européenne ou la Banque mondiale utilisent aujourd'hui de telles démarches d'évaluation qui permettent de comparer, sur une base monétaire commune, différents projets ou leurs variantes possibles, en analysant les bénéfices et les coûts économiques occasionnés par chacun d'eux, en vue d'établir celui qui sera le plus rentable économiquement pour la société.

Après la Deuxième Guerre mondiale, en France, les travaux de Marcel Boiteux, Claude Abraham et Émile Quinet (pour ne citer que les principaux auteurs), contribuèrent à diffuser des méthodes au sein de l'administration des Ponts et Chaussées, du ministère de l'Économie et des Finances (direction de la Prévision) ou des grands établissements publics (SNCF puis RFF*) alors que se développaient des programmes de grands investissements de modernisation et de développement des infrastructures de transport.



Loi n°82-1153 du 30 décembre 1982 d'orientation des transports intérieurs. Source : JO du 31 décembre 1982

¹ Dans l'introduction de cet article, Jules Dupuit pose la question dans des termes suivants : « Le législateur a prescrit les formalités nécessaires pour que certains travaux puissent être déclarés d'utilité publique ; l'économie politique n'a pas encore défini d'une manière précise les conditions que ces travaux doivent remplir pour être réellement utiles ; du moins les idées qui ont été émises à ce sujet nous paraissent vagues, incomplètes et souvent inexactes. Cependant cette dernière question est plus importante que la première ; des enquêtes plus ou moins multipliées, des lois, des ordonnances ne feront pas qu'une route, un chemin de fer, un canal soient utiles, s'ils ne le sont pas réellement. La loi ne devrait, pour ainsi dire, que consacrer les faits démontrés par l'économie politique. Comment doit se faire cette démonstration ? Sur quelles données, sur quelle formule repose-t-elle ? Comment, en un mot, doit se mesurer l'utilité publique ? Tel sera l'objet de nos recherches dans ce chapitre ».

* RFF : Réseau Ferré de France

La loi d'orientation des transports intérieurs du 30 décembre 1982 (LOTI) a fixé un cadre normatif à l'évaluation économique des projets d'infrastructures de transport, en précisant, dans son article 14 :

«Les choix relatifs aux infrastructures, équipements et matériels de transport et donnant lieu à financement public, en totalité ou partiellement, sont fondés sur l'efficacité économique et sociale de l'opération. Ils tiennent compte des besoins des usagers, des impératifs de sécurité, des objectifs du plan de la Nation et de la politique d'aménagement du territoire, des nécessités de la défense, de l'évolution prévisible des flux de transport nationaux et internationaux, du coût financier et, plus généralement, des coûts économiques réels et des coûts sociaux.

Les grands projets d'infrastructures et les grands choix technologiques sont évalués sur la base de critères homogènes permettant de procéder à des comparaisons à l'intérieur d'un même mode de transport et entre différents modes ou combinaisons de modes. Ces évaluations sont rendues publiques avant l'adoption définitive des projets concernés. Lorsque ces opérations sont réalisées avec le concours de financements publics, un bilan des résultats économiques et sociaux est établi au plus tard cinq ans après leur mise en service. Ce bilan est rendu public».

La LOTI a défini également quelques principes fondamentaux relatifs aux finalités, aux critères et au processus

d'élaboration et de mise en œuvre des politiques publiques d'aménagement et de développement des réseaux d'infrastructures, dont l'évaluation a pour objet d'éclairer les choix et de fixer les priorités. Ces principes concernent :

À l'article 1, la finalité des transports : *«Le système de transports intérieurs doit satisfaire les besoins des usagers dans les conditions économiques et sociales les plus avantageuses pour la collectivité. Il concourt à l'unité et à la solidarité nationale, à la défense du pays, au développement économique et social, à l'aménagement équilibré du territoire et à l'expansion des échanges internationaux, notamment européens...»*

À l'article 3, les critères de choix : *«La politique globale des transports de personnes et de marchandises assure le développement harmonieux et complémentaire des divers modes de transports individuels et collectifs, en tenant compte de leurs avantages et inconvénients en matière de développement régional, d'aménagement urbain, de protection de l'environnement, de défense, d'utilisation rationnelle de l'énergie, de sécurité et de leur spécificité. Elle tient compte des coûts économiques réels à la création, à l'entretien et à l'usage des infrastructures, équipements et matériels de transport et des coûts sociaux, monétaires et non monétaires, supportés par les usagers et les tiers..»*

À l'article 4, les processus de planification : *«L'élaboration et la mise en œuvre de la politique globale des transports sont assurées conjointement par l'État et*

les collectivités territoriales concernées dans le cadre d'une planification décentralisée, contractuelle et démocratique, avec la participation des représentants de tous les intéressés. Cette politique globale s'inscrit dans le cadre du plan de la nation et donne lieu à l'établissement de schémas de développement de transports, élaborés sur la base d'une approche intermodale, tenant compte des orientations nationales et locales d'aménagement».

Il est intéressant de noter que les dispositions de l'article 14 et son décret d'application sur l'évaluation des grands projets d'infrastructures ont « survécu » de façon pratiquement inchangée alors que de nombreuses lois postérieures à 1982 ont modifié voire abrogé un certain nombre d'articles de la LOTI².

Quelle fut, au cours des trente dernières années, la mise en œuvre de ce cadre normatif institué par la LOTI, qui organisait le système de « planification – évaluation – décisions d'aménagement » ? Pour en comprendre l'histoire, qui fut riche en compléments législatifs et en volte-face planificatrices, cet article présente les différentes facettes du système, dont les évolutions institutionnelles et méthodologiques constituent autant de clés de

² La version du 30 décembre 1982 de la LOTI a été complétée et amendée à plusieurs reprises, notamment par des lois de 1995 (Pasqua) de 1999 (Voynet) et de 2009 (Grenelle). L'ordonnance n° 2010-1307 du 28 octobre 2010 a ensuite remplacé les articles de la LOTI mentionnés ci-dessus (avec leurs modifications ultérieures) par les articles L1111-1, L1211-1, L1211-3, L1212-1 à 3 et L1511-1 à 4 du Code des transports.

convergeant vers Paris et leurs prolongements ou compléments vers les grandes métropoles régionales : Marseille, Bordeaux, Strasbourg, Toulouse, Nice... L'évaluation de ces projets, estimés en 1989 à un coût de 27 milliards d'euros pour l'infrastructure, reposait sur des prévisions d'accroissement de trafic calculées pour chaque ligne nouvelle et sur des taux de rentabilité financière (internes à la SNCF) et socio-économique (pour la collectivité).

Le caractère succinct de l'évaluation de ces deux schémas était à l'époque compensé par les « **facilités financières** » disponibles :

- ★ la bonne santé financière des concessions autoroutières existantes permettait de financer les nouveaux projets par adossement, c'est-à-dire en prolongeant la durée des concessions préexistantes des sociétés d'autoroutes (ce qui revenait à se priver d'une recette publique de long terme sans obérer les charges budgétaires immédiates)³ ;

- ★ la bonne rentabilité financière de la ligne à grande vitesse Paris-Lyon, mise en service en 1981, laissait entendre que les nouvelles liaisons pourraient être financées par la capacité d'emprunt de la SNCF, amortissable sur les recettes futures du trafic.

L'année 1997 a mis fin à ces modalités de financement avec la suppression de l'adossement des sociétés d'autoroutes pour les nouvelles sections concédées (sous la pression du ministère des Finances et de la Commission européenne) et par le transfert des infrastructures ferroviaires à Réseau

Ferré de France avec la reprise de 20,5 milliards d'euros de dette de la SNCF⁴. Malgré ce coup d'arrêt financier, les liaisons autoroutières inscrites au schéma directeur routier national ont aujourd'hui quasiment été toutes réalisées. Celles du schéma des liaisons ferroviaires à grande vitesse l'ont été en grande partie, dans la mesure où, en dehors du TGV Est, elles présentaient des bilans financiers et socio-économiques relativement satisfaisants.

Depuis le tournant de l'année 1997, l'histoire de la planification des infrastructures de transport a été plus erratique. Elle a été marquée par un décalage croissant entre l'ambition des projets et l'insuffisance des ressources pour leur financement et par une complexification du processus de décision jusqu'alors confiné au sein de l'administration et de ses établissements publics. Cette dernière question sera abordée en dernière partie de cet article. En voici quelques étapes essentielles.

En 1995, la *loi Pasqua d'orientation pour l'aménagement et le développement des territoires* prévoyait d'élaborer ou de réviser les schémas directeurs (routier, ferroviaires...) selon une norme ainsi définie : « *En 2015, aucune partie du territoire français métropolitain continental ne sera située à plus de cinquante kilomètres ou de quarante-cinq minutes d'automobile soit d'une autoroute ou d'une route express à deux fois deux voies en continuité avec le réseau national, soit d'une gare desservie par le réseau ferroviaire à grande vitesse* ».

Le changement de majorité gouvernementale de 1997 a remis en cause ces dispositions. La *loi Voynet d'orientation pour l'aménagement et le développement durable* du territoire du 25 juin 1999 prévoyait, dans le cadre d'un *schéma national d'aménagement et de développement du territoire*, l'élaboration de schémas de services collectifs couvrant les grands domaines d'intervention publique : enseignement supérieur et recherche, culture, santé, information et communication, transports de voyageurs et de marchandises, énergie, espace naturels et ruraux, sports.

Fondée sur un nouveau concept -les services collectifs-, cette expérience aboutit à la promulgation effective des *schémas de services collectifs de transports de voyageurs et de marchandises* (décret d'avril 2002). Complexes, difficilement communicables et utilisables, ces documents firent l'objet de nombreuses critiques parlementaires lors de leur présentation aux commissions de l'Assemblée nationale et du Sénat, en raison notamment de leur absence de financement. Jugés inapplicables par le

³ Ce système d'adossement a permis de financer l'essentiel des développements du réseau autoroutier mis en service entre 1990 et 2005, sans faire appel aux budgets publics.

⁴ Ce transfert à RFF de la maîtrise d'ouvrage du réseau ferré national s'est accompagné d'une « règle d'or » relative au financement des investissements : l'article 4 du décret du 5 mai 1997 relatif aux missions et aux statuts de Réseau Ferré de France stipule que « *RFF ne peut accepter un projet d'investissement sur le réseau ferré national, inscrit à un programme à la demande de l'État, d'une collectivité locale ou d'un organisme public local ou national, que s'il fait l'objet de la part des demandeurs d'un concours financier propre à éviter toute conséquence négative sur les comptes de RFF sur la période d'amortissement de cet investissement* ».

nouveau gouvernement issu des élections présidentielles du printemps 2002, les schémas de services de transport furent annulés quelques mois plus tard.

L'étape suivante fut marquée par un retour au concept des schémas-programme des années 1980. **Le comité interministériel d'aménagement du territoire (CIAT) du 18 décembre 2003** adopta un programme de grandes infrastructures de transport à réaliser dans les dix ans, qui reprenait pour l'essentiel les schémas de 1992, moyennant quelques compléments. Le même CIAT garantissait sa mise en œuvre par un mécanisme de ressources financières affectées via la création d'une Agence pour le financement des infrastructures de transport (AFITF) qui bénéficierait notamment de l'intégralité des dividendes des sociétés d'autoroute dont l'État possédait le capital. Mais ce dispositif d'affectation de ressources était très attaqué par les institutions financières de l'État, qui n'avaient pas pu empêcher sa création : en 2006, moins de trois ans après le CIAT, la privatisation des sociétés concessionnaires d'autoroutes a supprimé la principale ressource de l'AFITF, qui récupéra cependant au passage une dotation de 4 milliards d'euros prélevée sur le montant total de 14,8 milliards de recettes de privatisation.

La loi du 3 août 2009 de programmation relative à la mise en œuvre du Grenelle de l'environnement adapte un ensemble d'objectifs de modernisation et d'adaptation des réseaux de transport et une liste de grands projets à réaliser notamment de lignes nouvelles à grande vitesse. Elle

prévoit l'élaboration d'un **schéma national des infrastructures de transport (SNIT)** qui «*fixe les orientations de l'État en matière d'entretien, de modernisation et de développement des réseaux relevant de sa compétence, de réduction des impacts environnementaux et de la consommation des espaces agricoles et naturels, et en matière d'aides apportées aux collectivités territoriales pour le développement de leurs propres réseaux*».

Cependant, face à la crise économique et financière de 2008, l'élaboration ce schéma a fait apparaître une impasse entre le coût de projets à réaliser à long terme (dont le montant total est évalué à 245 milliards d'euros) et les possibilités des budgets publics dans les années à venir⁵.

L'harmonisation des méthodes d'évaluation des projets, du rapport du Commissariat général du Plan de juin 1992 à l'instruction cadre de mai 2005

L'article 14 de la LOTI et son décret d'application du 17 juillet 1984 avaient institué l'obligation d'une évaluation *a priori* des grands projets d'infrastructures (ceux de plus de 500 millions de francs de l'époque) réalisés ou subventionnés par

l'État. Cette évaluation devait être jointe au dossier d'enquête d'utilité publique du projet. **Quelles ont été, durant cette période de planification fortement contrastée, les méthodes d'évaluation des politiques et des projets ainsi que leurs pratiques de mise en œuvre ?**

Durant les années 1970-1980, les avancées et les pratiques en matière d'évaluation des projets d'infrastructure de transport se développèrent très différemment selon les modes de transport.

Dans le domaine routier, la circulaire du 20 janvier 1970 de la direction des Routes prenait en compte, dans le bilan de la collectivité, les avantages directs des usagers de la route : gains de temps, amélioration du confort et de la sécurité, économies de frais de fonctionnement des véhicules. L'instruction de mars 1980 sur les méthodes d'évaluation des effets économiques des investissements routiers en rase campagne valorisait en outre les effets spécifiques du projet sur l'environnement (pollutions) et sur la consommation énergétique. Le bilan de la collectivité a été ultérieurement complété par une analyse multicritère sommaire, traitant notamment de l'incidence du projet sur l'aménagement du territoire, qui sera utilisée dans la présentation des schémas directeurs routiers de 1986 et de 1992.

⁵ Cette impasse financière a conduit le gouvernement constitué en mai 2012 à réexaminer les projets inscrits au schéma national des infrastructures de transport. En octobre 2012, une commission a été chargée par le ministre des Transports d'évaluer le projet de SNIT ; elle doit remettre ses recommandations dans un délai de 6 mois.

Dans le domaine ferroviaire, les innovations se sont essentiellement portées sur les effets de la grande vitesse (sensibilité des voyageurs au temps et au prix du transport), afin d'optimiser le système technico-économique des lignes nouvelles et de rechercher la meilleure rentabilité interne pour la SNCF. Testé d'abord sur la desserte de Paris-Caen-Cherbourg, le « modèle » SNCF allait démontrer sa pertinence suite à la mise en service de la LGV Paris-Lyon (Cf. l'article de Michel Walrave « *Trente ans de TGV* » dans le n°10 de la revue *Pour mémoire*). Ce modèle sera ensuite utilisé et amélioré pour l'évaluation des autres lignes nouvelles à grande vitesse.

Le rapport de 1992 du commissariat général du Plan

Les prescriptions de la LOTI n'entraînèrent pas après 1982 de changements immédiats dans les pratiques d'évaluation, sinon la formalité de joindre le rapport d'évaluation au dossier de l'enquête publique du projet. C'est en 1990 que furent remises à plat ces pratiques et surtout leur cadre de cohérence. À la demande conjointe de six ministres du gouvernement Rocard, le Commissaire général du Plan fut chargé d'organiser un groupe de réflexion inter-administratif sur les transports. Ce groupe était destiné à assurer la cohérence de la planification, de la programmation et du financement des grands projets d'infrastructures pour tous les modes de transport et notamment « d'évaluer sur une base homogène les avantages et les coûts de l'ensemble des projets d'équipement public ».

Publié en juin 1992, le rapport du Commissariat général du Plan « *Transports 2010* » statuait, dans ses conclusions, sur les critères d'évaluation qui devaient être adaptés à chaque niveau décisionnel. Au premier niveau, correspondant à la définition de la stratégie, il faut évaluer les conséquences de la réalisation des objectifs fixés et des moyens nécessaires pour les atteindre. Au niveau du choix des variantes, la rentabilité socio-économique est le critère principal. Au niveau de l'engagement des projets, c'est la rentabilité financière qui doit prendre plus d'importance.

Les deux rapports de Marcel Boiteux

L'une des suites immédiates de ce rapport fut le premier groupe de travail présidé par Marcel Boiteux, président d'honneur d'Électricité de France. Publié en novembre 1994 sous le titre : « *Transports : pour un meilleur choix des investissements* », ce rapport considérait que, contrairement aux méthodes d'évaluation multicritères « *le calcul économique, malgré ses insuffisances, est encore ce qu'il y a de mieux pour évaluer des projets d'investissement. Mais comme tous les effets d'un projet ne peuvent être monétarisés, ni restreints à un chiffre unique, il convient de compléter les critères quantitatifs de rentabilité par des tests de sensibilité aux hypothèses et par une description soignée des éléments non incorporables dans les calculs, et des effets attendus du projet* ».

Ce rapport de novembre 1994 a jeté les bases d'une convergence des méthodes d'évaluation applicables aux différents modes de transport (qui donnaient lieu

à des écarts importants de résultats) et d'une intégration rapide des effets externes dans le calcul économique. Ce sera chose faite avec le second rapport de Marcel Boiteux, publié en 2001 sous le titre « *Transports : choix des investissements et coût des nuisances* » qui a proposé les principales « valeurs communes » à utiliser dans l'évaluation des externalités des projets d'investissement d'infrastructures de transport : prix du pétrole et effet de serre, valeur du temps, bruit, vie humaine, pollution atmosphérique.

Les instructions-cadre du ministère

Le ministère se devait de donner des suites opérationnelles aux travaux du Commissariat général du Plan et des deux rapports successifs de Marcel Boiteux. Préparée par le comité des directeurs Transports⁶ et signée par Anne-Marie Idrac, alors secrétaire d'État aux Transports, une première instruction-cadre datée du 3 octobre 1995 dressait les fondements économiques et les étapes opérationnelles de l'évaluation des grands projets d'infrastructures interurbains⁷ : la situation de référence ; le contexte économique général à l'horizon du projet ; les prévisions de la demande de transport liées au projet ;

⁶ Mis en place en 1993, le comité des directeurs des Transports a été un lieu d'échanges, d'informations et d'études d'intérêt commun aux directions centrales du ministère (Routes, Transports terrestres, Ports et Aviation civile) dont la fonction essentielle était la concertation et la cohérence de l'action entre les différentes directions du ministère. Cette instance de liaison était alors animée par le président de la 2^e section chargée des transports. Elle a perdu en grande partie son actualité depuis la création en 2008 de la Direction générale des infrastructures, des transports et de la mer.

les avantages pour la collectivité (bilan socio-économique) ; la rentabilité financière et les risques financiers.

Huit ans après, une révision de cette circulaire, signée par Gilles de Robien le 24 mars 2004, reprenait, en les intégrant, les « valeurs tutélaires » des externalités préconisées par le deuxième rapport de Marcel Boiteux. Cette circulaire de 2004 allait être enrichie, dans une nouvelle version du 27 mai 2005, pour prendre en compte les propositions du 21 janvier 2005 du groupe d'experts du Commissariat général du Plan présidé par Daniel Lebègue : fixer à 4% (au lieu de 8%) la valeur du taux d'actualisation à appliquer pour l'évaluation des investissements publics ; prendre en compte

le risque probable lié aux incertitudes des hypothèses retenues dans le calcul du bilan ; retenir comme indicateur clé le bénéfice actualisé par euro public investi⁸.

Ces nouvelles modalités d'évaluation des projets ont été, au fur et à mesure de leur élaboration, transcrites dans les pratiques de la direction des Routes (circulaire du 20 octobre 1998 pour les projets d'investissements sur le réseau routier en rase campagne) et de Réseau Ferré de France, devenu en 1997 le maître d'ouvrage des projets d'investissements sur le réseau ferré national.

Ainsi en l'espace de 15 ans, de 1990 à 2005, ont été reformulés et enrichis un corps de doctrine et des pratiques d'évaluation harmonisées pour tous les

investissements d'infrastructures de transports, ce qui répondait à la fois aux exigences de l'article 14 de la LOTI et aux recommandations du rapport « *Transport 2010* » du commissariat général du Plan.

⁷ Les méthodes d'évaluation des projets en milieu urbain avaient été jugées à l'époque trop incertaines et sujettes à controverses pour être codifiées dans une circulaire ministérielle, ce qui ne faisait nullement obstacle à des évaluations coûts-avantages de projets urbains de métros ou de tramways.

⁸ Ce critère de bénéfice actualisé par euros investis est lié au coût d'opportunité des fonds publics : dans le bilan économique, on majore d'un coefficient de 1,3 toutes les dépenses financées par des subventions publiques (le financement par l'impôt étant considéré comme économiquement plus coûteux).

Vue aérienne Valenton, travaux TGV, tracé N6 © DRIEA/GOBRY



Ces dispositions sont encore en vigueur aujourd'hui. Toutefois, la circulaire du 9 décembre 2008 relative au référentiel d'évaluation, diffusée par le ministère de l'Écologie, de l'Énergie, du Développement durable et de l'Aménagement du Territoire (MEEDDAT) a proposé un nouveau cadre général de présentation pour l'évaluation des projets, dans lequel devraient s'insérer les méthodes d'analyse socio-économiques spécifiques aux grands projets d'infrastructure de la LOTI. Une grille d'évaluation inspirée de cette démarche a été appliquée aux projets du SNIT, sans apporter toutefois de clarification déterminante sur les choix des priorités. Par ailleurs, le Centre d'analyse stratégique (CAS) a repris, sous la direction d'Émile Quinet, les travaux de Marcel Boiteux relatifs à la valorisation tutélaire des effets indirects ou non marchands.

À ce stade de l'analyse historique de la planification et de l'évaluation des investissements de transport, deux questions doivent être maintenant examinées :

- ★ Celle de la fiabilité des évaluations : la réalité constatée après la mise en service du projet s'est-elle révélée conforme aux prévisions ? C'est l'objet de la troisième partie qui traite des bilans LOTI *ex post*.

- ★ Celle de la prise en compte effective de l'évaluation coûts - avantages des projets dans les choix politiques. Une quatrième partie présente les évolutions du processus d'élaboration-décision des projets, devenu beaucoup plus complexe en l'espace de 20 ans, notamment avec le débat public.

Les évaluations *ex-post* des projets quelques années après leur mise en service

Les dispositions de l'article 14 de la LOTI relatives au **bilan des résultats économiques et sociaux des projets d'infrastructures** à établir au plus tard cinq ans après leur mise en service (dénommés « Bilans LOTI ») n'avaient reçu jusqu'à la fin des années 1990 que des applications épisodiques et très incomplètes qui ne permettaient pas de se faire une idée claire de la qualité de ces évaluations et des raisons du décalage parfois important entre les prévisions et les réalités observées.

C'est pour pallier cette carence que le Conseil général des Ponts et Chaussées, au vu d'un rapport d'août 2002⁹, constitua un groupe de travail sur la méthodologie des bilans LOTI associant les directions du ministère concernées. Il en a validé les recommandations dans sa délibération du 4 juin 2003. Ces dernières concernent la responsabilité des directions centrales maîtres d'ouvrage et les dispositions pratiques de mise en œuvre telles que l'archivage des études et des dossiers préalables à l'engagement du projet, le recueil des données nécessaires, la reconstitution de la situation de référence (en l'absence de réalisation du projet).

Les bilans LOTI doivent répondre aux quatre objectifs suivants : évaluer

si les objectifs du projet ont été atteints ; estimer les effets réels de l'aménagement en termes d'avantages et d'inconvénients ; comparer les résultats observés aux effets attendus ; analyser et expliquer les écarts entre les effets attendus et les effets observés ; identifier les effets non prévus dans l'évaluation *ex ante*.

Sur ces bases et grâce aux efforts et à la coopération du réseau technique du ministère, des sociétés concessionnaires d'autoroutes et de Réseau Ferré de France, un nombre significatif de bilans LOTI a pu être réalisé dans les années 2004 à 2008. Il a permis d'établir un inventaire argumenté des difficultés et des dérives observées dans les pratiques d'évaluation des maîtres d'ouvrage. Les principales insuffisances ou les décalages identifiés ont porté notamment sur les points suivants :

- ★ La sous-estimation des coûts d'investissement, qui peut tenir à une mauvaise appréciation du projeteur mais, plus souvent, à des modifications de la consistance du projet intervenues postérieurement à la date d'évaluation.
- ★ Des erreurs d'appréciation de la situation de référence : par exemple, la baisse tendancielle du trafic ferroviaire sur les lignes classiques n'a pas été prise en compte dans l'évaluation de certaines lignes nouvelles à grande vitesse.
- ★ Des hypothèses macroéconomiques exagérément optimistes sur l'évolution du PIB et des revenus des ménages, qui conduisent à surestimer la croissance potentielle des trafics.

⁹ Rapport relatif à l'établissement du bilan des grands projets d'infrastructure prévu par l'article 4 de la LOTI, établi par un groupe de travail présidé par Bernard Seligmann - août 2001.

★ Des méthodes de prévisions de trafic trop aléatoires et pas assez fondées sur l'observation des comportements des usagers-clients, en matière de sensibilité à la tarification notamment.

Ces exemples montrent que ce n'est pas la maîtrise de la méthode économique des bilans coûts avantages qui est principalement en cause mais les difficultés pratiques ou les dérives dans sa mise en œuvre au cours d'une procédure d'élaboration et d'instruction des projets qui peut s'étaler sur 5 à 10 ans.

Nombre d'experts - qui ont analysés ces bilans *ex post* - considèrent que beaucoup d'évaluations *ex ante* se trouvent entachées d'un « biais d'optimisme » : le projeteur ou le maître d'ouvrage a tendance à retenir préférentiellement les hypothèses favorables au projet, ce qui rejoint des constatations analogues au plan international¹⁰. Une étude récente¹¹ de membres du cercle des transports en tire les conséquences dans les termes suivants :

« Les évaluations, rendues obligatoires par la loi de 1982 d'orientation des

transports intérieurs, sont actuellement réalisées par les futurs maîtres d'ouvrage sans contrôle indépendant ni contre-expertise, ce qui met en cause leur fiabilité. La sophistication croissante des méthodes complique la compréhension des phénomènes sans améliorer leur prise en compte par les responsables des études. Ces évaluations, pour être crédibles et efficaces, ne peuvent être conduites dans un cadre dépendant des administrations. Les auteurs proposent donc que soit créée une Autorité indépendante d'évaluation qui contrôlerait ces évaluations qui seraient soumises à son accord... ».

Illustration - Résumé du rapport du CGPC sur le bilan LOTI du TGV Atlantique Paris-Le Mans-Tours (mis en service en 1989)

- Les coûts d'investissements ont fortement augmenté, de l'ordre de 20%. Cette augmentation est entièrement imputable à des compléments de programme : modification de la définition du matériel en 1985, aménagements complémentaires d'infrastructures, en particulier des gares, à des dates non précisées.
- Le trafic attendu à la mise en service a été, en nombre de voyageurs, inférieur de 30% à la prévision. Par contre, sa progression est plus dynamique que prévu. Cette diminution s'explique bien par l'élasticité du trafic aux prix et un peu à la consommation des ménages. L'hypothèse faite en 1980 d'une forte augmentation des carburants routiers s'est révélée fausse, ce qui explique presque la moitié de la perte de trafic potentiel. La forte augmentation des tarifs ferrés de 1993 a eu un impact important, en particulier sur les trafics à moins de 300 km, particulièrement pénalisés par le coût des réservations.
- Les recettes diminuent peu par rapport au bilan *a priori* du fait des augmentations de tarif ; par contre, la progression des dépenses est beaucoup plus forte et ne peut être expliquée par la seule augmentation de la taxe professionnelle.
- Les taux de rentabilité, que ce soit celui de l'entreprise ou le taux socio-économique, ont fortement diminué. Le taux de l'entreprise serait de l'ordre de 7% contre 12,9% prévu au bilan *a priori*. Mais la LGV Atlantique a aussi été décidée pour relancer l'économie et l'État a apporté une subvention. Après subvention, le taux est de 8,5% donc compatible avec les règles actuelles de choix d'investissements ferroviaires. Le taux de rentabilité socio-économique, estimé à 23,4% dans le bilan *a priori*, serait de l'ordre de 12%.

Les modalités l'élaboration des grands projets et le débat public ou la complexité d'un processus de décision de plus en plus difficile à gérer

Au cours des vingt à trente dernières années, le processus d'élaboration-instruction-décision relatif aux grands projets d'infrastructures est devenu

¹⁰ Travaux de Bent Flyvbjerg. *Megaprojects and Risk. An anatomy of an ambition*, Cambridge, Cambridge University Press, 2010

¹¹ Transport et dette publique : des membres du Cercle des transports alertent sur la dérive des déficits publics résultant des transports, avril 2012

beaucoup plus long et complexe, sous l'effet de plusieurs facteurs combinés : l'irruption du débat public, la multiplication des procédures, la multiplicité des financements et la remise en cause de la notion de bilan unique.

Le débat public

Tirant les leçons de conflits avec les riverains et les associations locales lors de l'élaboration du projet de LGV « Méditerranée » (de Valence à Marseille et Nîmes), la circulaire du 15 décembre 1992 relative à la conduite des grands projets nationaux d'infrastructures de Jean-Louis Bianco, ministre chargé des Transports, avait institué **une étape de débat public sur l'opportunité du projet**, préalable aux études de tracé : *« Une première phase de débat sur les grandes fonctions de l'infrastructure envisagée doit être organisée dès la conception du projet et en tout cas en amont des études de tracé. Cette phase permettra aux élus, aux forces sociales, économiques, associatives, à chaque citoyen de s'informer et de débattre des enjeux économiques, sociaux, environnementaux du projet. Elle doit préciser les interrogations et les divergences... ».*

Après quelques années d'expérience, ce principe de débat public a été repris et étendu par le législateur. La loi Barnier du 2 février 1995 relative au renforcement de la protection de l'environnement a généralisé le principe du débat public aux « grandes opérations publiques d'aménagement d'intérêt national de l'État, des collectivités territoriales, des

établissements publics et des sociétés d'économie mixte présentant un fort enjeu socio-économique ou ayant un impact significatif sur l'environnement, un débat public peut être organisé sur les objectifs et les caractéristiques principales des projets, pendant la phase de leur élaboration ». La loi institue une Commission nationale du débat public, « chargée de veiller au respect de la participation du public au processus d'élaboration des projets d'aménagement¹² »...

L'irruption du débat public et de la concertation continue avec la population et les groupes de pression territoriaux entraîne un important travail pédagogique de présentation et de justification des méthodes et des résultats de l'évaluation. Les techniciens et les experts sont pris à partie sur un certain nombre de faiblesses de leur argumentation comme celles portant sur le manque d'étude sérieuse de solutions techniques alternatives ou sur la prépondérance des gains de temps dans le résultat des évaluations. Ils sont amenés à « revoir leur copie », notamment sur la façon de communiquer leurs savoirs.

La multiplication des « couches de procédures » notamment celles liées à la protection de l'environnement, allonge les délais administratifs et multiplie les risques de recours contentieux. Comme le souligne le rapport d'audit IGF-CGPC de février 2003¹³, « Les dossiers des grandes infrastructures de transports sont nécessairement complexes et résultent d'une maturation longue... il n'est pas déraisonnable de compter,

si aucune difficulté particulière n'est à surmonter, huit à dix ans entre le démarrage des toutes premières études et la DUP, puis entre six et huit ans de la DUP à la mise en service pour une opération standard. Cette situation tient à la multiplication des procédures préalables aux travaux... ».

Le nombre élevé de financeurs publics constitue une cause de surenchères qui alourdit le coût du projet : chacun négocie sa participation financière contre des modifications du projet souvent coûteuses sans apporter nécessairement des avantages supplémentaires équivalents. Le coût de certains projets peut devenir ainsi tellement élevé qu'il est impossible de les financer : la situation est figée pour de longues années, chacun restant campé sur ses positions.

La notion d'intérêt général, chère au droit français, est réinterrogée. Le concept de bilan unique coûts-avantages, tel qu'il a été formulé par Jules Dupuit il y a 150 ans et réaffirmé par le rapport de 1992 du Commissaire général du Plan, est remis en cause. Épisode

¹² Les dispositions de la loi Barnier ont été reprises et précisées par la loi du 27 février 2002 sur la démocratie de proximité et de son décret d'application relatif à la commission nationale du débat public qui précise les caractéristiques de projets devant être soumis à la Commission nationale du débat public (notamment un seuil d'investissement de 150 000 euros).

¹³ Demandé en septembre 2002 par Francis Mer et Gilles de Robien, ministres chargés respectivement de l'Économie et des Transports, ce rapport d'audit avait pour objet de « préciser le coût et l'état d'avancement des grands projets d'infrastructures de transports terrestres, à apprécier leur intérêt socio-économique à partir des études menées à ce jour, et à évaluer les enjeux qu'ils peuvent représenter pour la politique européenne des transports, la sécurité routière, l'environnement, l'aménagement et le développement durable du territoire ».

symptomatique, le rapport d'audit sur les projets d'infrastructure de transport, remis en février 2003 par le Conseil général des Ponts et Chaussées et par l'Inspection générale des finances, a été violemment contesté par un certain nombre d'élus territoriaux. De fait, certaines recommandations importantes du rapport d'audit n'ont pas été retenues dans la décision du CIADT du 18 décembre 2003.

Le retour en 2009 à la méthode d'évaluation multicritères, retenue pour les projets de SNIT, s'est avéré inopérant face au fossé qui sépare le montant total des investissements préconisés (chiffré à 245 milliards d'euros) et les budgets publics raisonnablement

disponibles dans les années à venir (l'AFITF dispose de 2,1 milliards d'euros en 2012).

Le devenir de l'évaluation des projets d'infrastructure

Pour conclure, on peut s'interroger sur le devenir de l'évaluation des projets d'infrastructure.

Si le décalage entre les résultats de l'analyse économique et les choix effectifs des décideurs publics n'est pas vraiment nouveau, comment faut-il

interpréter cette perte de lisibilité et d'audience des méthodes classiques d'évaluation socio-économique ?

Les principes de bases posés il y a 150 ans par Jules Dupuit, réaffirmés ensuite par des générations d'économistes, restent-ils incompris par l'opinion publique ou sont-ils masqués par l'importance croissante des considérations financières et du lobbying de même origine ? Y-a-t-il une défiance, voire un rejet de l'expertise technique et économique, face à la démocratie directe du débat public (où la place du calcul économique est très faible) et à l'expression des attentes politiques portées par les grands élus nationaux et territoriaux ?



Autoroute A10 et TGV vers Ponthévrard ©DRIEA/Gauthier

Assistons-nous à une crise de l'évaluation des projets, telle qu'elle est affichée dans l'article 14 de la LOTI ? Cette question, nettement posée suite à l'audit IGF-CGPC de 2003, est toujours sans réponse satisfaisante ! Quelles sont les attentes réelles des gouvernants et des élus locaux, notamment depuis la crise des budgets publics qui les conduira à différer ou à renoncer à certains projets qu'ils ont fermement défendus depuis des années ? Quelles sont les conditions voire les limites de certaines formes de démocratie directe ? Peut-on reformuler (et simplifier) le processus de l'élaboration et de décision des projets, face à la dualité des circuits de décision locaux (débat public) et central qui réduit la possibilité de programmation à moyen terme ?

Il est intéressant, pour éclairer ce débat, de se référer aux propos de Marcel Boiteux dans l'introduction du rapport de 2001 sur le choix des investissements : *« L'intérêt de faire du bilan socio-économique, non le critère mais le noyau de l'estimation de la valeur d'un projet, c'est de permettre une analyse des raisons pour lesquelles on*

est conduit à s'écarter de la solution à laquelle ce seul bilan aurait conduit, et de pouvoir ainsi chiffrer le surcoût de la décision... »

Suite à trente années de progrès des méthodes économiques et de volte-face dans leur application politique, suite à l'audit des grands projets fait en 2002/2003, une nouvelle période de l'histoire de l'évaluation des projets d'infrastructures de transport est en train de se dessiner. On peut en esquisser quelques grandes lignes.

D'abord toute évaluation devrait se situer dans le cadre d'une politique des transports claire et explicite, éclairée par des éléments de prospective à moyen et long terme. Cela permettrait de voir si tel ou tel projet se situe bien dans le cadre de cette politique ou du moins quelle priorité il doit avoir. Par exemple si l'on souhaite privilégier les transports de la vie quotidienne, une infrastructure interurbaine aura une priorité de deuxième ordre.

Dans ce cadre, une évaluation multicritères pourrait mettre en évidence

dans quelle mesure le projet contribue aux objectifs de service assignés, par exemple en termes d'amélioration du transport de fret, d'amélioration des transports internationaux de voyageurs, ou de qualité de l'environnement.

Enfin l'analyse socio-économique classique chiffrée devrait donner une indication précieuse sur l'intérêt économique et social de cet investissement et ses perspectives de financement.

Une telle démarche pourrait-elle être plus crédible et acceptée par les décideurs ? La suite de l'histoire de l'évaluation des projets d'infrastructures de transport n'est pas encore écrite...

Remerciements : *pour mener à bien cette restitution de trente ans d'histoire de l'évaluation des projets d'infrastructures de transport, l'auteur a bénéficié de l'expérience de nombreux témoins et acteurs de cette période. Il remercie particulièrement Claude Gressier, Émile Quinet, Jean-Paul Ourliac et Bernard Seligmann dont la relecture et les conseils ont été précieux.* ★

La création des comités de bassins et des offices de l'eau dans les départements d'outre-mer

Au cours des vingt dernières années, des comités de bassin et des offices de l'eau ont été créés pour assurer une gestion intégrée et durable de la ressource en eau dans les départements d'outre-mer

par **Jean-Pierre Rideau**, adjoint au sous-directeur de l'action territoriale et de la législation sur les matières premières, direction de l'eau et de la biodiversité, direction générale de l'aménagement, du logement et de la nature

La baie de Fort de France fait l'objet d'un contrat de baie passé entre l'État, les collectivités territoriales et l'office de l'eau Martinique. L'office apporte un appui financier pour les études et la structure d'animation et de suivi
©DEAL Martinique

La loi du 13 décembre 2000 d'orientation pour l'Outre-mer a permis de créer, dans chaque département d'outre-mer (DOM), un office de l'eau pour contribuer à la réalisation des objectifs et des actions définies par le comité de bassin d'outre-mer en matière de gestion intégrée et durable de la ressource en eau.

Les offices de l'eau de la Martinique, de la Guadeloupe, de la Guyane et de la Réunion ont été constitués entre 2001 et 2005. Ils apportent aujourd'hui un appui financier aux maîtres d'ouvrage, contribuent à l'information du public, à la formation. L'appui technique aux collectivités, le soutien à la définition des schémas



d'assainissement, le développement de la connaissance et de techniques adaptées au contexte climatique de l'Outre-mer s'inscrivent dans des démarches de progrès dans la gestion de l'eau.

Cet article a pour objectif de **présenter le processus de construction de ces outils décentralisés de gestion de l'eau dans les départements d'outre-mer**, associant dans leurs instances les représentants des divers usagers de l'eau.

Jusqu'en 1992, dans les départements d'outre-mer, l'application de la loi sur l'eau de 1964 était inachevée

La loi du 16 décembre 1964 relative au régime et à la répartition des eaux et à la lutte contre leur pollution, prévoyait la création d'agences financières de bassin chargées de mettre en oeuvre la politique de l'eau dans leurs bassins hydrographiques respectifs. Elle n'interdisait pas la mise en place d'agences de bassin dans les départements d'outre-mer. Néanmoins, compte tenu de la faiblesse des ressources financières susceptibles d'alimenter de tels établissements, le gouvernement y avait exclu, dans le décret du 14 septembre 1966, la création d'agences de l'eau.

Si les comités de bassin de métropole existent dans notre législation depuis

près de 50 ans, il a fallu attendre près de trois décennies pour constituer ces instances originales dans les départements d'outre-mer.

C'est la loi sur l'eau de 1992 qui a institué, par son article 44, **un comité de bassin dans quatre départements d'outre-mer**. Le comité de bassin de Mayotte a été créé par le législateur en 2001. Les équilibres numériques entre les représentants des collectivités territoriales, des usagers de l'eau et des services de l'État ont été définis par décret. Les dispositions en vigueur figurent aujourd'hui aux articles L. 213-13-1 et R. 213-50 à R. 213-58 du Code de l'environnement.

À la Martinique, à la Guadeloupe, en Guyane et à la Réunion, les comités de bassin ont été mis en place entre la fin de l'année 1995 et juillet 1996. Dans le cadre d'accords de partenariat entre les comités de bassin des DOM et les comités de bassin de métropole, les agences de l'eau ont apporté leur appui technique pour l'élaboration des premiers schémas directeurs d'aménagement et de gestion des eaux (SDAGE).

En 1992, il n'était pas prévu de créer une ou des « agences des bassins d'outre-mer », par analogie avec l'organisation de la gestion de l'eau en métropole. Mais, dans l'article 44, le législateur demandait d'engager la réflexion sur ce sujet en précisant que le comité est *« associé à la mise en place des structures administratives qui se révéleraient nécessaires et, s'il y a lieu, dans un délai de deux ans à compter de la promulgation de la présente loi, des adaptations facilitant l'application,*

dans le département de la loi n° 64-1245 du 16 décembre 1964 et de la présente loi».

Très naturellement, l'instauration de ces comités de bassin appelait la création d'organes exécutifs chargés de mettre en oeuvre les SDAGE.

Des initiatives étaient nécessaires face au constat de la situation inquiétante de l'approvisionnement en eau et de l'assainissement

Pour engager un débat, le ministre de l'Environnement et le ministre des Départements et Territoires d'Outre-Mer confièrent **une mission à Marc Aubourg**, directeur adjoint à l'agence de l'eau Loire-Bretagne. Il s'agissait d'examiner les mécanismes institutionnels pouvant être mis en place dans les DOM afin d'y inciter les responsables locaux à développer une gestion équilibrée de l'eau et à améliorer l'équipement des collectivités.

Le rapport, remis le 20 février 1995, recommandait que **la priorité des comités de bassin fût de bâtir des schémas directeurs d'aménagement et de gestion des eaux**, permettant ainsi d'établir un état des lieux partagé par les participants et de définir localement les objectifs prioritaires d'une politique de l'eau.

Les spécificités des départements d'outre-mer plaident pour **la définition locale d'une politique de gestion de la ressource en eau**. Pour trois d'entre eux, l'insularité, conjuguée à une faible superficie, le climat tropical et des topographies très accidentées font que les bassins hydrographiques y sont soumis à des risques naturels importants. En Guyane, la question de l'alimentation en eau des villages isolés de l'intérieur est récurrente. Dans tous ces départements, la forte densité de population sur des espaces réduits provoque une concurrence accrue dans l'occupation de l'espace, des conflits d'usage de l'eau et des dégradations du littoral. Les eaux pluviales et usées, non convenablement traitées, sont autant de sources de pollution des nappes phréatiques, des rivières et du littoral.

La gestion de l'eau dans les départements d'outre-mer est au cœur de nombreux enjeux de développement. Ainsi, les besoins d'équipement public en eau et en assainissement y sont encore considérables pour rattraper le retard d'équipement existant et faire face au développement démographique.

Sans ignorer les objectifs de santé publique, il faut souligner que le développement des activités touristiques est étroitement dépendant de l'approvisionnement en eau potable, de la qualité des plages et des milieux aquatiques. Ponctuellement, des conflits d'usage apparaissent, notamment là où la ressource en eau est fortement sollicitée pendant la période sèche du carême tant pour l'approvisionnement en eau potable

que pour l'irrigation. Sur le plan qualitatif, le traitement des eaux usées était par ailleurs insuffisant au regard de la directive européenne sur les eaux résiduaires urbaines de 1991.

Pour ces motifs, la mise en oeuvre d'une véritable gestion de l'eau constitue un objectif prioritaire de la politique conduite en matière d'environnement Outre-mer.

Le rapport de 1995 soulignait également les lacunes en matière de connaissance, d'assistance technique aux collectivités et de programmation des investissements. Il proposait **la création d'un établissement public par département**, en application de l'article 16 de la loi de 1964, pour faciliter le financement d'actions très sélectives comme la protection des captages d'eau potable, l'assistance technique, ...

Mais il était difficile d'avancer de telles perspectives au plan local en l'absence d'un diagnostic partagé par les acteurs de l'eau dans chaque département pour identifier collectivement les priorités d'action : ce fut le travail conduit par chaque comité de bassin pour l'élaboration du schéma directeur d'aménagement et de gestion des eaux (SDAGE), engagée dès la fin de l'année 1996 par les comités de bassin des départements d'outre-mer, en vue d'une adoption en 2000.

Le descriptif de l'état de la ressource en eau n'a pu que confirmer le déficit de connaissance et d'équipements. Face à ce constat, lors des réunions des présidents de comités de bassin de décembre 1998, **Madeleine de**

Grandmaison, présidente du comité de bassin Martinique fut la porte-parole des présidents des comités de bassin des DOM en demandant à **Dominique Voynet**, ministre de l'Aménagement du Territoire et de l'Environnement, d'examiner **la définition de structures adaptées pour faciliter la mise en oeuvre et le suivi des objectifs du SDAGE**.

À la même époque, le Premier ministre demandait à **Claude Lise**, député de la Martinique, et à **Michel Tamaya**, député de la Réunion, des propositions d'approfondissement de la décentralisation dans les départements d'outre-mer, en vue de la préparation d'un projet de loi d'orientation pour une efficacité accrue de l'action publique dans ces départements. La mission parlementaire fut alors informée des consultations engagées pour mettre en place dans les DOM les moyens d'une meilleure efficacité de la gestion de l'eau et des milieux aquatiques.

Les analyses juridiques permirent de préciser **les pistes possibles pour constituer cette «structure ad hoc»**, qui n'avait alors pas d'autre nom, à partir du recensement des besoins identifiés par les comités de bassin lors des travaux d'élaboration des SDAGE : la connaissance, l'information, l'assistance technique et le conseil, la programmation et le financement d'études et de travaux ainsi que la définition et la perception de redevances sur les utilisations de l'eau pour financer ces actions.

Trois hypothèses furent présentées : un syndicat mixte ; un établissement public

local en application des articles 16 et 17 de la loi de 1964¹ ; un établissement public proche du statut des agences de bassin.

La concertation avec les comités de bassin, les départements et régions d'outre-mer, fut engagée en 1999 par le ministère de l'Outre-mer et par le ministère de l'Environnement - direction de l'eau, **François Casal** étant alors adjoint de **Pierre Roussel**. Il en ressortit la nécessité d'associer les représentants des usagers de l'eau au sein des assemblées délibérantes de la structure, ce qui écartait l'hypothèse d'une structure uniquement constituée de collectivités territoriales. Il convenait de disposer d'un établissement local permettant de répondre aux spécificités de chaque département. Pour la Réunion, il convenait de donner un cadre pérenne et juridiquement sécurisé à l'action de l'Observatoire réunionnais de l'eau (ORE), constitué sous la forme d'une association de la loi de 1901 par les financeurs des réseaux de mesure de la qualité des eaux et de l'hydrométrie.

Cette concertation a ainsi débouché sur l'idée qu'il fallait **une structure décentralisée**, réunissant et fédérant les usagers et les acteurs de l'eau représentés au sein du comité de bassin. La structure devait respecter à la fois les compétences des communes et de leurs groupements dans les domaines de l'eau et de l'assainissement et les responsabilités de l'État en matière de connaissance et de police de l'eau, évitant toute confusion entre l'incitation financière, la maîtrise d'œuvre et la maîtrise d'ouvrage. Tournée vers la mise en œuvre d'une politique de gestion de la ressource en eau, elle ne devait

pas en être un lieu de débat, puisque le comité de bassin en était chargé, mais devait identifier les leviers nécessaires pour appliquer les objectifs définis par le comité de bassin.

La diversité des besoins selon les DOM et les actions déjà engagées à la Réunion sur la connaissance conduisirent à proposer une structure dont les compétences et les missions, définies dans un cadre commun aux quatre DOM, pourraient être déployées en fonction de priorités et d'objectifs identifiés par chaque comité de bassin.

Dans un souci de transparence de l'action vis-à-vis du public, il apparaissait important que cette action fût portée par les représentants des usagers et des acteurs de l'eau représentés au sein du comité de bassin. **L'affirmation d'un lien fort entre le comité de bassin et la structure** impliquait d'écarter l'hypothèse d'une « agence » constituée par la région en application de l'article L. 4433-2 du Code général des collectivités territoriales.

Le lien avec les usagers de l'eau était d'autant plus nécessaire que, indépendamment des grands travaux restant à réaliser, nombre de problèmes ne pouvaient trouver de réponse sans une prise de conscience par les usagers de l'importance de la protection de l'eau et sans une évolution des comportements. La structure devait pouvoir être le bras armé du comité de bassin pour sa communication sur l'eau.

Ces orientations furent reprises par la mission parlementaire dans son rap-

¹ « Art. 16 - Peuvent être créés, par décret en Conseil d'État, après consultation des personnes publiques et privées intéressées, des établissements publics administratifs, placés sous la tutelle de l'État, ayant pour objet, dans un bassin ou fraction de bassin, un cours d'eau ou section de cours d'eau, ou dans une zone déterminée, la lutte contre la pollution des eaux, l'approvisionnement en eau, la défense contre les inondations, l'entretien et l'amélioration des cours d'eau, des lacs et des étangs non domaniaux et des canaux et fossés d'irrigation et d'assainissement. (...). Art. 17 - L'organisme directeur de l'établissement public doit comporter des représentants de toutes les catégories de personnes publiques et privées intéressées à l'accomplissement de son objet. (...) ». Ces deux articles, qui ne furent jamais mis en œuvre, ont été abrogés par la loi sur l'eau et les milieux aquatiques du 30 décembre 2006.

port public présenté par Claude Lise et Michel Tamaya en 1999².

Constatant la situation inquiétante de l'approvisionnement en eau et de sa qualité dans les départements d'outre-mer, les parlementaires soulignaient la nécessité de créer cette nouvelle structure, en lui confiant des compétences adaptées (connaissance des ressources en eau et de leurs usages, assistance technique au fonctionnement des ouvrages, information des utilisateurs, participation à la programmation et au financement des travaux).

Le rapport affirmait l'intérêt de pouvoir diversifier les missions de la structure en fonction des situations locales. Ainsi, pour La Guyane, une conception large pourrait aller jusqu'à la gestion d'installations, la maîtrise d'ouvrage de travaux et même le traitement des déchets et les énergies renouvelables.

Les ressources financières envisagées étaient fondées sur le projet de taxe générale sur les activités polluantes (TGAP), alors à l'étude, ainsi que sur des aides d'État. Si la création d'une éventuelle redevance sur les utilisations de l'eau n'était pas exclue, le rapport demandait au préalable d'approfondir la concertation locale.

La mission parlementaire recommandait que la nouvelle structure se vît doter d'un statut d'établissement public local et non d'un établissement relevant de l'État, contrairement aux agences de l'eau de métropole.

Les conclusions du rapport furent reprises dans le projet de loi d'orientation pour l'Outre-mer. Comme le demandait la mission parlementaire, la réflexion se poursuivait pour préciser les liens de ce nouvel établissement public avec les comités de bassin, le rôle de l'État dans la structure et le respect des compétences de l'État et des communes. Les compétences spécifiques des comités de bassin des départements d'outre-mer, les particularités géographiques et les spécificités de chaque DOM, le caractère domanial de l'ensemble des cours d'eau justifiaient une organisation particulière à l'Outre-mer, entrant dans les possibilités d'adaptation prévues par l'article 73 de la Constitution.

Après la création des offices de l'eau en 2000, des lois de 2003 et de 2006 ont introduit les bases d'une fiscalité environnementale dans le domaine de l'eau dans les départements d'outre-mer

Le projet de loi déposé le 5 avril 2000³ a introduit un article 14-3 à la loi du 16 décembre 1964, créant un office de l'eau dans chacun des départements d'outre-mer, établissement public local à caractère administratif.

² *Les départements d'outre-mer aujourd'hui : la voie de la responsabilité* ; rapport à Monsieur le Premier ministre remis par Monsieur Claude Lise, sénateur de La Martinique et Monsieur Michel Tamaya, député de La Réunion. www.ladocumentationfrancaise.fr/var/storage/rapports-publics/994001524/0000.pdf

³ www.assemblee-nationale.fr/11/dossiers/outremer.asp

Le choix du rattachement de l'office au département et non à la région a été justifié par l'implication des départements dans l'équipement des communes et par la représentation des cantons au conseil général. Il fallait un rattachement à une catégorie de collectivité territoriale pour préciser les dispositions juridiques applicables pour le statut du personnel et les règles comptables. L'absence de mention dans la loi d'un tel rattachement à une catégorie de collectivité territoriale en aurait fait un établissement public d'État. Par ce rattachement au département, l'office constitue un établissement public local *sui generis* ; il ne s'agit pas d'un établissement public du département, le directeur de l'office étant d'ailleurs l'ordonnateur de l'établissement public (article R. 213-69).

En liaison avec le comité de bassin dont il est l'organe exécutif, l'office de l'eau est chargé, sans préjudice des compétences dévolues en la matière à l'État et aux collectivités territoriales, de faciliter les actions d'intérêt commun dans le domaine de la gestion de l'eau et des milieux aquatiques : étude et suivi des ressources en eau, des milieux aquatiques et littoraux et de leurs usages ; conseil et assistance technique aux maîtres d'ouvrages, formation et information dans le domaine de la gestion de l'eau et des milieux aquatiques. Sur proposition du comité de bassin, il peut également assurer la programmation et le financement d'actions et de travaux.

Suite à l'avis du Conseil constitutionnel de 1982 sur les redevances des agences de l'eau qui justifiait alors la préparation d'une réforme législative de ces

redevances, la loi relative aux offices de l'eau n'identifiait comme ressources financières que des subventions, des redevances pour services rendus et « *des ressources financières prévues par les lois et règlements en vigueur* ». Cette dernière précision permettait de faire le lien avec l'application de redevances fondées sur le principe pollueur – payeur.

Lors de l'examen du texte, l'Assemblée nationale a fait évoluer le texte par l'adoption d'amendements présentés par des élus d'Outre-mer. Au moins la moitié des sièges du conseil d'administration a ainsi été dévolue aux représentants des collectivités territoriales et la présidence de l'office au président du conseil général, le projet présenté par le gouvernement prévoyant une élection du président par le conseil d'administration de l'office. Mais la désignation des administrateurs de l'office par et parmi les membres du comité de bassin fut confirmée, soulignant ainsi la volonté partagée de faire de l'office un exécutif du comité de bassin pour la mise en œuvre du SDAGE. Le débat précisa également que le directeur de l'office de l'eau est nommé après avis du préfet, et non sur sa proposition comme le projet initial le prévoyait, cette intervention de l'État dans la désignation du directeur d'un établissement public local étant justifiée par des compétences partagées entre l'office et l'État dans le domaine de la connaissance et compte tenu du statut domanial des cours d'eau dans les départements d'outre-mer.

Le Sénat exprima un vote conforme sur l'article 51 ainsi modifié de la loi n° 2000-1207 du 13 décembre 2000 d'orientation

pour l'Outre-mer, aujourd'hui codifié aux articles L. 213-13 à L. 213-20 du Code de l'environnement. Le décret d'application date du 28 décembre 2001.

Les offices de l'eau ont été mis en place progressivement, sans ressources propres mais avec l'appui financier des collectivités territoriales (Région, Département) et de l'État, en 2002 à la Martinique, en 2003 à la Réunion, en 2005 en Guyane et en 2006 à la Guadeloupe.

À la Réunion, l'office de l'eau reprit dès sa création les activités et le personnel de l'observatoire réunionnais de l'eau (ORE), en application de l'article 63 de la loi du 12 juillet 1999 relative au renforcement et à la simplification de la coopération intercommunale (loi «*Chevènement*») qui permit une dissolution de l'association avec le transfert du personnel, des actifs de l'association et des droits d'usage des données à l'office.

La question de la perception des redevances auprès des usagers de l'eau par les offices de l'eau avait été renvoyée au projet de loi sur l'eau visant à rendre constitutionnel le système des redevances des agences de l'eau⁴.

Le projet de loi portant réforme de la politique de l'eau déposé le 27 juin 2001⁵ ne prévoyait toutefois pas la mise en œuvre de ces redevances sur les rejets polluants dans les DOM, faute d'avoir pu achever la concertation au plan local sur les taux des redevances.

Ce fut donc par amendement que le gouvernement introduisit la possibilité pour

les offices de l'eau de mettre en œuvre, sur proposition du comité de bassin, des redevances sur les pollutions rejetées. Les offices étaient chargés d'arrêter la liste des paramètres polluants soumis à redevance et de mettre en place une redevance sur les consommations d'eau, en appliquant les règles d'assiettes et de recouvrement des redevances des agences de l'eau.

Ces dispositions, figurant à l'article 62 de la «*petite loi Voynet-Cochet*» portant réforme de la politique de l'eau, furent adoptées en première lecture par l'Assemblée nationale le 10 janvier 2002⁶. La procédure législative ne put toutefois être menée à son terme, le nouveau gouvernement formé après l'élection présidentielle de mai 2002 décidant d'abandonner le projet et d'engager une concertation approfondie notamment sur les dispositions relatives aux redevances des agences de l'eau.

Il était difficilement concevable que les offices de l'eau n'aient pas de ressource financière propre fondée sur la solidarité entre les usagers de l'eau. Si la redevance est un instrument de financement de travaux, c'est aussi un instrument de connaissance qui permet de définir les priorités locales d'action. Le report de la réforme générale des redevances des agences conduisit à envisager un texte spécifique aux offices de l'eau. Le déficit de connaissance des prélèvements d'eau, des pertes en réseaux ainsi que les difficultés constatées en période sèche et l'apparition de conflits d'usages militaient pour privilégier l'introduction d'une taxe sur les prélèvements d'eau.

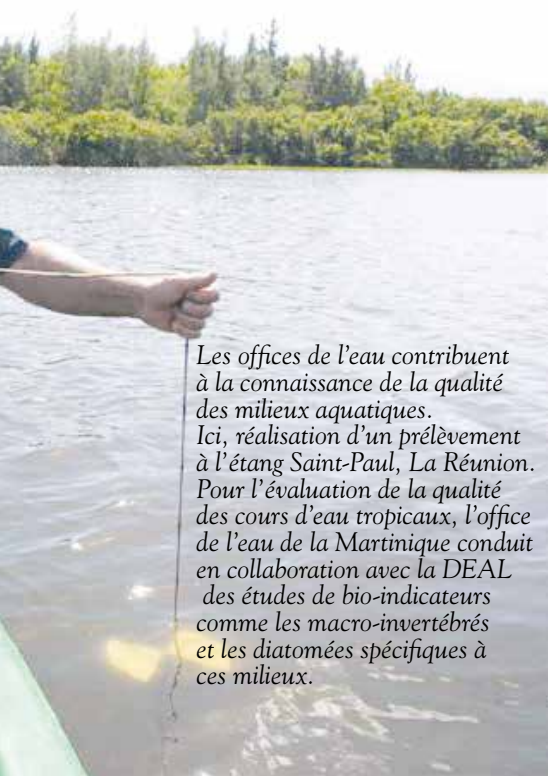


© Office de l'eau de la Réunion.

⁴ Selon la Décision n° 82-124 L du 23 juin 1982 du Conseil Constitutionnel, les dispositions relatives aux redevances de agences de l'eau de la loi du 16 décembre 1964 relative au régime et à la répartition des eaux et à la lutte contre leur pollution, ont le caractère législatif.

⁵ www.assemblee-nationale.fr/11/projets/pl3205.asp

⁶ www.assemblee-nationale.fr/11/dossiers/eau.asp & www.assemblee-nationale.fr/ta/ta0761.asp



Les offices de l'eau contribuent à la connaissance de la qualité des milieux aquatiques. Ici, réalisation d'un prélèvement à l'étang Saint-Paul, La Réunion. Pour l'évaluation de la qualité des cours d'eau tropicaux, l'office de l'eau de la Martinique conduit en collaboration avec la DEAL des études de bio-indicateurs comme les macro-invertébrés et les diatomées spécifiques à ces milieux.

⁷ www.senat.fr/dossier-legislatif/pjlo2-214.html (art. 54) ; Conseil Constitutionnel, Décision n° 2003-474 DC du 17 juillet 2003

⁸ www.senat.fr/dossier-legislatif/pjlo4-240.html : art. 86 modifiant l'article L. 213-14 et introduisant les art. L. 213-15 à L. 213-19 du Code de l'environnement. Articles D. 213-72 à D. 213-76 introduits par le décret n° 2006-75 du 25 janvier 2006 relatif aux redevances perçues par les offices de l'eau dans les départements d'outre-mer et codifiés par le décret n° 2007-397 du 22 mars 2007 ; décret n° 2005-1541 du 9 décembre 2005 pris pour l'application de l'article L. 213-15 du Code de l'environnement et relatif au contrôle de l'assiette de la redevance pour prélèvement d'eau.

⁹ www.senat.fr/dossier-legislatif/pjlo4-240.html

L'adoption du projet de loi de programme pour l'Outre-mer⁷ (art. 41), déposé au Sénat le 18 mars 2003, a permis aux offices de l'eau des départements d'outre-mer de recouvrer une redevance sur les prélèvements d'eau où sont assujettis les personnes publiques et privées effectuant des prélèvements sur la ressource en eau ; les prélèvements d'eau effectués par les usines de production d'énergie renouvelable d'origine géothermique, hydraulique ou à partir de la biomasse étant exonérés afin de pouvoir faciliter le développement de ces énergies renouvelables dans les départements d'outre-mer.

La loi du 21 juillet 2003 distingue trois usages : la production d'eau potable, l'irrigation, les autres activités économiques. Pour chacun d'eux, l'office de l'eau peut fixer le taux d'une redevance sur les prélèvements d'eau dans le milieu naturel dans les limites de valeurs minimales et maximales fixées par la loi. La loi détermine également les obligations déclaratives, le seuil et les modalités de recouvrement ainsi que les dispositions relatives au contrôle et au contentieux.⁸ Ce texte préfigurait ainsi le dispositif de redevances des agences de l'eau que la loi de 2006 a rénové.

Appliquée au volume d'eau prélevée, le montant de la redevance prend en compte les pertes dans les réseaux et les consommations non facturées. L'explication de la différence entre le taux de la redevance voté par le conseil d'administration de l'office de l'eau et le taux ramené au mètre cube d'eau vendu a permis de souligner la nécessaire réduction des pertes, qui sont particulièrement coûteuses pour les

abonnés des services ayant dû investir dans des traitements performants de la ressource avant sa distribution. La redevance joue ici pleinement son rôle d'outil de connaissance et de sensibilisation.

La loi de 2003 était toutefois déséquilibrée car les offices n'avaient pas de ressource fiscale correspondant à leur mission d'œuvrer en faveur de la lutte contre la pollution.

Lors du débat parlementaire, un amendement déposé par le sénateur Claude Lise visait à introduire la possibilité de redevances sur les pollutions déversées. Ne précisant ni les assiettes ni l'encadrement des taux, cet amendement ne put être retenu. Mais il soulignait une volonté locale de renforcer le rôle des offices de l'eau dans l'application d'une fiscalité environnementale appliquée à la gestion des rejets et des prélèvements.

La possibilité pour les offices de l'eau de recouvrer des redevances sur les pollutions rejetées a été rendue possible par la loi n° 2006-1772 du 30 décembre 2006 sur l'eau et les milieux aquatiques⁹. L'article L. 213-14 introduit par cette loi au Code de l'environnement permet à l'office de l'eau d'établir et de percevoir des redevances (pollutions de l'eau d'origine domestique et non domestique, modernisation des réseaux de collecte, pollutions diffuses, stockage d'eau en période d'étiage, obstacle sur les cours d'eau, protection et gestion du milieu aquatique). Les dispositions particulières de la redevance pour prélèvement sur la ressource en eau créée en 2003 ont été maintenues car des offices venaient de la

mettre en œuvre. Les dispositions relatives au recouvrement des redevances sur les prélèvements d'eau des offices sont applicables à l'ensemble des redevances mises en œuvre par les offices, afin de maintenir l'unicité du dispositif de contrôle et de recouvrement des redevances et de tenir compte du statut d'établissement public local.

La suppression de la redevance du fonds national pour le développement des adductions d'eau (FNDAE) dans les DOM par la loi sur l'eau de 2006 facilita cette introduction de la redevance pour pollution de l'eau d'origine domestique. Les difficultés de mise en œuvre d'un dispositif local de redevances sur les utilisations de l'eau ne peuvent être occultées. L'introduction des redevances fut parfois vécue par des acteurs locaux comme une concurrence au regard des besoins de financement de leurs services d'eau ou d'assainissement, alors même que l'office de l'eau pouvait jouer, comme évoqué

ci-après, le rôle d'un levier financier par rapport aux aides de l'Office national de l'eau et des milieux aquatiques (ONEMA) et aux crédits européens.

À ce jour, les taux des redevances pour les prélèvements d'eau pour l'alimentation en eau et l'industrie sont proches du plafond légal, des stratégies différenciées apparaissant pour les redevances sur les pollutions rejetées (voir tableau).

La redevance pour prélèvement d'eau pour production d'hydroélectricité n'étant pas applicable dans les départements d'outre-mer, la loi de 2006 avait adapté la redevance pour stockage d'eau en période d'étiage afin de permettre une contribution équilibrée entre les usagers de l'eau. Cette disposition, définie pour tenir compte du contexte géographique et socio-économique de la Guyane, s'est révélée inopérante : l'hydrologie et les conditions de fonctionnement des ouvrages dans des territoires au

Taux et montants de redevances des offices de l'eau DOM

Redevance prélèvement En cent €/m ³	Encadrement législatif (L. 213-14)		Taux en vigueur en 2012			
	Taux mini	Taux maxi	Martinique	Guadeloupe	Guyane	Réunion
Usage eau potable	0,5	5	5	4	4	5
Usage irrigant	0,1	0,5	0,5	0,5	0,1	0,1
Autres activités	0,25	2,5	2,5	2,5	2	2
Redevance pour pollution	Non domestique	DCO €/kg	0,1	0,2	0,05	0,002
		MES €/kg	0,15	0,3	0,07	0,003
	Domestique	€/m ³	0,075	0,038	0,01	0,01
Redevance pour modernisation des réseaux de collecte	Non domestique	€/m ³	0,250	0,125	0,065	0,02
	Domestique	€/m ³	0,150	0,075	0,020	0,02

En
Guyane, pour
les villages isolés en forêt
amazonienne, une étude pilote a
été menée sur des écarts de Grand-
Santi sur la mise en place d'un système
fiable de récupération des eaux pluviales
basé sur la connaissance empirique des
villageois. Les conclusions de cette étude
ont permis de proposer une technique
de récupération permettant
d'aboutir à une eau de
bonne qualité.

climat équatorial conduisaient à une assiette de redevance nulle. La loi de finances rectificative pour 2009 a donc corrigé cette disposition à compter du 1^{er} janvier 2010 en portant à 450 € par mètre le taux plafond de la redevance pour obstacle sur les cours d'eau dans les départements d'outre mer, au lieu de 150 € en métropole (art. L. 213-14-2).

En 2012, les montants de redevances émises par les offices sont de l'ordre de 8 à 10 M€/an en Martinique, Guadeloupe et Réunion, et de l'ordre de 0,6 M en Guyane.

Faciliter l'adaptation des techniques et des outils

En introduisant les redevances sur les utilisations de l'eau, les lois de 2003 et de 2006 permettent aux offices de l'eau d'être, sous l'impulsion du comité de bassin, un acteur financier essentiel pour une gestion équilibrée et durable de l'eau.

Même si l'effort demandé aux usagers locaux reste limité (2 à 5% du montant de la facture d'eau), le montant global des redevances perçues est de 28 M€ en 2012. Cette mobilisation de financements locaux ne peut que faciliter la mobilisation des crédits de l'Office national de l'eau et des milieux aquatiques au titre de la solidarité inter-bassin (14 M€ en 2012, environ 20 M€ par an au cours des années 2013 à 2018) mais également des fonds européens. En contribuant aux opérations de mise en conformité des

ouvrages d'épuration et de potabilisation de l'eau à hauteur de 34,3 M€ sur les années 2007-2013, l'office de l'eau Réunion a ainsi permis l'attribution de 119,8 M€ de fonds européens.

Le financement de compteurs d'eau sur les réseaux est également à mettre à l'actif d'offices de l'eau. Ces travaux d'un montant relativement limité constituent en fait le premier acte d'une stratégie de réduction des pertes en réseaux.

Réservoir Prospérité ©office de l'eau de Guyane



L'office de l'eau subventionne l'équipement en ouvrage de récupération des eaux pluviales en l'absence de réseaux publics de distribution d'eau.

La possibilité de mobiliser rapidement des financements pour les études préalables est aussi un facteur de maîtrise des coûts des projets. Dès leur création, des offices de l'eau ont porté leur effort sur la définition des schémas d'assainissement et des programmes de travaux, permettant ainsi de mieux prendre en compte les contraintes particulières de protection du littoral et de définir un calendrier et des priorités de travaux, gages d'une meilleure efficacité de l'investissement public.

Les contraintes locales, les spécificités climatiques ont conduit les offices de l'eau à contribuer à développer de nouvelles techniques.

Le projet ATTENTIVE accompagné par l'office de l'eau de la Martinique est ainsi consacré à l'adaptation de la technologie d'assainissement par filtres plantés au contexte tropical et insulaire, en sélectionnant des espèces végétales locales non invasives. Le développement de ces mêmes techniques à la Réunion et à Mayotte est également à l'étude, des travaux antérieurs de l'Institut national de recherche en sciences et technologies pour l'environnement et l'agriculture (IRSTEA) ayant permis d'examiner la maîtrise des risques sanitaires spécifiques à ces climats.

En application d'une convention signée avec EDF le 15 juin 2011, et avec l'appui financier d'EDF, l'office de l'eau contribue aux études et aux travaux nécessaires pour une meilleure efficacité énergétique des services d'eau et d'assainissement, engageant par là même la diversification d'activité suggérée par le rapport parlementaire de 1999. Les premières

évaluations indiquent l'existence d'un gisement d'économies d'énergie d'environ 1 GWh/an sur la production d'eau potable auquel s'ajoute un gisement de 1,5 GWh/an résultant de la combinaison d'actions portant sur les économies et la production solaire d'eau chaude sanitaire. L'office de l'eau va également développer la connaissance de l'hydrologie et des milieux aquatiques afin de définir les possibilités de développement de ressources locales en hydroélectricité, dans le respect de la biodiversité des milieux.

L'office de l'eau est ainsi un appui important pour l'activité des entreprises et l'emploi, par le financement des travaux mais également par l'innovation technique et le développement au plan local des capacités d'expertise et de nouveaux procédés adaptés aux conditions climatiques locales.

Ces actions ne pourront porter pleinement leurs fruits à long terme que si elles sont accompagnées par la formation des personnels assurant la gestion des équipements. Comme en métropole, le déficit en postes de techniciens est certain. La gestion du « petit cycle » de l'eau, c'est d'abord de l'électromécanique et de la canalisation.

Pour développer localement la formation aux métiers de l'eau, les offices de l'eau de Martinique et de Guadeloupe ont passé une convention avec le Centre national de la fonction publique territoriale (CNFPT). Également en liaison avec le CNFPT et avec l'appui de la Région, et face à l'enjeu de l'isolement qui concerne plus de 7% de la population en Guyane, l'office a mis en

Le congrès de l'association des villes et collectivités de l'Océan indien, organisé à Diégo Suarez (Antsiranana), Madagascar, en février 2012 a été consacré à la gestion de l'eau dans les espaces insulaires. L'office de l'eau Réunion a présenté la gestion par bassin versant et sa mise en œuvre à La Réunion et a animé l'atelier consacré aux outils de coopération régionale sur l'eau dans l'Océan indien : structuration d'un réseau d'acteurs, état des lieux de la gouvernance de l'eau, évaluation de l'impact du réchauffement climatique sur la gestion de l'eau ont été les thèmes abordés afin de disposer de préconisations d'aménagement des territoires.

**Pour plus d'information sur
les offices de l'eau**

Martinique : www.eaumartinique.eu
Guadeloupe : www.eauguadeloupe.com
Guyane : www.eauguyane.fr
Réunion : www.eaureunion.fr

place un programme spécifique de formation des agents communaux intervenant quotidiennement sur les équipements d'eau et d'assainissement des villages isolés. Un projet de plateforme de formation aux métiers de l'eau pour l'arc Guyane-Caraïbes pourrait ainsi prendre forme avec l'appui de l'enseignement technique, en s'inscrivant dans le cadre de coopérations régionales.

À l'heure où la Commission européenne met en avant l'application des principes de la directive cadre dans ses programmes de coopération, la contribution des offices de l'eau à la connaissance et à la définition d'indicateurs biologiques du « bon état écologique » des eaux, adaptés aux conditions équatoriales et tropicales, constitue un autre domaine pour ces coopérations régionales par le développement d'une expertise locale, public ou privée.

La directive européenne demande notamment d'assurer une participation active du public à la définition de la politique de l'eau. Sous l'impulsion des comités de bassin, les offices de l'eau ont tous engagé des actions

d'information du public, développant des outils pour les scolaires, contribuant à des campagnes d'information sur les gestes de préservation de l'environnement. Sur leurs sites internet, l'office de l'eau Réunion valorise la connaissance des milieux aquatiques, dans le prolongement des travaux de l'Observatoire Réunionnais de l'eau, l'office de l'eau de la Martinique publie la synthèse des données sur l'organisation des services d'eau et d'assainissement et sur le prix de l'eau (www.observatoire-eau-martinique.fr). Des campagnes d'information sur les bons gestes pour l'eau sont périodiquement engagées par les offices (les « aquagestes » en Guadeloupe, les « ambassadeurs bleus » en Martinique), afin de faire évoluer les comportements. Cette action d'information est d'autant plus légitime qu'elle est portée par un conseil d'administration réunissant des représentants des divers usagers de l'eau et travaillant en liaison avec le comité de bassin.

Par la communication sur la préservation de la ressource en eau, par la mise en évidence des déficits, par la perception de redevances supplémentaires sur la facture d'eau, par l'appui à de nouvelles techniques, la création des offices a fait bouger les lignes. Ce ne fut pas sans difficultés et sans freins et les directeurs généraux des offices peuvent en témoigner. Mais le mouvement est aujourd'hui donné. Inscrivant leurs actions dans les trois dimensions du développement durable, les offices de l'eau sont aujourd'hui des acteurs majeurs pour une gestion équilibrée de la ressource en eau et des milieux aquatiques dans les départements d'outre-mer. ★

©office de l'eau Réunion



Le miroir de l'Outre-mer des ingénieurs des Ponts et Chaussées

par **Hélène Vacher**, professeur, directrice du Laboratoire d'histoire de l'architecture contemporaine à l'École nationale supérieure d'architecture de Nancy

« ...Une période d'intense activité, particulièrement en Afrique du Nord, en Afrique noire et à Madagascar. Des ingénieurs des Ponts et chaussées et surtout ceux qui dirigeaient les services locaux des Travaux publics y ont joué un rôle essentiel* ».

La « noria » d'ingénieurs des Ponts et Chaussées entre le service en France et le service Outre-mer qu'évoquent André Bruno et René Coquand pour caractériser les années 1950 n'a guère retenu l'attention des historiens. Plus généralement, l'action des ingénieurs des corps d'État dans l'espace colonial français au milieu du XX^e siècle tient encore une place marginale dans l'historiographie de la colonisation comme dans celle des administrations publiques, tandis que les études, les colloques et les publications sur l'Empire colonial se multiplient, et que l'histoire et la sociologie des ingénieurs sont richement documentées¹. Alors que les espaces africains sont finement étudiés, que l'histoire économique a, de longue date, travaillé « l'investissement

spatial » à l'échelle coloniale ou impériale, l'histoire des grands corps techniques et de leurs agents reste en pointillé pour les années de la IV^e République². Les ouvrages disponibles nous viennent principalement d'ingénieurs désireux de livrer les mémoires de leurs actions dans les anciennes possessions françaises. Cet article leur doit d'ailleurs reconnaissance : il propose au lecteur quelques aspects d'une recherche qui a croisé plusieurs types de sources, dont un matériau constitué d'entretiens menés auprès d'une vingtaine d'ingénieurs. L'étude conduite avec le soutien du comité d'Histoire est intitulée : « *Mémoires professionnelles, l'Outre-mer des ingénieurs des Ponts et Chaussées* »³.

¹ Comme indice d'un champ en plein essor en France, voir l'association Études coloniales, créée en 2006, qui édite la revue en ligne du même nom.

² Le constat est repris par Julie Gravais dans l'introduction de sa thèse de doctorat de science politique, sous la direction de G. Pollet, *Les cadres de l'action publique ou la fabrique d'un « nouveau » corps des Ponts et Chaussées*, soutenue en 2007.

³ Plusieurs rapports intermédiaires et un rapport de synthèse en 3 volumes rendent compte de cette étude réalisée pour le comité d'Histoire du MEDDE. Nous remercions ici les interlocuteurs qui nous ont accordé des entretiens et qui ont publié leurs témoignages ; voir Jacques Bourdillon (dir.), *Les ingénieurs des Ponts au service de l'Afrique, Témoignages, 1945-1975*, L'Harmattan, 2010 ; également J. Bourdillon (dir.), *Les Travaux Publics français en Afrique subsaharienne et à Madagascar, 1945-1985*, L'Harmattan, 1991. Voir également dans la présente revue, n°2, avril 2007, Jean-Charles Fredenucci, « L'outre-mer comme prisme des transformations du métier d'ingénieur des Ponts et Chaussées et des pratiques de l'urbanisme » pp. 69-81.

* Albert Bruno et René Coquand, *Histoire de l'administration française - le corps des Ponts et Chaussées*, Éditions du CNRS, 1982, p. 602

En première approche, les témoins ont circonscrit un espace-temps spécifique pour leurs expériences communes. **La création du Fonds d'investissement pour le développement économique et social (FIDES), institué en 1946** pour «l'établissement, le financement et l'exécution de plans d'équipement et de développement des territoires d'outre-mer», et **les indépendances** à la fin des années 1950 constituent les repères temporels. L'espace est délimité par les affectations des ingénieurs qui ont correspondu aux logiques des plans d'équipement ayant placé l'Afrique occidentale française (AOF), l'Afrique équatoriale française (AEF) et Madagascar au centre de leur projection.

La Seconde Guerre mondiale produisit **une redistribution des forces constitutives de l'espace impérial français** : «... au sein de la communauté française d'Afrique, entre la France et les pays anglo-saxons, entre le colonisateur et les colonisés, et, à l'intérieur même des forces politiques africaines»⁴. Quand se discutaient une tutelle internationale des colonies ou d'autres formes de partage de gestion des empires coloniaux européens, que les élites africaines entendaient être reconnues dans l'évolution des territoires, l'institution de l'Union française 1946 réactualisa la souveraineté de la France sur son « empire » colonial. La perception du lien impérial comme garant de la puissance française est, dans l'après-guerre, largement prégnante non seulement dans la classe politique, mais dans les manuels d'enseignement. Les décennies 1940-1950, caractérisées par le processus

de décolonisation, ou bien par celui de «l'État colonial tardif», ont connu une succession de formules prenant comme nom Union française, Fédération, et enfin Communauté⁵. Chacune a proposé une forme d'ajustement aux dynamiques de cet espace impérial, tandis que le vocable d'outre-mer se substituait à celui de colonies.

Parallèlement, **la reconstruction de l'économie française, avec l'institutionnalisation du Plan et de ses instruments à partir de 1946, s'inscrivit à l'échelle l'espace outre-mer**. Le budget de l'État fournit alors les investissements pour des infrastructures - essentiellement pour les moyens de communication - et des équipements devant élargir la modernisation économique et sociale, déclinée en termes de développement, de planification, d'aménagement territorial, à la fois au «désert français» et aux territoires d'outre-mer, en premier lieu l'Afrique française, riche en ressources. Dans cette logique générale, eut lieu une importante mobilisation des ingénieurs d'État et en particulier des ingénieurs des Ponts et Chaussées. Le recrutement spécifique pour l'Outre-mer à la sortie de l'École polytechnique connut un accroissement sensible pour encadrer la mise en œuvre des Plans dans les territoires ultramarins. C'est à cette deuxième catégorie que renvoie le terme de «**Ponts et Chaussées coloniaux**», vocable utilisé par les ingénieurs qui nous ont accordé des entretiens. Deux questions sont principalement abordées dans les pages qui suivent. Une première démarche envisage les conditions historiques des trajectoires outre-mer de

⁴ Catherine Akpo, «Crépuscule des nations occidentales, aube d'une Afrique nouvelle ?», *Matériaux pour l'histoire de notre temps*, 1933, n°32-33, pp 36-39

⁵ L'État colonial tardif est caractérisé par le choix d'une politique développementaliste, des structures renforcées, une tendance «sécuritaire», une ouverture relative sur le monde et une tendance à «l'auto-destruction», soit à la transmission des responsabilités aux élites locales. Voir John Darwin, «What was the late colonial state ?», *Itinerario*, 1999, n°23, pp:73-82

ces ingénieurs dans leur articulation à la filière coloniale d'un grand corps qui est représenté *a priori* comme homogène. Une seconde propose de considérer ces parcours professionnels, marqués par la mobilité des ingénieurs dans des territoires très différents, mais pensés comme complémentaires de l'Union française, par rapport à la structuration d'un champ cognitif spécifique d'un collectif d'action. Dit autrement, il s'agit d'interroger comment la compétence du collectif des ingénieurs Outre-mer a pu constituer une expertise, négociable et transférable, et accompagner une double conversion : celle de la gestion directe des Travaux publics Outre-mer à la Coopération, et celle de l'administration des Travaux publics et des Transports à l'administration de l'Équipement.

L'encadrement des travaux publics Outre-mer

La contribution du corps des Ponts et Chaussées aux projets Outre-mer peut se retracer dès l'Ancien Régime.

Les travaux publics dans les colonies, quand celles-ci relevaient de la Marine, étaient confiés à des ingénieurs qui étaient « détachés » à ce service pour être placés sous l'ordre des autorités coloniales. Lorsqu'un ministère des Colonies fut institué de manière pérenne en 1894, il fut doté d'une Inspection générale des travaux publics, confiée à un inspecteur général ou à un ingénieur en chef des

Le Palais présidentiel, ex Palais des Gouverneurs généraux de l'AOF, dont l'architecture extérieure a été modifiée sans doute après l'Indépendance du Sénégal. Au loin, le port.
© Laurence Porges IRD



Ponts et Chaussées détaché du ministère des Travaux publics ainsi que d'un Comité des Travaux publics aux Colonies⁶. **L'organisation du service des Travaux publics** pour la mise en valeur du domaine colonial établit la distinction entre un cadre général et des cadres locaux.

C'est pour le premier d'entre eux que **le corps des Ponts et Chaussées fut conduit à fournir les ingénieurs de direction**. Deux décrets de 1905 pavèrent la voie administrative pour un recrutement de polytechniciens suivant le cursus de l'École nationale des Ponts et Chaussées après avoir souscrit un engagement pour les colonies d'une durée minimum de six ans. Ce dispositif fonctionna avec peu de modifications jusqu'en 1957, dernière année de recrutement pour l'Outre-mer à la sortie de l'École polytechnique⁷. Selon les données de cet établissement, la filière des Ponts et Chaussées coloniaux au cours du XX^e Siècle (1906-1955) a représenté environ 270 ingénieurs, alors qu'approximativement 1020 polytechniciens étaient sortis dans les Ponts et Chaussées métropolitains durant la même période. Certes, le corps des Ponts et Chaussées n'a plus recruté exclusivement à l'École polytechnique à partir des années 1920. Il reste que la filière Outre-mer a représenté une proportion significative des ingénieurs X-Ponts dans la durée du siècle.

Une appréciation nous est également donnée à la fin de l'année 1955, quand sur 945 ingénieurs du cadre permanent des Ponts et Chaussées, y compris les ingénieurs-élèves, 158 l'étaient à titre colonial. Ces ordres de grandeur ne rendent pas compte

de variations notables dans ce recrutement. On retiendra seulement quelques pics dans la première moitié du XX^e siècle, respectivement en 1912-1914 et en 1925-1929. Le conseil de perfectionnement de l'ENPC remarquait, dans sa séance de fin d'année 1930, la forte proportion d'élèves ingénieurs coloniaux en 2^e et 3^e années et constatait que «la carrière d'ingénieur colonial attire beaucoup de polytechniciens et que ceux qui choisissent les Ponts coloniaux se classent dans un bon rang»⁸. Si l'Indochine était à l'avant-poste, Madagascar et l'Afrique, en ne tenant pas compte de l'Algérie ni des protectorats de Tunisie et du Maroc, n'étaient pas des terres totalement ignorées des ingénieurs des Ponts, même s'ils gravitaient autour de Saint-Louis du Sénégal, Dakar et Bamako.

L'AIPCM fit d'ailleurs état du souhait des ingénieurs en AOF de former une filiale en 1926⁹. Finalement, un groupe colonial se constitua au sein de l'association, distinct du groupe d'Afrique du Nord (Algérie, Tunisie et Maroc). En effet, la catégorie des Ponts coloniaux ne pouvait pas être isolée par rapport aux «métropolitains» qui avaient été détachés au ministère des Colonies puis de la France d'Outre-mer (FOM), au ministère des Affaires étrangères pour les Travaux publics de Tunisie et du Maroc ou encore au Gouvernement général de l'Algérie¹⁰. Un témoin, évoquant la fin des années 1950, souligne l'ambiguïté de l'appellation «Ponts-colo» : «*Il y a eu beaucoup de Ponts tout court qui ont fait masse avec l'autre tribu et s'il y avait un aspect statutaire au moment du recrutement, dans la pratique des affectations, c'était un système plus ouvert*».

⁶ C'est à l'initiative d'Eugène Étienne que fut institué un Comité permanent des Travaux publics aux Colonies en 1890 auprès de l'Inspecteur général des Travaux publics des Colonies, pour examiner et évaluer tous projets relevant du budget colonial. Ce conseil consultatif restreint perdura auprès du ministère de la France d'Outre-mer ; il comprenait des sections spécialisées, sept en 1948 (ports, routes, chemins de fer, hydraulique agricole, bases d'aviation, architecture et urbanisme, électricité).

⁷ Les données des feuilles de classement de sortie de l'École polytechnique distinguent les admissions pour les «Ponts et Chaussées coloniaux», 1906-1952, pour les «Ponts et Chaussées Outre-mer», 1948-1957, pour les «Travaux publics coloniaux», 1938-1952, ces derniers concernant les élèves dits en surnombre, ou en surlimite, procédure qui devait garantir l'engagement dans les corps militaires et qui semble avoir été utilisée également pour les colonies. Archives de l'École polytechnique, cartons Titre II, n°12 et 13.

⁸ Archives de l'École nationale des Ponts et Chaussées : procès verbal de la séance du 24 novembre 1930 du Conseil d'administration et de perfectionnement de l'École, registre n°12 des procès verbaux (14-12-1929 au 4-7-1938). Par exemple, les trois polytechniciens de la promotion 1931 qui sont sortis deux ans plus tard dans les Ponts et Chaussées des colonies étaient classés respectivement 12^e, 13^e et 16^e sur 245 élèves. Cela relativise le critère du «mauvais classement» qui a pu être avancé pour caractériser cette filière ; critère qui, par ailleurs, ne peut se mesurer qu'à l'aune des ordres de préférence donnés par les candidats à la sortie.

⁹ AIPCM, abréviation de l'Association des Ingénieurs des Ponts et Chaussées et des Mines, créé en 1902, qui édite le bulletin du P.C.M.

¹⁰ Une approche générale de l'administration aux colonies est semée d'embûches étant donnée la spécificité des statuts des territoires et leurs évolutions dans la période considérée. Il faut aussi prendre en compte le fait que les ingénieurs des Ponts ont travaillé Outre-mer avec d'autres services que ceux des Travaux publics, par exemple ceux de l'Office central des Chemins de fer ou de l'Agriculture, puis ceux de l'Aéronautique civile, ou encore de la Météorologie.

La sphère de l'Outre-mer a été représentée par une masse considérable de textes, d'images et de cartes, de discours entendus ou lus, mêlant exposés des réalités aux commentaires et aux jugements, constituant une toile discursive ouverte et malléable à tous types de mémoire, professionnelle ou culturelle, savante ou biographique. Que l'on pense seulement aux ouvrages et aux périodiques spécialisés ou aux rubriques sur le sujet dans une revue comme les *Annales des Ponts et Chaussées*, la dimension « impériale » était constitutive de l'horizon d'action de tout ingénieur. Elle offrait aux grands corps techniques des Ponts et des Mines une extension territoriale à l'exercice de leurs compétences, qu'il s'agisse de conception, de réalisation, d'organisation, ou du moins, de contrôle sur les travaux concédés.

« Nous avons de par le monde un admirable domaine colonial dont nous pouvons nous servir, qu'il faut équiper, qu'il faut aménager et dont il faut organiser les moyens de transport, parce que, j'en suis certain, l'avenir de la France est dans ses colonies. Nous disposons de pays neufs qui nous fourniront les matières premières nécessaires et auxquels nous pouvons envoyer tout ce qui leur est utile. C'est l'œuvre de demain et c'est l'œuvre immédiate. Le Parlement vient de voter l'emprunt de 3 milliards et demi de francs nécessaire pour mettre en valeur nos colonies. (...) c'est là l'œuvre à laquelle nos ingénieurs doivent s'attacher par-dessus tout, pour la grandeur et la prospérité de la France. J'ai confiance dans le Corps des Ponts et Chaussées et des Mines pour y arriver ¹¹ ».

La citation est extraite du discours donné en mars 1931 par le sénateur Albert Mahieu devant l'AIPCM. Il s'adressait alors à des camarades, lui qui avait commencé sa carrière d'ingénieur des Ponts dans les dernières années du XIX^e siècle puis était devenu chef du personnel du ministère des Travaux publics en 1911, directeur général des routes, usines hydrauliques et distribution de l'électricité à la fin de 1916 et secrétaire général du même ministère en 1920 où il eut une action prépondérante dans le programme de « reconstitution » de l'outillage national¹².

Si l'emprunt n'eut pas les retombées escomptées, le discours qui l'accompagnait reprenait les éléments du legs colonial et du rôle de l'ingénieur, comme autant de référents. Il liait le domaine de l'Outre-mer à l'avenir de la Nation, les ressources des territoires à l'œuvre utile de l'ingénieur qui organise, aménage et équipe pour la prospérité française. Le financement d'un grand programme constituait alors l'opportunité, le défi ou l'épreuve, soit le lieu même du sens de l'action scientifique et technique. Ces idées avaient migré dans le contexte des plans pour l'Union française qui réactualisaient le lien entre la métropole et l'Empire, gage de confiance pour l'avenir et au fondement de la grandeur nationale. Un tel référentiel a tramé l'intertexte constitué par les entretiens avec les ingénieurs ayant commencé leur carrière Outre-mer dans l'immédiat après-guerre¹³.

¹¹ *Bulletin du P.C.M.*, mars 1931, pp. 31-33 : p. 32

¹² Albert Mahieu (1864-1943), sorti de l'École polytechnique en 1884, quitta l'administration en 1922 ; élu sénateur dans le Nord en 1924 et en 1933 ; il fut également ministre de l'Intérieur de février à juin 1932 sous la troisième présidence du Conseil d'André Tardieu. Il avait accompagné la création d'une direction autonome des routes depuis la Première Guerre mondiale ; président de l'Association internationale permanente des congrès de la route en 1920, il impulsa la *Revue générale des routes* et de la circulation routière en 1926. Après avoir été rattachée à une direction générale des chemins de fer et des routes en 1934, la direction des routes redevint autonome et fut confiée à Jacques Bouloche. Voir Jean Orselli, *Usages et usagers de la route*, Paris, L'Harmattan, 2011, p. 236

¹³ Le 15 mai 1947, le général de Gaulle déclarait à Bordeaux : « Pour nous dans le monde tel qu'il est et tel qu'il va, perdre l'Union française ce serait un abaissement qui pourrait nous coûter jusqu'à notre indépendance. La garder et la faire vivre, c'est rester grands et par conséquent, rester libres ». Cité par Raoul Girardet, *L'idée coloniale en France*, Seuil, 1983, p. 287. Un sondage de l'I.N.S.E.E en 1949 indique que 81% des personnes interrogées pensaient que la France avait intérêt à avoir des colonies ; cité par Jacques Marseille, *Empire colonial et capitalisme français. Histoire d'un divorce*, Albin Michel, 1984, p. 372



Maison coloniale. Laurence Porges©IRD

Reflux ou redéploiement ?

En homologie avec les promotions des ingénieurs X-Ponts représentés dans le corpus des entretiens constitué par notre étude, ce sont 123 polytechniciens qui furent recrutés pour l'Outre-mer, issus des promotions de 1937 à 1955, entre 5 et 12 par an.

En 1948, les effectifs des ingénieurs des Ponts détachés au ministère de la FOM, selon l'Annuaire du ministère des Travaux publics et des Transports, étaient de 24 en AOF (comprenant un ingénieur en poste à Dakar, détaché à l'Office de recherches scientifiques coloniales), 6 en AEF, 5 à Madagascar, 2 au Cameroun, 9 à l'Inspection générale à Paris, 24 en Indochine.

En 1956, le nombre d'emplois normalement attribués au personnel du cadre général des Travaux publics de la FOM comprenait 56 ingénieurs des Ponts pour l'AOF, 24 pour l'AEF, 14 pour le Cameroun, 18 pour Madagascar. Chaque groupe territorial avait un ingénieur général et il y en avait près d'une vingtaine à l'Inspection générale à Paris¹⁴. Ils étaient secondés par un personnel technique important d'ingénieurs et d'ingénieurs adjoints relevant également du cadre général, alimenté en bonne partie par des ingénieurs des Travaux publics de l'État : 200 pour l'AOF, 60 pour l'AEF, 38 pour le Cameroun et 57 pour Madagascar¹⁵.

Dans la perspective de la durée du XX^e siècle, un trait remarquable tient à la distribution géographique des ingénieurs au début des années 1950 : au repli de

¹⁴ Centre des archives nationales d'outre-mer, Direction du personnel du ministère de la FOM, FM 2TP/ 394

¹⁵ Id.

la « reine » des colonies, l'Indochine, répondit l'investissement massif dans les deux blocs régionaux d'Afrique et à Madagascar. Ce mouvement s'accompagna d'un important transfert en direction de l'Afrique d'ingénieurs représentant la génération précédente d'ingénieurs coloniaux ayant construit leurs carrières en Asie. En considérant les ingénieurs affectés au Gouvernement général de l'Algérie, une quarantaine en 1948, dans les protectorats du Maroc (14) et de Tunisie (10), le moment de l'après-guerre apparaît davantage comme une forte reprise en main du domaine de l'Outre-mer que comme un retrait. L'épisode des années 1940-1950 a été marqué par une orientation réformiste et interventionniste posant à nouveaux frais la vieille question de la mise en valeur, qui ne rencontra l'unanimité ni dans l'administration ni dans les milieux politiques. Les ingénieurs des Ponts occupèrent une place prépondérante dans la hiérarchie de gestion des territoires et ils en furent des protagonistes de premier plan.¹⁶

L'initiative de l'École nationale de la France d'Outre-mer d'ouvrir une série de conférences sur les travaux publics aux colonies à Paris au début de 1944 peut se lire pour partie comme un écho feutré du rassemblement des représentants des territoires français d'Afrique à Brazzaville en janvier de la même année. Dirigé alors par un « africaniste » en la personne de Robert Delavignette, l'établissement invita plusieurs ingénieurs à exposer bilans et recommandations¹⁷. Léon Coursin (1893-1951), qui était sorti dans les Ponts et Chaussées coloniaux en 1919 et avait dirigé le service des

Travaux publics de Dakar, du Soudan, de Madagascar dans les années 1920, ouvrit le cycle des interventions. Il souligna que « l'esprit et les buts » de la colonisation avaient changé¹⁸. Il avança que le « pacte colonial » avait vécu et que les fruits de la mobilisation des ressources étaient à répartir dans l'ensemble des colonies et de la métropole. À ses yeux, un renouvellement s'imposait quand « l'art de l'ingénieur est divisé et même subdivisé à l'infini »¹⁹. Il recommandait une étroite collaboration entre « le spécialiste européen qui connaît bien sa branche technique et l'ingénieur colonial qui connaît bien son terrain »²⁰. Au plan de l'organisation technique, il préconisait la « centralisation de la conception » et la « décentralisation » de l'exécution.

Les interventions successives évaluaient les caractères propres des travaux publics aux colonies selon les spécialités et sous différents aspects. Celle de Paul Dorche (1903-1951) était centrée sur la notion de rentabilité et les affectations de crédits de travaux en insistant sur l'entretien des ouvrages, trop souvent négligé car « évidemment peu spectaculaire »²¹. Par ailleurs, quand le pouvoir quasi discrétionnaire de la puissance tutélaire laissait une marge très réduite aux populations locales pour faire valoir leurs priorités, il était de la responsabilité de l'ingénieur de discerner entre les différents intérêts en jeu, ceux de tel ou tel groupe économique, ceux de la métropole et ceux des territoires, et de ne pas s'abriter derrière le caractère multifonctionnel des travaux. Quelques années plus tard, l'ingénieur Paul Bourrières souligna cette compétence par l'expression d'ingénieur-arbitre, plaçant la négociation comme une modalité essentielle de gestion²².

¹⁶ L'article s'intéresse aux ingénieurs des Ponts, ce qui ne peut bien sûr faire oublier l'action d'autres hauts fonctionnaires, tels que les administrateurs de la France d'Outre-mer. Signalons le recueil de témoignages, sous la direction de Jean Clauzel, *La France d'outre-mer (1930-1960. témoignages d'administrateurs et de magistrats)*, Paris, Karthala, 2004, ainsi que les travaux de Choukri Hmed qui s'intéressent à une socio-histoire des pratiques d'encadrement de l'immigration, héritées en partie d'une « culture coloniale » : voir la thèse de C. Hmed, soutenue en 2006, *Lager les étrangers « isolés en France. Socio-histoire d'une institution d'État : la Sonacotra (1956-2006)*. Une approche sociohistorique est également suivie par Françoise de Barros dans ses travaux sur de l'administration qui interrogent des catégories cognitives et sociales constituées durant la période coloniale, voir F. de Barros, « Les municipalités face aux Algériens », *Genèses*, n°53, 2003, pp. 69-92.

¹⁷ Des ingénieurs des Ponts et Chaussées issus du recrutement spécifique pour les colonies tels que P. Dorche, L. Coursin, E. Crouzet, ou non comme P. Ailleret et J.-P. Rigal ; d'autres profils comme Paul Darnault, ingénieur des Arts et Métiers, ou le norman Henri Bouché, éminente figure de l'aéronautique qui représenta la France en 1944 à la réunion constitutive de l'Organisation de l'aviation civile internationale.

¹⁸ Conférence de L. Coursin, 10 janvier 1944, 16 p. ronéotées, p. 4, Fonds de la Bibliothèque de l'ancien ministère des Colonies, Centre des archives nationales d'outre-mer, cote SOM e682/9. L. Coursin, affecté à la délégation pour l'aménagement du Cap Vert en 1945, fut nommé directeur des Travaux publics au ministère de la FOM en 1948.

Formations, une modalité de transmission

Le développement des territoires d'outre-mer, inscrit dans la terminologie du FIDES, se déclinait en termes de travaux d'infrastructure et d'équipements, de «modernisation» de l'agriculture en particulier, ainsi que sur une «modernisation» du travail. Avec la transformation d'un système de type mercantiliste pour passer à un projet d'intégration des territoires dans l'économie productive, la liberté du travail fut étendue aux Territoires d'outre-mer en 1946, en même temps que fut accordée la citoyenneté au «sujets» coloniaux, mettant fin en principe aux corvées, aux réquisitions et autres formes de travail obligatoire, sur lesquelles reposaient les grands travaux publics ou privés²³. Dans ce contexte, l'organisation de la main-d'œuvre requerrait un programme de scolarisation et de formation professionnelle qui, au nom de l'Union française, devait s'aligner sur le système métropolitain. Jusqu'alors, le coût de l'enseignement était à la charge des ressources budgétaires des colonies et les écoles de quelque importance étaient pratiquement cantonnées au Sénégal.

«Il fallait rapidement en Afrique des cadres autochtones destinés à aider l'effort des quelque 30 000 Européens éparpillés sur un territoire grand comme l'Europe occidentale. Il fallait créer les premiers cadres de techniciens destinés au démarrage des industries

locales²⁴». En 1953, 23 % des crédits de la 1^{ère} tranche du Plan pour les Territoires d'outre-mer avaient été destinés à l'enseignement technique. Pour le deuxième plan (1953-1957) les crédits demandés dans ce domaine furent revus à la baisse. «Enfin, nous avons voulu mettre un frein à un engouement un peu naïf en faveur de l'enseignement technique du type métropolitain. L'Afrique n'est pas encore un pays industriel (...) Ce serait discréditer l'enseignement technique que d'en faire des écoles de futurs chômeurs²⁵».

La plupart des ingénieurs des Ponts précisent que la «formation sur le tas» était rapide et qu'elle palliait les besoins en main-d'œuvre de chantiers. Par contre, l'encadrement technique intermédiaire leur faisait souvent défaut, tandis que le personnel administratif était largement africain. «On a commencé assez tard à s'intéresser à la formation des locaux. Quand je suis arrivé à la sortie de la guerre, il n'y avait pratiquement aucune formation sur le terrain. Il y avait seulement une école de techniciens à Dakar pour l'ensemble de l'AOF» commente un ingénieur.

Toutefois, il existait quelques points d'ancrage de formation technique comme les ateliers de Thiès du chemin de fer Dakar Niger ou l'école technique de Bamako créée à la veille de la Seconde Guerre mondiale, ce qui équivalait à un enseignement secondaire pour former des adjoints techniques des travaux publics, des mécaniciens et des géomètres. Sans qu'aucune généralisation ne soit fiable -ce qui était vrai dans un territoire ne l'était pas nécessairement dans un autre- s'était

¹⁹ Ibidem, p.17

²⁰ Ibid, p.18

²¹ P. Dorche, «Les travaux publics aux colonies, collaboration entre fonctionnaires d'autorité et techniciens», 8 janvier 1946, 26 p. Au dire de nombreux ingénieurs, ce problème récurrent sera une raison majeure du dysfonctionnement des services lors du passage aux indépendances.

²² P. Bourrières, «Essai d'études économiques générale des voies de communication en pays neuf» *Annales des Ponts et Chaussées*, n°1, janvier-février 1950, pp. 48-83 : 49

²³ La loi du 11 avril 1946, rapportée par le député Félix Houphouët-Boigny, supprima le travail forcé en stipulant la liberté du travail. Sur les différentes formes de réquisition de la main-d'œuvre pour la mise en valeur coloniale, voir Babacar Fall, *Le travail forcé en Afrique occidentale française, 1900-1946*, Paris Karthala, 1993

²⁴ Centre des Archives nationales d'outre-mer, Rapport de la Sous-commission des problèmes humains, 1^{er} juin 1953, p.11 (document s.n., s.d.), Commission de modernisation des TOM, réunion du 17 juin 1953, FM2TP/ c. 230.

²⁵ Ibidem, p.16. Une approche comparative avec la politique britannique est hors du propos de cet article. On retiendra seulement, à titre indicatif, la loi du *Colonial Development and Welfare* de 1940 qui prévoyait également le financement métropolitain (acté en 1945) d'un «programme de développement» pour les territoires africains sous tutelle anglaise, accompagnant un vaste train de réformes, notamment pour l'éducation technique. Voir Nuffield Foundation, *African Education. A Study of Educational Policy and Practice in British Tropical Africa*, Oxford, Oxford University Press, 1953

mise en place une transmission technique par le biais de la formation de main-d'œuvre et la promotion d'un encadrement africain technique dans laquelle ont été impliqués plusieurs ingénieurs des Ponts. Des stages de formation en métropole accompagnaient cette évolution avec des bourses d'études pour des qualifications d'ingénieur d'exécution²⁶. Le processus ne prit une réelle ampleur qu'à partir de la loi-cadre Defferre de 1956 pour devenir l'un des volets de la politique de coopération après 1960 sous l'appellation d'assistance technique.

Selon que les colonies étaient principalement de «peuplement», ou «d'exploitation» comme en AOF et en AEF, leurs sociétés, leurs économies et leurs gestions par les gouvernements les administrant différaient considérablement²⁷. À la différence des territoires avec un colonat important qui dressait un obstacle quasiment infranchissable aux carrières techniques des locaux, dans les territoires d'AOF, le personnel des Travaux publics comme les dessinateurs, les conducteurs d'engins et mécaniciens, les assistants géomètres ou les pilotes de port était souvent africain dans les années 1950.

Dans les entretiens réalisés, les ingénieurs qui étaient à la direction de services considèrent que l'efficacité des travaux tenait pour beaucoup à la qualité des divers modes de savoir-faire du personnel sur les chantiers. Par ailleurs, dans une période d'intensification des travaux, une «coupure» du service des Travaux publics vis-à-vis du «terrain» représentait une entrave. L'une des questions posées aux ingénieurs qui dirigeaient les services était donc la

transmission tout au long de la chaîne des travaux. Le «maillon faible» tenait au trop petit nombre d'adjoints techniques, une catégorie dont les Africains étaient pratiquement absents. Des ingénieurs attirent d'ailleurs l'attention sur le fait **qu'il était sans doute plus difficile de former de bons adjoints techniques que des ingénieurs**, les premiers étant implicitement associés au contexte social et culturel local, les seconds dépendant plus directement d'une formation aux techniques françaises. Lors du passage aux indépendances, l'ingénieur des Travaux publics de l'État, Yves Mouillot, spécialiste des questions de formation insistait encore sur la «priorité absolue» à donner à la formation des «cadres subalternes» sans laquelle le fonctionnement normal des services serait mis en péril²⁸. Le mouvement de «rattrapage» engagé avec le déploiement des services des Travaux publics en Afrique ne pouvait certes pas combler un impensé de plusieurs décennies.

Un encadrement supérieur, susceptible d'exercer des fonctions de commandement, posait d'autres questions. À l'évidence, il s'agissait d'une prérogative des administrations métropolitaines. Il s'agissait en particulier de la distinction entre un cadre général, c'est-à-dire un personnel pouvant intervenir dans tout territoire et en métropole, et un cadre local relevant des administrations des territoires, ne pouvant opérer que dans un territoire.

Le système français avait fait de l'École polytechnique le bastion permettant d'accéder au statut d'ingénieur d'État. Ce dernier s'était toutefois ouvert à partir

²⁶ Une étude reste encore à faire sur ce sujet.

²⁷ Pour une discussion sur l'historiographie de l'histoire économique de l'Afrique subsaharienne dans une perspective comparative des anciennes colonies françaises et anglaises, voir Gareth Austin, «Développement économique et legs coloniaux en Afrique», *Revue internationale de politique de développement*, 2010 : 1, Dossier Afrique : 50 ans d'indépendance, pp. 11-36

²⁸ Voir Yves Mouillot, «Un problème capital pour l'Afrique et Madagascar. La formation des cadres techniques des travaux publics», *Industrie et Travaux*, novembre 1962, pp. 893-899

de 1921 aux élèves étrangers, profitant aux élèves originaires de l'Indochine, puis, au compte-goutte, à des élèves algériens, marocains et tunisiens²⁹. Que ce fût dans l'ancienne Indochine, ou plus tard dans les pays de l'ancienne Afrique du Nord, le petit nombre de diplômés « indigènes » ne pouvait pas accéder aux postes d'encadrement auxquels ils auraient pu prétendre. Pourtant la question des élèves coloniaux, « sujets ou protégés français », avait été étudiée par le conseil de perfectionnement de l'ENPC. Le projet gouvernemental entendait ouvrir une voie, non en France mais Outre-mer, à une catégorie d'élèves n'entrant ni dans la catégorie française, ni dans une catégorie étrangère³⁰. Charles Maitre-Devallon (1880-1958) qui avait débuté sa carrière en Algérie avant de rejoindre le Protectorat marocain défendit alors le principe d'assimilation entre élèves « indigènes » et « français ». Mais on se trouvait face à l'incongruité d'une catégorie « d'élèves bis » ne pouvant prétendre entrer dans le corps des Ponts et Chaussées métropolitain nonobstant la moyenne obtenue. La question fut reprise au début de l'année 1936³¹. Il fut admis que les élèves indigènes pourraient être nommés ingénieurs principaux dans le cadre général des Travaux publics des colonies. Ces réformes avaient une portée pour l'Indochine, mais guère pour l'Afrique. Il reste que l'administration des Travaux publics cherchait à faire évoluer l'ordre des choses.

Après 1945, une double stratégie se dessina avec la création d'enseignements « sur place » ainsi qu'avec des écoles d'ingénieurs françaises privées ou publiques.

Ainsi le directeur des Travaux publics du Dahomey disposait de deux ingénieurs africains dans son service en 1953-1956, qui étaient diplômés de l'École spéciale des travaux publics. Toutefois, ce cas relevait davantage de l'exception que d'une situation courante. Entre 1956 et 1963, une cinquantaine d'élèves africains obtinrent un diplôme de ce même établissement parisien. Ce fil, bien mince et discontinu, devint un enjeu de premier plan en 1960 pour les nouveaux États. L'ingénieur Jean Mouy (1912-2004) de la filière des Ponts d'Outre-mer revint en 1968 sur la très grande faiblesse d'un enseignement secondaire, base essentielle à ses yeux pour asseoir des formations supérieures d'ingénieurs en Afrique³². Directeur de l'École nationale des Travaux publics de Côte d'Ivoire, il donnait pour vocation à l'établissement « *d'être le lien entre les professionnels préoccupés de rendement, et peu soucieux de prendre le temps nécessaire pour des études de longue haleine, ou pour se tenir au courant des apports nouveaux de la technique, ou même pour dépouiller des comptes rendus de recherches* » pour répondre « *aux réalités et besoins du pays* »³³. La priorité était donnée à la formation d'ingénieurs d'exécution.

Une brève expérience professionnelle ?

Dans les entretiens, ces ingénieurs déclarent en premier lieu leur identité d'ingénieur « X-Ponts » et mettent d'emblée à distance leur parcours dans

²⁹ Voir Anousheh Kavar, « Les Polytechniciens étrangers et les mouvements nationaux », in Bruno Belhoste et al., *La France des X. Deux siècles d'histoire*, Éd. Economica, 1995, pp 119-129

³⁰ Suite au décret du 24 août 1935 concernant les conditions d'admission à l'École polytechnique des élèves « indigènes ».

³¹ Archives de l'École nationale des Ponts et Chaussées, procès verbal de la séance du 28 mai 1936 du Conseil d'administration et de perfectionnement de l'École, registre n°12 des procès verbaux.

³² Jean Mouy, « La formation des ingénieurs en Afrique », *Bulletin du PCM*, n°10, 1968, pp.69-75

³³ Idem, p.74

les anciennes colonies en le présentant comme une mission parmi d'autres qui, pour avoir été certes riche d'expériences, ne peut ressortir d'une quelconque vocation professionnelle. Un simple passage, dû aux seules contingences du classement de sortie, qui n'aurait d'autres caractères que le grand large et un certain exotisme³⁴ ?

À première vue, l'exercice professionnel Outre-mer ne conférait pas une position valorisante, non seulement en raison des conditions de recrutement, mais peut-être surtout, parce que ce service impliquait un certain décentrement. Servir au loin pouvait signifier un écart professionnel. Les territoires d'outre-mer se trouvaient enchâssés négativement dans le jeu de différences symboliques propre à l'hégémonie impériale que n'effaçait pas la construction de l'Union française. « *Les ingénieurs métropolitains ne connaissaient pas l'Afrique et considéraient que c'était secondaire* » évoque un témoin à propos de son départ en 1948.

Commencer sa carrière avec des soldes supérieures aux émoluments en métropole, à grade égal, se cumulant à divers suppléments et avantages, n'était pas sans intérêt pour de jeunes hommes. Corrélativement, l'avancement dans les Travaux publics de la FOM était plus rapide qu'en France et les ingénieurs obtenaient rapidement la responsabilité d'importants services, alors qu'il fallait être ingénieur en chef avec une bonne quinzaine d'années de service pour avoir l'équivalent en métropole. En effet, le service en Outre-mer, qui se fraction-

nait en séjours successifs de deux ans, entrecoupés d'un congé de plusieurs mois, garantissait une forte mobilité à la fois entre les services et les territoires. Ils étaient amenés, à un moment ou un autre, à assurer l'intérim d'un ingénieur ayant pris son congé statutaire, ce qui pouvait offrir un poste de sous-directeur de service. L'un d'eux explique cette forte rotation : « *On faisait des séjours de deux ans, séparés par des congés de six mois. (...) On ne laissait pas vacants les postes pendant six mois et il fallait donc nommer quelqu'un d'autre et c'est ce qui explique qu'il y avait une certaine rotation. Les gens changeaient de poste tous les deux ans et il était rare qu'ils reviennent là où ils avaient déjà été affectés*³⁵ ».

Rappelons que ceux qui étaient entrés dans la « botte coloniale » des Ponts et Chaussées n'apparaissaient aucunement sous un statut particulier dans leurs corps et qu'ils ne recevaient pas de formation initiale à leur future affectation Outre-mer. La compétence proprement dite s'acquerrait « sur le tas », par le biais des pairs, avec un côté « très pratique, très factuel », et par celui des collaborateurs du service d'affectation. La relation entre « l'ancien » ingénieur, qui connaissait les conditions de travail, et le « nouveau » débarquant de France permettait d'assurer le relais avec celui qui découvrirait à la fois l'exercice professionnel et la « situation coloniale », selon l'expression de Georges Balandier³⁶. À l'arrivée dans le service, ce sont aussi les collaborateurs, soient les cadres locaux, qui transmettaient, de « bas en haut », ce qu'il fallait savoir, qui « mettaient au courant », qui « racontaient des tas d'histoires ».

³⁴ Voir Jean-Charles Fredenucci, « La brousse coloniale ou l'anti-bureau », *Revue française d'administration publique*, n°108, 2003, pp. 603-615, et le rapport de recherches, cosigné avec Viviane Claude, *Expériences professionnelles et effets de génération en villes nouvelles* (1965-2002)

³⁵ Selon les propos des ingénieurs des Ponts qui ont été interviewés dans le cadre de l'étude et qui ont exercé en AOF dans la première moitié des années cinquante. Idem pour les citations infra.

³⁶ Voir G. Balandier, « La situation coloniale : approche théorique », *Cahiers internationaux de Sociologie*, vol. XI, 1951, pp. 44-79. Rappelons que Georges Balandier, ethnologue de formation, mena ses premières recherches pour l'ORSTOM en AOF et en AEF, de 1946 à 1951. Voir l'analyse proposée par Jean Copans, « La situation coloniale de Georges Balandier : notion conjoncturelle ou modèle sociologique et historique ? », *Cahiers internationaux de sociologie*, n°110, 2001, pp.31-52

On peut distinguer deux dimensions de compétence : les savoirs théoriques ou scientifiques, reconnus et hiérarchisés par diplôme, et les savoirs pragmatiques de l'action, le plus souvent tacites, construits dans l'exercice de la profession. C'est au deuxième registre, en grande partie, que tiendrait un ensemble cohérent de savoir-faire et de représentations propres à ces ingénieurs des Ponts. Les connaissances théoriques ainsi que les valeurs et les normes associées, régulées par les établissements de formation, constituent le bagage commun des X-Ponts avant l'entrée dans la carrière et configurent la communication entre l'ensemble des ingénieurs : ce sont les « camarades » vers lesquels on peut se tourner au cours de la vie professionnelle. Par contre, les savoir-faire et les connaissances tant techniques, qu'économiques

et managériales mobilisés dans l'exercice Outre-mer délimitent un cercle plus restreint, tissé par des relations plus étroites. Or, ce sont ces dispositions qui font l'efficacité de l'action. Mais elles ne se transmettent pas explicitement. Élaborées dans la situation professionnelle qui s'est inscrite dans un ensemble provisoirement stabilisé de relations liées à la configuration des techniques Outre-mer, elles se sont transmises tacitement tout en étant au centre de la cohésion d'un groupe professionnel et de la connivence de ses membres. Si les ingénieurs que nous avons rencontrés évoquent volontiers une expertise ou un champ d'intervention spécifiques à propos de leur action Outre-mer, c'est hors de cette configuration et à la lumière de la suite de leur carrière, en faisant principalement référence à leur statut d'ingénieur des Ponts, au même titre que l'ensemble de leurs collègues.

La configuration Outre-mer d'un collectif professionnel semble tenir à quelques facteurs identifiables. La diversité des attributions en quelques années est liée à la forte mobilité entre services et territoires : *« j'ai fait beaucoup de postes en restant peu de temps »*. Le degré d'interdépendance organisationnelle Outre-mer laissait une assez grande autonomie à l'ingénieur des Ponts. Toutefois, les échanges et les collaborations entre services territoriaux, à l'échelle fédérale, contribuaient à lui donner une vision globale, voire panoptique, des travaux Outre-mer, et des informations détaillées sur les contextes de réalisation. Il s'impliquait dans les « travaux neufs » qui lui étaient confiés, ceux qui



Pont sur le fleuve Niger.
Roger Fauck ©IRD

étaient financés par le FIDES, « mis en musique par Dakar » et qui devaient être « approuvés par le ministère de la FOM ». Il était amené à opérer rapidement dans une chaîne hiérarchique différente de la situation de son collègue métropolitain, plus dilatée en quelque sorte, car elle se situait à l'échelle de l'Union française, ouvrant sur d'autres marges de manœuvre et de décision. Alors que les Travaux publics travaillaient beaucoup en régie, avec par conséquent l'emploi d'une main-d'œuvre importante, après la guerre, les travaux furent davantage confiés à des entreprises, la distribution d'eau ou d'électricité était mise en concession. Pour les études techniques approfondies, nécessaires pour des réalisations d'envergure, portuaires, hydrauliques, etc., il était fait le plus souvent appel à des bureaux d'études métropolitains. L'ingénieur se dessinait ainsi pleinement comme organisateur. Il montait des services qui constituaient une trame plus serrée des territoires. Il « s'occupait d'opérations considérables » impliquant la gestion de budgets non moins considérables avec un champ de responsabilités ouvert à tout ce qui se construisait, quels que soient les services généraux, l'Éducation, la Justice, l'Agriculture, etc. Il apparaît également engagé dans l'innovation et aussi dans la formation de ses subordonnés, tout en privilégiant sa compétence de gestionnaire dans un environnement qui se donnait à voir comme une multiplicité de carrefours où il croisait de nombreux réseaux d'acteurs « locaux » et « nationaux » mettant en jeu des configurations professionnelles, économiques, techniques et certainement culturelles³⁷. Il

y eut évidemment une grande diversité d'attitudes individuelles et tout ne s'est pas joué dans la stricte sphère de l'activité professionnelle.

Mobilité, assistance technique et recherche

La mise en application de la loi-cadre du 23 juin 1956 marqua, comme l'avaient fait les crédits du FIDES, un moment décisif pour l'organisation des services Outre-mer et leurs ingénieurs. Elle se traduisit par un ensemble de mesures de déconcentration corrélatives à l'autonomie des différents territoires qui optèrent rapidement pour l'indépendance, tandis que les ensembles de l'AOF et de l'AEF furent dissous. Les ingénieurs des Ponts et Chaussées débattaient alors de l'opportunité qu'il y aurait à : *« pousser jusqu'à sa conclusion l'esprit de la loi-cadre : remplacer dans les services techniques le système de l'administration directe par un système de coopération technique qui serait voisin pour les territoires de l'Union française, les territoires associés, les territoires sous mandat et les pays totalement indépendants »*³⁸. Les démarches se multiplièrent pour obtenir la création d'un organisme spécialisé qui faciliterait une réorientation des carrières et pourrait regrouper des ingénieurs d'Outre-mer et de métropole. Cette orientation était activement soutenue par le ministre des Travaux publics, Robert Buron, qui disait à propos des

³⁷ Je me permets de renvoyer ici à l'article « Research and Construction in the Late Colonial Setting : Institutions, Technology and Development Programs in French Africa, 1948-1958 », in R. Carvais, A. Guillerme, V. Nègre, J. Sakarovich (ed.) *Nuts and Bolts of Construction History*, vol.2, Paris, Ed. Picard, 2012, pp. 313-321

³⁸ *Bulletin du P.C.M.*, 1956, n°10, p.26

ingénieurs de la filière : *« qu'ayant fait de l'assistance technique sans le savoir, ils sont sans doute tout désignés pour étendre encore notre action dans ce domaine, sans que soit perdue leur expérience³⁹ »*.

Pourtant, le projet d'un nouveau cadre se substituant à celui de la France d'outre-mer ne vit pas le jour, tandis que nombre d'ingénieurs rejoignaient le ministère des Travaux publics, dont la direction de l'inspection générale des Travaux publics de la FOM. Le Conseil général des Ponts et Chaussées maintint, à défaut d'un « cadre », le projet d'une organisation adaptée à la nouvelle situation, en prise sur une sphère opérationnelle recouvrant celle de l'ancienne Union française et s'élargissant au « Tiers-Monde » qui émergeait.

En 1960, furent créés au ministère le Service de la Coopération technique (SCT) et le Service des Affaires économiques et internationales (SAEI). Un arrêté confirma le transfert de l'Inspection générale des Travaux publics de l'ancienne FOM au premier de ces services⁴⁰.

C'est ainsi qu'en la personne de Robert Bonnal, le Service de la Coopération technique se constitua en héritier d'une tradition d'expertise Outre-mer tout en formant un nouvel appui pour l'exportation du génie civil⁴¹. Ses conceptions étaient proches de celles défendues dans le « rapport Jeanneney » de 1963, notamment le principe d'un « intérêt général et lointain » à l'encontre d'options instrumentales à courte vue. De même, « l'assistance » se situait au delà du simple transfert de techniques

rodées dans les pays industriels et se devait d'orienter ses activités en direction des besoins spécifiques des « pays en développement ». La transition entre l'ancienne formule « outre-mer » et celle de la coopération intervint dans un environnement politique précipité. Robert Buron invita les ingénieurs à dissocier une action sociotechnique et scientifique sur le long terme des vicissitudes des conjonctures politiques⁴².

Ce moment, qui vit s'affirmer la notion d'assistance technique, fut aussi celui du réexamen du rôle de la recherche pour l'administration technique. Les deux phénomènes étaient de fait concomitants et étroitement associés. La perspective devenait celle d'une compétition intensifiée pour de grands chantiers internationaux et des ouvrages d'exception. On faisait valoir que, malgré des avancées fondamentales, notamment en chimie et en rhéologie ainsi qu'en statistique des essais, il n'avait pas été mené de réflexion fondamentale sur les nouvelles fonctions de la recherche pour le corps des Ponts et Chaussées. On pouvait redouter le risque d'une marginalisation scientifique et technique⁴³. Une journée d'études fut consacrée à la « fonction largement exportatrice » du génie civil et à « l'atout considérable » que représentait l'expérience Outre-mer des ingénieurs des Ponts qui avaient ouvert de nouveaux domaines de compétences, dont la gestion des ressources hydrauliques⁴⁴. Les gains de productivité liés aux activités de recherche étaient jugés indissociables d'une assistance efficace. On proposa alors de regrouper plusieurs organismes : les services régionaux des

³⁹ *Bulletin du P.C.M.*, 1959, n°5, p.2. Rappelons que Robert Buron (1910-1973) eut plusieurs portefeuilles, dont celui de la France d'outre-mer en 1954-1955, et celui des Travaux publics, des Transports et du Tourisme en 1958, et qu'il fut l'un des négociateurs des accords d'Évian en mars 1962.

⁴⁰ Décret du 12 août 1960, et arrêté du 21 novembre 1960.

⁴¹ Robert Bonnal, le doyen des ingénieurs des Ponts Outre-mer qui nous ont accordé des entretiens, commença sa carrière au port de Dakar en 1942. Il fut directeur des Travaux publics de la Guinée (1947-1952), adjoint au directeur des Travaux publics de l'AOF (1952-1955) et inspecteur général des Travaux publics de la FOM en 1956 avant de prendre la direction du service de la Coopération technique au ministère des Travaux publics.

⁴² *Bulletin du P.C.M.*, 1962, n°6, pp. 22-25

⁴³ Pour exemple de ces débats, voir le *Bulletin du P.C.M.*, 1960, n°3, pp.6-9

⁴⁴ *Bulletin du P.C.M.*, 1960, n°11, pp.25-26

Ponts et Chaussées, le Service central des études techniques, le Service technique des bases aériennes et le Bureau central d'études pour les Équipements outre-mer (BCEOM) qui avaient développé une expertise étroitement liée aux anciens territoires de la FOM depuis 1949⁴⁵. Au Conseil général des Ponts et Chaussées, la gestion de l'héritage de la FOM figurait au premier rang des préoccupations d'ordre stratégique : *« Il est indispensable d'intensifier l'action d'assistance et de coopération technique pour maintenir notre présence à l'étranger, spécialement dans les pays d'expression française »*⁴⁶.

Quoique le projet de regroupement dans un centre de recherche national n'ait pas été réalisé, ces propositions ne demeurèrent pas lettre morte. Un net accroissement des moyens attribués à la recherche accompagna l'essor de l'assistance technique et contribua à l'attractivité de « l'expatriation » pour les ingénieurs sortant de l'ENPC⁴⁷.

Les X-Ponts outre-mer ont représenté la pointe d'un plus vaste ensemble sociotechnique qui a transmis à l'assistance et à la coopération des réseaux et des compétences dans un processus historique qui reste encore largement à déchiffrer. Cette transmission n'apparaît pas comme codifiée. Elle s'est tissée avec des compétences ressortant de la capacité d'innovations sociotechniques et de coopération avec des tâches réparties entre un grand nombre de personnes agissant avec des objectifs communs. Cette partie du corps des Ponts et Chaussées, sans réelle autonomie, ni doctrine qui lui soit propre, n'a eu qu'une faible visibilité au regard de ses actions, ce qui explique sans doute que sa contribution à « l'ingénierie » de l'administration des Travaux publics, en particulier à ses évolutions en matière de recherche et développement, est demeurée inaperçue par les études consacrées à ce sujet. ★

⁴⁵ Voir *60 ans au service du développement, Histoire de BCEOM*, Paris, édition 3A, 2009

⁴⁶ Idem.

⁴⁷ Au début des années 1960, ce sont 820 ingénieurs et adjoints techniques des Ponts et Chaussées et des Travaux publics (corps autonomes compris) qui sont en service au titre de la coopération technique. Voir R. Bonnal, « Coopération technique et travaux publics », *Bulletin du P.C.M.*, n° 12, 1964, pp. 38-42, et n° 1, 1965, pp. 23-26

Service public et Europe : l'équipement aux avant-postes

par **Jean-Claude Boual**, chargé de mission au ministère de l'Équipement
sur les services publics et l'Europe et l'Europe sociale de 1991 à 2010

Réparation du réseau électrique
© Laurent Mignaux/METL-MEDDE



¹ L'Acte unique européen comprend deux traités signés entre les douze États membres le 17 février à Luxembourg et le 28 février 1986 à La Haye, entré en vigueur le 1^{er} juillet 1987. Appelé Acte unique car c'est la première fois que l'on retrouve dans un traité des dispositions communautaires (supranationales) et des dispositions intergouvernementales. Son but est de relancer la construction européenne.

Il est de bon ton de soutenir que l'Union européenne a détruit «les services publics à la française». Il est exact que la construction du marché intérieur à partir de l'Acte unique européen (AUE)¹ entré en vigueur le 1^{er} juillet 1987 a conduit à libéraliser voire, dans certains cas, à privatiser les grands services publics de réseaux attachés le plus souvent au territoire national, tels les transports, l'énergie, les télécommunications, la poste. Cette libéralisation s'est effectuée essentiellement par la législation européenne via des directives ou des règlements adoptés dans tous les cas par les États membres réunis en Conseil, et aussi par le Parlement européen quand la «codécision» a été instaurée puis généralisée dans les traités.

Dans un premier temps, ce sont les services publics de réseaux qui ont suscité l'intérêt des institutions communautaires, en premier lieu, celui de la Commission européenne, car comment créer un marché interne sur tout le territoire européen avec, en 1987, douze États membres et par exemple des entreprises de chemin de fer jouissant chacune du monopole sur leur territoire national? Très rapidement il est apparu que l'ensemble des services publics natio-

naux, locaux, sociaux serait concerné par la triple logique de la construction du marché intérieur, de la politique de la concurrence et du contrôle des aides d'État.

Il est par conséquent inexact de prétendre que c'est « Bruxelles » seul qui a poussé à la libéralisation. Certes Bruxelles, et en particulier la Commission européenne, a sa part de responsabilité. Elle n'est pas négligeable. Mais les États ont aussi la leur, car ils ont adopté tous les textes de libéralisation, parfois avec des réticences et des propositions alternatives comme la France, et, dans d'autres cas ils les ont choisis avec enthousiasme. Le ministère de l'Équipement (quel que soit son intitulé) a pris une part importante et, parfois décisive à ce débat, notamment parce qu'il a été le seul en France, et en Europe, à confier une mission sur ce sujet, sur le long terme (vingt ans) à un de ses fonctionnaires.

La genèse de la politique communautaire de libéralisation des services publics de réseaux

En 1991, lorsque débuta ma mission à la direction des affaires économiques et internationales (DAEI), le débat entre la Commission européenne, les États membres et, encore plus, avec les entreprises de réseaux était très vif.

Au motif de la construction du marché unique, la Commission avait commencé à développer une politique de libéralisation des services publics de réseaux en considérant ces services comme des marchandises pouvant être soumises de fait aux lois de l'offre et de la demande.

Les controverses entre les États membres

La majorité des États membres, essentiellement sur le continent, exprimaient de fortes réticences à l'égard d'une telle mise en concurrence, en estimant que ces services « *ne sont pas des marchandises comme les autres* » et qu'ils devaient en conséquence faire l'objet de dispositions particulières au regard de la politique de concurrence. Ces États étaient naturellement soutenus par les entreprises de réseaux et alimentés dans leur argumentation par les technostuctures de ces entreprises. L'« *accès des tiers au réseau* » faisait l'objet de controverses passionnées entre ces entreprises et les services de la Commission, notamment dans les domaines de l'électricité et du chemin de fer. La France se situait dans le camp des pays réticents, considérant que ses services publics fonctionnaient plutôt bien, qu'il n'était pas utile de modifier ce qui marche et que le modèle de « *service public à la française* » était une référence.

La situation était telle que l'affrontement se situait inséparablement sur tous les plans : économique, juridique, social et évidemment politique. Les débats prenaient une connotation idéologique entre, d'un côté, les partisans des

politiques néolibérales emmenés par le Royaume-Uni et la direction de la concurrence de la Commission et, de l'autre, les partisans d'un État providence.

Sur le terrain de l'économie, s'affrontaient les théories issues de l'École de Chicago, selon lesquelles le marché résout toutes les questions économiques et sociales. L'intervention de la puissance publique doit donc être bannie, ainsi que les théories de l'économie des réseaux qui s'appuient sur les rendements croissants, l'effet de club, le monopole naturel et la tarification au coût marginal qui justifie l'intervention de la puissance publique.

Ce débat économique en sous-tendait deux autres :

- ★ l'un sur les évolutions technologiques induites par l'informatique et les nouvelles technologies de l'information remettant en cause le monopole naturel dans tous les réseaux et permettant de différencier l'infrastructure du service,
- ★ l'autre sur les dysfonctionnements des services publics dans nombre de pays qui sont à la base des critiques des néolibéraux contre l'activité même de service public.

Les positions de la Cour de justice des Communautés européennes

Au plan juridique, la **Cour de justice des Communautés européennes** avait dans ses arrêts, depuis vingt-cinq ans, fourni des indications quant à l'évolution perceptible des domaines de réseaux. Dans un arrêt de 1964 (6/64) elle a considéré

que l'électricité était une marchandise ; en 1974 elle a décidé que les transports aériens et maritimes étaient assujettis aux règles générales du traité. Par deux arrêts célèbres et fondateurs, d'un caractère plus général, elle a affirmé que le droit communautaire était d'effet direct et qu'il pouvait être directement invoqué par un particulier devant le juge national et le juge communautaire, créant ainsi un nouvel ordre juridique communautaire (arrêt dit *Van Gend et Loos* en 1963). Elle a aussi établi la primauté du droit communautaire sur le droit national (arrêt dit *Costa c/ ENEL* de 6/64 du 15 juillet 1964).

Les initiatives de la Commission au cours des années 1970-1980

Le 26 juin 1969, le Conseil des ministres des Transports adopta le premier règlement sur les obligations de service public dans les transports (par route, chemin de fer, voies navigables) en application de l'article de l'article 77 du traité de Rome qui stipule : « *Sont compatibles avec le présent traité les aides qui répondent aux besoins de la coordination des transports ou qui correspondent au remboursement de certaines servitudes inhérentes à la notion de service public* ». Cet article subsiste dans l'actuel traité de Lisbonne avec une numérotation différente (article 93). **C'est le seul endroit dans le traité où il est fait état de la « notion de service public » et où les termes « services publics » sont utilisés.** Les obligations de service public sont définies dans ce règlement comme des « *obligations que, si elle considérerait son propre intérêt*

commercial, l'entreprise de transport n'assumerait pas ou n'assumerait pas dans la même mesure ni dans les mêmes conditions ». Ce règlement dit « *règlement OSP* » a fait l'objet d'une révision qui dura dix ans et sur laquelle nous reviendrons plus longuement.

Par ailleurs, la Commission adoptait un certain nombre de dispositions :

- ★ dès 1980, sur la base de l'article 90 du traité (aujourd'hui article 106), une première directive générale sur la transparence des relations financières entre les États et les entreprises publiques. Cet article permet de légiférer en matière de service d'intérêt économique général (SIEG) ;

- ★ en 1982, une première décision, sur la base de l'article 86, sur les pratiques abusives et les positions dominantes dans le domaine des télécommunications ;

- ★ en 1984, une libéralisation des services postaux express et l'annonce d'une libéralisation des services de transports aériens. C'est l'objet de trois « paquets aériens », le premier engageant la libéralisation est adopté en 1987, le deuxième libéralise les services de transports aériens par un règlement de février 1991, enfin le Conseil adopte le troisième « paquet » aérien (trois règlements) qui libéralisent les liaisons intracommunautaires en juillet 1992. Le règlement (2408/92) a défini la possibilité pour un État membre d'imposer des « obligations de service public » pour des lignes participant par exemple à l'aménagement du territoire. En avril 1997, la période transitoire achevée le transport aérien est devenu le premier secteur à être libéralisé ;

- ★ en 1984, puis en 1987, les premières communications pour un programme d'action et le développement du marché commun des services et des équipements dans le secteur des télécommunications, en prônant la libéralisation.

L'Acte unique européen de 1987

L'Acte unique est entré en vigueur au 1^{er} juillet 1987. En 1988 la Commission publia une communication sur le marché intérieur de l'énergie recommandant la libéralisation du secteur et une directive libéralisant les équipements terminaux de télécommunications en se fondant sur l'article 90-3.

En 1990, le Conseil adopta, sur proposition de la Commission, plusieurs directives sur les marchés publics dans les secteurs de l'eau, de l'énergie, des transports et des télécommunications. Il approuva aussi deux directives établissant un cadre pour la fourniture harmonisée de services et abolissant les droits exclusifs ou spéciaux pour la fourniture de services autres que la téléphonie vocale, autrement dit libéralisant les services de télécommunication autres que la téléphonie vocale.

Le 29 juillet 1991, le Conseil adopta la directive 91/440 CEE relative au développement des chemins de fer communautaires. Cette directive vise à assurer l'autonomie de gestion de l'entreprise à l'égard de l'État, la séparation de l'exploitation des services de transports et de la gestion de l'infrastructure, les droits d'accès aux réseaux, le transit pour le

transport combiné international et l'amélioration de la structure financière des entreprises de chemin de fer.

Enfin les années 1991 et 1992 furent consacrées à la négociation et à l'adoption du traité de Maastricht qui a prolongé l'Acte unique et lancé le processus qui aboutira à la création de l'euro.

Bien qu'incomplète, **cette longue énumération démontre que la politique des institutions communautaires, sous l'impulsion active de la Commission, est de libéraliser les services publics tout en préservant pour les États membres une possibilité d'imposer des obligations de service public mais celles-ci sont alors des dérogations à la politique de concurrence et de contrôle des aides d'État.** Elle laisse voir également que tous les secteurs de service public, bien au-delà des réseaux, seront à terme concernés. Elle montre enfin que cette politique, sans être promue par tous les États membres, est acceptée par tous, qu'elle découle des traités qui étaient engagés dès le milieu des années 1960.

Les objectifs et les conséquences de l'Acte unique

L'Acte unique par ses objectifs et ses conséquences mérite qu'on lui consacre quelques lignes, car il a **initié un bond qualitatif au plan des objectifs et un bond quantitatif au plan législatif.** L'objectif du traité de Rome en 1957 était de construire *«un marché commun»*

avec la suppression des *«barrières douanières entre les États membres»* pour permettre la circulation des marchandises entre les États, mais les marchés restaient organisés au plan national. Dans ces conditions, l'existence de services de réseaux nationaux, constitués sur tout le territoire national en monopoles, ne posait pas de problèmes essentiels dans la mesure où le service était rendu dans des conditions comparables.

L'Acte unique a approfondi l'objectif de 1957. **Il ne s'agit plus seulement de construire un marché commun mais «un marché intérieur unique»**, c'est-à-dire le même marché sur tout le territoire des Communautés européennes, avec la même législation et le même fonctionnement. Les «quatre libertés» (circulation des marchandises, capitaux, services, personnes) ont pris une dimension nouvelle. Elles sont devenues un objectif fondamental de la construction européenne en acquérant le rang de libertés fondamentales. Ce saut qualitatif exige un travail législatif considérable d'harmonisation et de création de normes. Des centaines de directives et de règlements touchant tous les domaines sont alors nécessaires. Les monopoles accrochés aux territoires nationaux ou locaux deviennent contradictoires avec l'objectif et la logique du marché intérieur et même, pour certains, un obstacle. Leur libéralisation est alors considérée comme nécessaire à la construction du marché intérieur. La publication des communications de la Commission demandant leur mise en concurrence s'est accélérée comme le démontrent les exemples cités plus haut.

Les réactions à l'Acte unique

L'Acte unique a introduit une autre modification majeure: **le vote à la majorité qualifiée au Conseil** pour tout ce qui concerne la réalisation du marché unique. En fait, cette disposition majoritaire a été peu utilisée pour ce qui concerne les services d'intérêt économique général, mais elle sert de moyen de pression pour contraindre les États récalcitrants à négocier quand ils cherchent à éviter de se voir imposer une décision qu'ils ne souhaitent pas.

Au plan social, dans les services publics qui étaient quasiment partout en Europe des entreprises publiques, les agents craignaient à juste titre, comme l'a confirmé l'histoire, l'impact de la libéralisation sur leurs statuts, leurs conditions de travail et leurs emplois. Ils se sont opposés à la libéralisation de ces services au nom de la défense des services publics. Le rôle des services publics comme élément de cohésion sociale, de réduction des inégalités, puis de cohésion territoriale et de garantie des droits fondamentaux de la personne et comme élément constitutif du modèle social européen, voire du modèle de la civilisation européenne, est devenu un sujet sensible au cœur des débats.

Au plan politique, on a mêlé et englobé l'ensemble de ces questions avec la recherche permanente d'alliances au sein du Conseil pour former des majorités ou des minorités de blocage sur chaque disposition des directives en discussion.

Lâcher d'eau par l'évacuateur de crues au barrage de Bort-les-Orgues
© Arnaud Bouissou/METL-MEDDE



Le Parlement européen a pris au fil des modifications des traités de plus en plus d'importance, mais on n'a pas vu s'y dégager de majorité suffisamment nette pour imposer un point de vue en faveur du développement des services publics dans l'Union européenne.

En 1991, la **société civile** (syndicats, associations...) était encore peu mobilisée. Les effets des premières directives (paquets aériens, directive 91/440 sur le chemin de fer...) n'étaient pas encore sensibles compte tenu des périodes transitoires. En France, la première organisation associative à réagir en engageant des études et des réflexions pour rechercher des adaptations à la politique de libéralisation a été l'association « X-Réseaux » des anciens de l'École Polytechnique qui étaient préoccupés par leur avenir.

Le **ministère de l'Équipement**, avec Jean-Louis Bianco comme ministre responsable de ce dossier, était le plus directement et le plus immédiatement concerné (libéralisation du transport aérien et des chemins de fer, du transport routier et de la météorologie nationale). Claude Martinand, alors directeur des affaires économiques et internationales (DAEI), qui co-animait par ailleurs le groupe de travail des anciens de Polytechnique, jugea important de se saisir du sujet.

Pour ma part, en octobre 1991, après vingt ans d'activité syndicale à plein temps dont seize comme secrétaire général de la fédération CGT de l'Équipement, je quittai les responsabilités syndicales.

Conformément aux droits syndicaux, je repris une activité professionnelle dans les services en occupant un poste de chargé de mission « Europe-service public et Europe sociale », à la **Mission Europe-Équipement (EUREQ)** basée à la DAEI mais placée sous la double tutelle de cette direction et du Conseil général des Ponts et Chaussées. L'objectif de la mission était ambitieux. Il s'agissait de sortir d'une position défensive et de temporisation pour élaborer une position offensive afin de concilier la notion de service public avec la construction européenne, explorer la notion de service public européen et examiner la pertinence d'en créer, faire des propositions en ce sens. En clair, **nous voulions sortir de la défense « des services publics à la française » pour promouvoir des services publics « à l'européenne ».**

Une nouvelle méthode pour exprimer les positions françaises

Dans les instances communautaires, les débats se cantonnaient, essentiellement, aux discussions avec la Commission européenne et au sein du Conseil des ministres. En raison de l'impact économique, social et politique des décisions concernant les services publics, l'objectif était donc d'élargir le débat dans deux directions :

★ vers l'ensemble des instances communautaires : le Conseil économique et social puis, après l'entrée en vigueur du traité de Maastricht en 1992, le nouveau



Conseil des régions et le Parlement européen qui s'est vu doter d'une compétence de codécision dans ce domaine ;

★ vers la société civile française et européenne, notamment les syndicats qui étaient peu présents dans les débats.

Mon objectif était, certes, d'œuvrer dans les circuits diplomatiques classiques du processus de décision communautaire. Mais il s'agissait aussi de travailler avec les organisations de la société civile, pour être à la fois dans les institutions et hors les institutions. Pour cela une règle indispensable s'imposait : il me fallait être clair et précis avec tous mes interlocuteurs, défendre des positions fondées sur une analyse rigoureuse, ne pas avoir plusieurs discours selon les interlocuteurs. Un travail de longue haleine devait être mené, sans garanties.

Sur le fond, ce travail nécessitait les démarches suivantes :

★ vérifier une série d'hypothèses et en premier lieu s'assurer que les services publics, ou leur équivalent, existaient dans les onze autres États membres des Communautés européennes et, dans ce cas, connaître leur organisation, leurs modes de financement et de fonctionnement, leurs statuts juridiques, leurs rôles dans la société ;

★ approfondir nos connaissances du fonctionnement des services publics en France, ce qu'avait de fait entrepris l'association « X-Réseaux », en participant à leurs travaux, en dégagant les spécificités de chaque service et les transversalités communes ;

★ élaborer une argumentation audible par les instances européennes, au pre-

mier chef la Commission, et par les autres États membres, en haussant le niveau d'argumentation théorique de la France sur le plan des droits communautaires et nationaux, de l'économie des réseaux, des conséquences sociales et sociétales ;

★ mieux comprendre le fonctionnement des institutions européennes, au plan diplomatique à travers les processus de prises de décision au Conseil des ministres et au Parlement européen mais aussi à travers le rôle et la pratique tant décriée en France du « *lobbying* », tout en commençant à formuler des propositions.

Tout ce travail était un chantier permanent. La diversité est telle au niveau communautaire qu'il est impossible de saisir la totalité des situations et des enjeux. La réglementation européenne modifiait en permanence les situations. Ces dernières évoluaient également au rythme du changement des sociétés elle-même. De plus, cette période fut caractérisée par une série d'élargissements de l'Union européenne de douze pays en 1991, à quinze en 1995, puis, vingt-cinq en 2004 et enfin, vingt-sept en 2007².

L'imbrication des actions officielles et des initiatives avec la société civile fut constante. Cela permit de maintenir la question des services publics dans le débat européen, de faire évoluer les réglementations sectorielles, de débattre de la jurisprudence de la Cour de justice des Communautés, de faire évoluer les traités eux-mêmes, et en définitive d'esquisser une conception européenne du service d'intérêt général (SIG). Sans entrer dans le détail de ces actions, nous en signalerons

² En 1991, les Communautés européennes comprenaient douze membres : les six fondateurs, Allemagne, Belgique, France, Italie, Luxembourg, Pays-Bas, plus Danemark, Irlande et Royaume-Uni qui ont adhéré en 1972, auxquels s'ajoutent en 1981 Grèce et en 1984 Espagne et Portugal ; en 1995 adhèrent, Autriche, Finlande et Suède ; en 2004, adhèrent Chypre, Estonie, Grèce, Hongrie, Lettonie, Lituanie, Malte, Pologne, République Tchèque, Slovaquie ; en 2007 adhèrent Bulgarie et Roumanie.

les principales étapes dans l'ordre chronologique, en mettant l'accent sur l'action du ministère de l'Équipement.

L'implication du ministère de l'Équipement

Pour une Charte européenne des services publics

L'année 1992, après une période de recherche de contacts et de débats, se termina par plusieurs colloques à l'initiative d'associations travaillant sur la question de la construction européenne. **Une journée d'étude fut organisée par l'association « Réseaux Services Publics »** que je co-animais, avec la participation de plusieurs personnalités du ministère de l'Équipement : Michel Combes, conseiller technique du ministre, Claude Martinand, directeur des affaires économiques et internationales, Claude Quin, inspecteur général de l'équipement et ancien président de la RATP. Claude Martinand y présenta l'esquisse d'une « charte européenne des services publics » à l'élaboration de laquelle avait participé la mission EUREQ. Cette esquisse servit de base de travail à la fois à un groupe de travail interministériel présidé par le ministre Jean-Louis Bianco et au Groupe X-Réseaux. L'ouvrage *« Les services publics au défi de l'Europe »*, remarquable surtout parce qu'il était un des tous premiers, ou le premier, à paraître en France sur ce sujet, a rendu compte de cette journée et publié l'esquisse de la Charte.

Sur la base de ces travaux, l'association X-Réseaux organisa à Bruxelles, avec la participation de la Commission européenne, un séminaire le 2 février 1993.

En mars 1993, le gouvernement français déposa auprès des instances communautaires et des États membres, un **« Mémoire du gouvernement français »**, demandant à *« la Commission de bien vouloir présenter au Conseil un projet de Charte européenne relative aux principes des services publics »*.

Une telle Charte pourrait comprendre :

- ★ d'une part, l'énoncé des principes concernant les missions respectives des régulateurs et des opérateurs, quel que soit le statut de ces derniers (public, mixte ou privé), et la transparence de leurs relations mutuelles ;

- ★ d'autre part, les principes généraux communs à l'ensemble des services publics : continuité de service, égalité d'accès ou équité ce qui implique neutralité et transparence, adaptation à des besoins évolutifs et diversifiés, le cas échéant universalité. Les consommateurs, les salariés, et plus généralement les citoyens pourront en outre être consultés pour la définition et l'organisation du service ».

Ce mémorandum fut déposé par le gouvernement, à la veille d'élections législatives qui virent la majorité parlementaire changer, auprès d'une Commission européenne elle-même en fin de mandat. Il fut vivement critiqué par les services de cette dernière, notamment par la DG4 chargée de la concurrence. Mais il a eu le mérite de lancer le débat sur les services publics dans les instances communautaires.

Le 19 mai 1993, la **Cour de justice** des communautés européennes, interprétant l'article 86 du traité (aujourd'hui l'article 106 du traité de Lisbonne), dans un arrêt devenu célèbre, dit *Corbeau*, a **reconnu la possibilité d'une limitation de la concurrence pour financer des missions de service public**.

L'action du Comité européen de liaison sur les services d'intérêt général

Les 25 et 26 novembre 1994, l'association «Réseaux Services Publics» organisa le «*Premier Forum européen des acteurs sociaux sur les services d'intérêt général*». À la demande des participants soucieux de créer un outil européen propre à la société civile sur les services publics, on constitua le «**Comité européen de liaison sur les services d'intérêt général**» (CELSIG). Il était animé par Pierre Bauby et moi-même, rejoints en 1996 par Katherine Varin. Il avait pour but de promouvoir dans le cadre européen une conception renouvelée des services d'intérêt général, en répondant aux mutations technologiques, économiques, sociales et culturelles des sociétés européennes. Il était ouvert à l'ensemble des acteurs économiques et sociaux de l'Union européenne (institutions, opérateurs, régulateurs, économie sociale, organisations syndicales, consommateurs, défense de l'environnement, lutte contre l'exclusion, chercheurs, universitaires, etc.). Il visait à multiplier les échanges de connaissances et d'expériences à l'échelle européenne avec l'ensemble des acteurs concernés.

Il fonctionnait en réseau, avec des règles souples, chaque membre intervenant librement, sans engager son organisation ou institution, sans empêcher l'expression du CELSIG suite à ses débats. L'association «Réseaux Services Publics» en assurait le secrétariat.

Le CELSIG a organisé de nombreux colloques, séminaires et journées de travail. Il a développé une forte présence auprès des institutions européennes. Il a ainsi joué un rôle non négligeable, parfois essentiel, pour l'introduction de missions de service public ou universel dans les directives de libéralisation des services de réseaux (poste, télécommunication, électricité, transports) ainsi que dans l'adoption de dispositions nouvelles sur les services d'intérêt général dans les traités : l'article 16 du traité d'Amsterdam, les deux communications de 1996 et 2000 de la Commission, diverses dispositions de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne dont son article 36, la rédaction de l'article III-6 du projet de traité constitutionnel qui est devenu l'article 14 du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne de Lisbonne³.

Grâce à ce travail intense, le CELSIG est devenu le lieu fédérateur de la société civile sur les questions relatives aux services d'intérêt général jusqu'en 2010 et l'interlocuteur des diverses institutions européennes sur ces questions et plus généralement sur celles relatives à l'intérêt général. À partir de 1997, le CELSIG a publié une lettre bimensuelle bilingue (français-anglais), *Nouvelles-News-Europe*, consacrée aux services d'intérêt général en Europe.

³ Le traité de Lisbonne comprend en fait deux traités, le Traité sur l'Union Européenne (TUE) qui traite des institutions et le Traité sur le Fonctionnement de l'Union Européenne (TFUE) essentiellement consacré aux compétences de l'Union et des États membres et aux dispositions économiques.

L'approfondissement de la notion européenne de service d'intérêt général par la prise en compte des droits fondamentaux

Lors de sa présidence au Conseil européen du premier semestre 1995, le ministre de l'Équipement organisa un Conseil informel des ministres des Transports sur les services publics, qui fit ressortir la diversité des situations et des approches dans les États membres et la nécessité de prolonger et d'approfondir les débats.

Dans la perspective de la Conférence intergouvernementale prévue par le traité de Maastricht, en vue de sa révision qui devait se tenir en 1996, le ministère de l'Équipement (DAEI-mission EUREQ), soutenu par le Commissariat général du plan et la Délégation à l'aménagement du territoire et à l'action régionale (DATAR), confia à Antoine Lyon-Caen, professeur à l'Université de Paris X-Nanterre et président de l'Institut international de Paris-La Défense, une étude afin de constituer une équipe européenne avec des universitaires (économistes, juristes, autres spécialistes parlant français mais ayant une double culture) pour élaborer un argumentaire européen de nature à fonder une conception européenne de la notion de service d'intérêt général en tenant compte des diverses cultures nationales.

Ce travail aboutit à **une proposition liant services publics et droits fondamentaux**, les services publics étant un moyen de garantir ces droits, les services publics

n'étant que les organisations requises pour rendre effectifs ces droits ou ces libertés. Cette proposition permettait de dépasser les controverses, souvent peu intelligibles d'un pays à l'autre, sur le service public: en parlant de garanties d'exercice des droits fondamentaux, elle dispensait ceux qui le souhaitaient d'une référence au service public. Elle préservait les diversités nationales et locales en matière de dispositifs et de procédés d'organisation ainsi que la définition des garanties d'exercice de ces droits et leur organisation qui relevait des États membres. Enfin, en mettant l'accent sur les droits fondamentaux de la personne et leurs garanties d'exercice, la proposition s'inscrivait dans une double perspective :

- ★ une interdiction d'opposer la personne et l'État, puisqu'elle les unit en partant de la personne ;
- ★ une manière de rendre difficile la négation des garanties d'exercice de ces droits, en permettant des formes d'organisation très variées, de la simple réglementation jusqu'à la fourniture directe de certaines prestations, au nom des exigences marchandes.

Cette proposition est celle qui a porté le plus de fruits par la suite. Elle a amené la France à infléchir son argumentation. Elle a été reprise par les organisations de la société civile, notamment lors de l'élaboration de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne et du projet de traité constitutionnel. Toutes choses égales par ailleurs, elle a été consacrée par l'adoption de la Charte en décembre 2000 et par l'adoption du protocole sur les services d'intérêt général annexé au traité de Lisbonne en 2007.

Une discussion efficace sur les services d'intérêt économique général lors de la révision du traité en 1995-1996

En novembre et décembre 1995, la France et la Belgique connurent des grèves extrêmement puissantes, soutenues par l'opinion publique, contre les politiques de libéralisation des services publics, mais aussi le Luxembourg, l'Allemagne, les Pays-Bas, l'Italie. Particulièrement fortes dans les transports à Bruxelles, ces grèves furent un facteur important de prise de conscience par la Commission et les instances communautaires que les missions de service public ne pouvaient être abandonnées dans le cadre de la politique de libéralisation de ces services.

En février 1996, le CELSIG, à l'occasion de l'ouverture de la conférence intergouvernementale chargée de modifier le traité de l'Union européenne, organisa un séminaire européen de travail sur le thème : « *Services publics, Services d'intérêt général et Conférence intergouvernementale* ». Cette initiative visait à confronter et préciser des propositions de révision du traité, à faire émerger la problématique services publics/droits fondamentaux et à poser une série de questions que les États n'étaient pas encore en mesure d'exprimer sur l'introduction de nouvelles dispositions sur les services d'intérêt général (SIG) dans le traité⁴.

Le CELSIG organisa une journée de travail entre les organisations de la société civile et les représentants de

la Commission sur le premier projet de communication sur les SIEG, publié le 11 septembre 1996 (COM 96-0443, JO.C4.05.07.96). Pour la première fois, la Commission prolongeait les démarches sectorielles de libéralisation des services publics par une réflexion transversale. Pour la Commission, les services d'intérêt général sont « *un élément clé du modèle européen de société* » et appartiennent à « *un ensemble de valeurs qui sont communes à tous nos États et font l'originalité de l'Europe* ». Elle soulignait que « *la solidarité et l'égalité de traitement dans le contexte d'une économie de marché ouvert et dynamique, constituent des objectifs fondamentaux de la Communauté européenne. Les services d'intérêt général contribuent à la réalisation de ces objectifs. Les Européens attendent des services de qualité à un prix abordable. Pour bon nombre d'entre eux, ces services d'intérêt général sont même perçus comme de véritables droits sociaux et participent, de façon importante, à la cohésion économique et sociale. Pour ces raisons, les services d'intérêt général appartiennent à un ensemble de valeurs qui sont communes à tous nos États et font l'originalité de l'Europe* ». Elle proposait d'introduire les services d'intérêt général dans les moyens dont se dotent la Communauté européenne pour atteindre ses objectifs.

En octobre 1996, le CELSIG organisa à Bruxelles le « *Deuxième Forum européen des acteurs sociaux* » afin de mobiliser la société civile pour faire inscrire dans la révision du traité un nouvel article sur les services d'intérêt général.

⁴ Dans le vocabulaire communautaire le terme service d'intérêt général (SIG) recouvre l'ensemble des services d'intérêt général marchands et non marchands mais le traité ne parle que de service d'intérêt économique général, services marchands, d'où le va-et-vient entre les deux appellations.



Pylônes électriques THT en sortie du CNPE de Chinon © Arnaud Bouissou/METL-MEDDE

Dans les jours qui suivent, la Belgique puis la France présentèrent chacune une proposition, mettant ainsi ce sujet à l'ordre du jour de la conférence intergouvernementale. Après un très long débat, un nouvel article (article 16) du traité d'Amsterdam a reconnu les services d'intérêt économique général comme valeur commune de l'Union européenne⁵. Cependant, cet article concerne les seuls services économiques. Comme il procédait de principes généraux de la construction européenne, la Commission le considéra, à ce titre, comme un principe politique non susceptible de produire du droit. Elle s'en tint à cette position jusqu'à sa modification dans le traité de Lisbonne.

La bataille pour une directive cadre sur les services publics

Toutefois, l'adoption de l'article 16 modifiait la nature du débat sur les services d'intérêt général dans l'Union. Les

« obligations de services publics » étaient mieux prises en compte dans les directives sectorielles de libéralisation des services en réseaux, la Commission européenne les intégrait dans ses documents, le Parlement européen, le Comité des régions et le Comité économique et social européen s'emparaient du problème et adoptaient des résolutions en faveur de la prise en compte des services publics dans les politiques communautaires.

Les réseaux de la société civile, fédérés par le CELSIG, proposèrent une **directive cadre européenne** définissant des principes directeurs pour les SIG (choix du mode de fourniture, attribution, financement, fonctionnement), les principes des relations entre les opérateurs et les autorités publiques et les droits des utilisateurs. Plusieurs motions furent adoptées en ce sens au Conseil économique et social européen, au Conseil des régions et au Parlement européen à la demande du groupe socialiste. Mais la Commission refusa de faire toute proposition sous prétexte de la complexité du problème et donc de l'impossibilité de dégager à la fois une majorité au Conseil sur ce sujet, et une majorité nette, indiscutable au Parlement européen et arguant enfin de l'absence de base juridique. De plus elle soutenait que le traité ne disposait pas d'une base juridique pour fonder une telle directive. Dans une deuxième communication sur les « services d'intérêt général en Europe » en septembre 2000, tout en reconnaissant l'importance des services d'intérêt général pour l'Union, elle réitéra les bienfaits de la libéralisation et donc la nécessité d'accélérer cette politique. Elle confirma son refus d'une directive

⁵ Article 16 « Sans préjudice des articles 73, 86 et 87, et eu égard à la place qu'occupent les services d'intérêt économique général parmi les valeurs communes de l'Union ainsi qu'au rôle qu'ils jouent dans la promotion de la cohésion sociale et territoriale de l'Union, la Communauté et ses États membres, chacun dans les limites de leurs compétences respectives et dans les limites du champ d'application du présent traité, veillent à ce que ces services fonctionnent sur la base de principe et dans des conditions qui leur permettent d'accomplir leurs missions. »

cadre. La logique proposée était la suivante: «*les États membres disposent de plusieurs possibilités pour assurer la prestation des services d'intérêt général, qui vont d'une ouverture du marché à la concurrence en passant par l'imposition d'obligations de services publics, jusqu'à l'octroi de droits spéciaux ou exclusifs à un seul opérateur, ou à un nombre limité d'opérateurs, avec ou sans mécanismes de financement*».

Les débats étaient complexes, au sein du Conseil et du Parlement européen, avec la Commission européenne mais aussi entre administrations françaises. Cela poussa le Premier ministre, Lionel Jospin, à vouloir un travail plus interministériel au sein du secrétariat général chargé de la coordination sur les affaires européennes (SGCI)⁶. À la demande du SGCI auprès du ministre des Transports, Jean-Claude Gayssot, je fus rattaché fonctionnellement au SGCI, avec mission «*de nourrir la réflexion de la France sur la problématique des services publics dans le cadre de la construction européenne*» et «*de produire tous documents utiles à l'élaboration des positions françaises*». En juillet 2001, la France déposa auprès des autorités européennes un «*Mémoire de la France sur les services d'intérêt économique général*», élaboré dans le cadre de cette mission et qui était de fait une trame pour une directive cadre.

Après de longs débats sur cette communication de septembre 2000, le Parlement européen adopta en novembre 2001 une résolution favorable à une directive cadre (rapport Langen). Cependant, ces débats faisaient apparaître un clivage, fondé plus sur les cultures nationales de service



Ligne électrique et éoliennes
© Laurent Mignaux/METL-MEDDE

public et les traditions de droit que sur les courants politiques: les partisans d'une législation demandaient une directive cadre et ceux de la subsidiarité entendaient laisser la main aux États membres quitte à ce que ce fut la Cour de justice qui établisse le droit. Le Parlement n'est jamais arrivé par la suite à dégager une majorité claire sur cette question.

En novembre 2001, le CELSIG organisa, à Bruxelles le «*Troisième Forum sur les services d'intérêt général*», qui adopta un appel au Conseil pour une directive cadre.

Sur proposition pressante des gouvernements français et belge, les Conseils européens (chefs d'État et de gouvernements) de Nice en décembre 2000 (sous

⁶ Secrétariat général du Comité interministériel pour les questions de coopération économiques européennes, aujourd'hui rebaptisé SGAE, Secrétariat général aux affaires européennes service du Premier ministre chargé de faire la coordination interministérielle sur les affaires européennes.

la présidence française), de Laeken (sous la présidence belge) en décembre 2001, et plus nettement de Barcelone (sous la présidence espagnole) en mars 2002, demandent à la Commission d'étudier la faisabilité d'une directive cadre sur les services d'intérêt économique général.

Pressée par le Conseil et le Parlement européen, la Commission publia en mars 2003 un Livre vert pour questionner les États et les citoyens européens sur les SIEG. De cette consultation, formalisée dans un Livre blanc sur les services d'intérêt général en mai 2004 (COM (2004) 374 final), elle dégage l'idée que les avis sont partagés sur la nécessité d'une directive cadre, elle pointe les incertitudes quant à la pertinence de constituer la meilleure voie à suivre et d'apporter une valeur ajoutée suffisante. Elle renvoie le réexamen de la question à plus tard, lorsque le traité constitutionnel sera ratifié.

Cependant, le Livre blanc consolidait des acquis importants. Les SIG sont *« un pilier du modèle européen de société... essentiel pour la cohésion sociale et territoriale et pour la compétitive de l'économie européenne »*, leur *« accès est une composante essentielle de la citoyenneté européenne et est nécessaire pour leur permettre de jouir pleinement de leurs droits fondamentaux »*. Pour la première fois elle admettait *« comme fondement de politiques communautaires tenant pleinement compte du rôle spécifique des SIG dans les politiques et activités relevant de sa sphère de compétence »* et reconnaissait qu'en vertu de l'article 86 §2 du traité *« l'accomplissement effectif d'une mission d'intérêt général prévaut*

en cas de tension sur l'application des règles du traité », autrement dit de règles de la concurrence.

Mais aucune directive ne fut proposée. Au contraire, en 2007, le président de la Commission, lors d'une nouvelle communication sur les SIG et les SSIG (services sociaux d'intérêt général) déclara que la directive cadre sur les SIEG n'était plus à l'ordre du jour car *« personne n'en veut »*. Cette position démontre que la promotion des services publics est d'abord une question politique au sein de l'Union européenne.

De la charte des droits fondamentaux au traité de Lisbonne

Les Conventions qui élaborèrent la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne puis le projet de traité constitutionnel eurent à débattre des services publics. Dans les deux cas, ce fut un des débats les plus vifs et les plus permanents. La part qu'y prit le ministère de l'Équipement fut active (le droit au logement, le droit d'accès au SIEG...) et ma mission au SGCI permit aux représentants de la France dans ces deux instances d'en faire une question clef de leurs interventions.

Un grand nombre d'articles de la Charte traitent en fait des services publics dans les titres III (égalité, non-discrimination, diversité culturelle, égalité entre femmes et hommes, droit de l'enfant, droits des

personnes âgées, intégration des personnes handicapées) et titre IV (solidarité, droit à l'information et à la consultation des travailleurs au sein de l'entreprise, droit d'accès aux services de placement, protection en cas de licenciement injustifié, conditions de travail justes et équitables, interdiction du travail des enfants et protection des jeunes au travail, vie familiale et vie professionnelle, sécurité sociale et aide sociale, protection de la santé, protection de l'environnement, protection des consommateurs.)

L'article 36 stipule : « *L'Union reconnaît et respecte l'accès aux services d'intérêt économique général tel qu'il est prévu par les législations et pratiques nationales, conformément au traité afin de promouvoir la cohésion sociale et territoriale de l'Union* ».

Pour la première fois dans un texte de portée supranationale, les services publics et les droits fondamentaux sont rapprochés, ce qui ouvre la voie à la mise en œuvre effective des droits fondamentaux par les services publics, la Charte acquérant valeur juridique au même titre que le traité de Lisbonne (décembre 2009). Certes, il s'agit formellement de la reconnaissance d'accès et non de la garantie d'accès. Mais qu'est-ce que la reconnaissance d'accès si les conditions matérielles, économiques, sociales ne permettent pas cet accès ? Beaucoup de questions restent encore à ce jour en suspens. Comment s'articulera cette reconnaissance d'accès avec le droit ouvert dans les directives sectorielles quant au service universel ou aux obligations de service public qui doivent être garanties à chaque résident physique et moral ? Quels domaines

seront couverts ? Comment s'articuleront le droit communautaire et les droits nationaux si les États sont seuls à définir les missions de services publics ?

La bataille au sein de la Convention élaborant le traité constitutionnel se déroula dans le groupe de travail « Europe sociale », arraché de haute lutte malgré l'opposition du président de la Convention et de la partie la plus libérale de celle-ci. Dans son avis pour lequel la société civile joua un rôle déterminant, le groupe notait : « *Au nombre des autres suggestions qui ont recueilli le soutien d'un nombre important de membres, figurent les objectifs visant à garantir un degré élevé de protection sociale et d'insertion sociale, la lutte contre l'exclusion sociale et la pauvreté, l'accès à des services d'intérêt général efficaces et de qualité et l'amélioration des conditions de travail...* ». Le rapporteur faisait état d'un consensus pour recommander que la promotion des services sociaux et des services d'intérêt général efficaces et de qualité, figure à l'article 3 (les objectifs) du futur Traité constitutionnel. La discussion en séance plénière fut conclue par une promesse du président que l'article 16 du traité d'Amsterdam serait modifié pour tenir compte des propositions du groupe de travail (en février 2003).

En définitive, l'article 16 fut amendé pour introduire l'objectif de légiférer sur les services d'intérêt général : « *Sans préjudice des articles I-5, III-166, III-167 et III-238 et en égard à la place qu'occupent les SIEG⁷ en tant que services auxquels tous dans l'Union attribuent une valeur ainsi qu'au rôle qu'ils jouent dans la*

⁷ Seuls les services d'intérêt économique général (les services publics marchands) étaient visés dans les traités. En gras les ajouts du TCE.

promotion de sa cohésion sociale et territoriale, l'Union et les États membres, chacun dans les limites de ses compétences respectives et dans les limites du champ d'application de la Constitution veillent à ce que ces services fonctionnent sur la base de principes et dans des conditions, notamment économiques et financières, qui leur permettent d'accomplir leurs missions. La loi européenne établit ces principes et fixe ces conditions, sans préjudice de la compétence qu'ont les États membres, dans le respect de la Constitution, de fournir, de faire exécuter et de financer ces services.»

Après le rejet du projet de traité constitutionnel en 2005, le traité de Lisbonne a repris intégralement en son article 14 cette rédaction, celui-ci prévoyant la requalification des lois en règlements conformément à la rédaction de ce traité.

Lors de la conférence intergouvernementale de juin 2007, qui adopta le principe du traité de Lisbonne, à la demande des Pays-Bas qui en firent une question *sine qua non* d'acceptation de ce traité, un protocole (n° 26) «*sur les services d'intérêt général*» a été annexé au traité⁸ :

«**Article 1** : Les valeurs communes de l'Union concernant les services d'intérêt économique général au sens de l'article 14 du Traité sur le fonctionnement de l'UE comprennent notamment :

★ le rôle essentiel et le large pouvoir discrétionnaire des autorités nationales, régionales et locales pour fournir, faire exécuter et organiser les services d'intérêt économique général d'une manière

qui répondent autant que possible aux besoins des utilisateurs ;

★ la diversité des services d'intérêt économique général et les disparités qui peuvent exister au niveau des besoins et des préférences des utilisateurs en raison de situations géographiques, sociales ou culturelles différentes ;

★ un niveau élevé de qualité, de sécurité et quant au caractère abordable, l'égalité de traitement et la promotion de l'accès universel et des droits des utilisateurs.

Article 2 : Les dispositions des traités ne portent en aucune manière atteinte à la compétence des États membres pour fournir, faire exécuter et organiser des services non économiques d'intérêt général».

L'articulation du protocole 26, qui définit les principes présidant aux services d'intérêt général, confirme le «*pouvoir discrétionnaire des États membres*», et de l'article 14, qui prévoit explicitement une législation (des règlements), ouvre une porte permettant de construire une conception positive des services publics en Europe et de rompre avec la conception jusqu'alors prédominante qu'ils sont des exceptions et des entraves à la concurrence. Jusqu'à présent la Commission s'est refusée à appliquer l'article 14, arguant que si l'obligation de légiférer était bien réelle, le traité ne fixait pas de délais pour le faire.

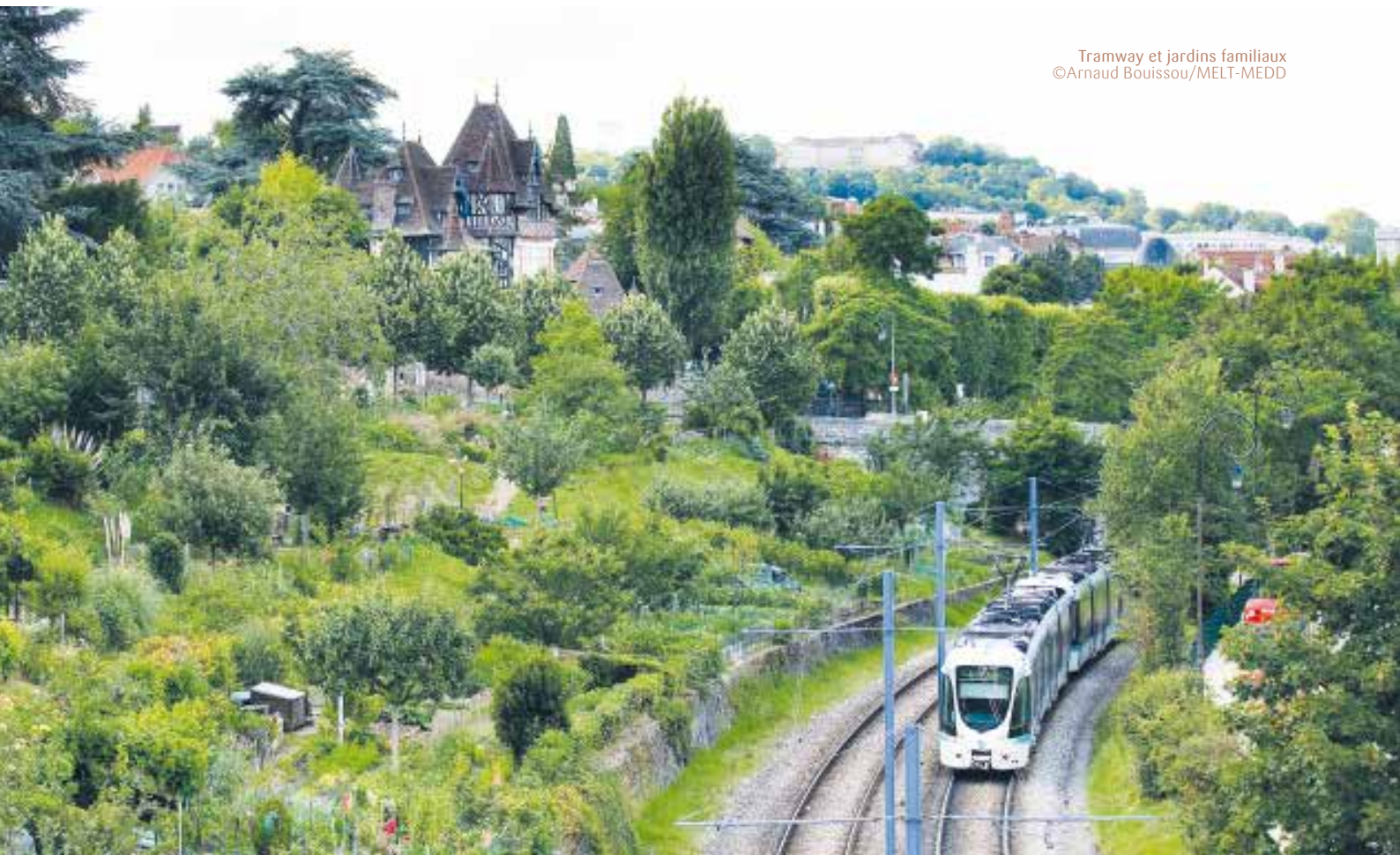
Le présent article a présenté une synthèse des débats qui ont permis de définir des principes et des fondements des services publics en Europe et du rôle original et puissant qu'y a joué le ministère de l'Équipement. Aujourd'hui,

⁸ Un protocole annexé au traité de l'UE à la même valeur juridique qu'un article du traité mais ne permet pas de faire du droit dérivé.

malgré une période marquée au niveau de la Commission par une idéologie et des politiques d'inspiration libérale, hostiles à toute intervention de l'État dans la sphère économique et une concurrence élevée au rang de dogme, les services publics sont maintenant considérés dans les textes fondamentaux de l'Union européenne, comme une «*composante de la civilisation européenne et du modèle social européen*», garantissant les droits fondamentaux de la personne, la cohésion sociale, culturelle, économique et territoriale de l'Union.

Le fait que le ministère de l'Équipement ait joué un rôle important dans ces débats est dû en grande partie à l'importance dans son histoire des services de réseaux concernés dès le début par le processus de libéralisation (transports, électricité...) et des services publics sociaux (logement social) ainsi qu'à son implantation territoriale qui l'ont sensibilisé très tôt aux enjeux et aux forces même modestes à y consacrer. ★

Tramway et jardins familiaux
©Arnaud Bouissou/MELT-MEDD



La politique des déchets ménagers en Allemagne au xx^e siècle

par **Dr. Heike Weber**, professeur, Bergische Universität Wuppertal

Les premiers services municipaux de voirie et le traitement des déchets aux alentours de 1900

Comme les autres sociétés industrialisées, l'Allemagne connut l'expérience d'une première « crise moderne des déchets » à la fin du XIX^e siècle, au sein de ses villes. Elle était dûe à l'explosion démographique : contrairement aux villes françaises, les villes allemandes s'urbanisaient et se densifiaient alors à un rythme rapide. Une autre cause résidait dans les nouveaux modes de consommation et de production de déchets : les citadins produisaient davantage de déchets ménagers, ce qui commençait à entraîner des changements substantiels, les fermiers des

régions avoisinantes arrétant au même moment de les utiliser comme engrais dans leurs champs¹.

Vers la fin du XIX^e siècle, des grandes villes comme Berlin, Munich, Francfort ou Hambourg mirent en place des services municipaux de collecte des déchets et, avec ceux-ci, l'obligation pour les ménages d'utiliser des poubelles, dans un effort supplémentaire d'hygiène urbaine. Les services municipaux d'enlèvement des ordures, pour lesquels les villes de Prusse pouvaient assujettir les ménages à une taxe depuis 1893, mirent peu à peu fin aux fosses septiques traditionnelles derrière les maisons, dans lesquelles les résidus avaient été mis et que les agriculteurs vidaient pour épandre le contenu sur leurs champs.

Comme ailleurs, les déchets se composaient principalement de cendres, de matières balayées, de restes de table et d'autres débris comme des chiffons ou

¹ Susanne Köstering, Renate Rüb, eds., *Müll von gestern? Eine umweltgeschichtliche Erkundung in Berlin und Brandenburg* (Münster: 2003); Lindemann, Carmelita, « Verbrennung oder Verwertung: Müll als Problem um die Wende vom 19. zum 20. Jahrhundert », *Technikgeschichte* 59, 1992, pp. 91-107

des papiers, avec de grandes variations selon les saisons et les régions, dûes en particulier aux modes de nourriture et de chauffage. En moyenne, les déchets produits par les habitants des villes d'Allemagne étaient moins humides que ceux des Français. Ils contenaient plus des cendres et moins de matériaux organiques tels que les épluchures de fruits. C'est une raison, entre autres, pour laquelle on trouve des efforts précoces d'incinération en Allemagne et de compostage en France.

Les technologies de collecte et d'enlèvement étaient différentes selon les villes, mais elles étaient plus avancées et plus largement dispersées sur le territoire qu'en France, qui devait faire l'expérience bien plus tardivement d'une première vague de modernisation du traitement des déchets. Par ailleurs, la plupart des services de collecte étaient effectués par des entreprises municipales.

Vers 1910, une étude portant sur 170 villes de 25 000 habitants ou plus montrait que 48 d'entre elles n'avaient pas de service municipal de déchets, 27 utilisaient les déchets collectés comme fertilisants épandus sur les champs des environs alors qu'une majorité de villes, 115, déversaient les déchets collectés dans des décharges². Une poignée de villes pratiquaient l'incinération parallèlement à la mise en décharge. Le citadin allemand moyen produisait chaque jour 400 à 500 grammes de déchets. De telles données générales cachent combien il y avait des différences entre les villes dans les pratiques de collecte et d'enlèvement.



Agencement de trois poubelles, pour la collecte séparée des cendres, des restes de tables et des autres restes (papier, ferrailles, cuir, etc.) Linde, C. von der: Müllvernichtung oder Müllverwertung insbesondere das Dreiteilungssystem. Ein Beitrag zur Hygiene des Mülls mit Rücksicht auf ihre volkswirtschaftliche Bedeutung. Charlottenburg 1906, p. 27

La ville de Potsdam, par exemple, collectait des déchets de cuisine séparément pour en faire de la pâtée destinée aux porcs. Entre 1907 et 1917, Charlottenburg, près de Berlin, testa une séparation ambiguë mais coûteuse des déchets pour laquelle l'entreprise engagée consistait à utiliser trois poubelles³ :

- ★ la première accueillait les cendres et les balayures qui servaient à remplir les carrières et à fertiliser les terres pauvres ;
- ★ la seconde prenait les déchets organiques pour nourrir les porcs et, ensuite, produire des aliments concentrés ;
- ★ dans la troisième, on mettait tous les autres détritiques qui étaient triés et vendus à des industriels tels que les fabricants de verre ou de papier.

New York et d'autres villes américaines servaient d'exemple pour un tel tri à la source. À Munich, les déchets des habitants traversaient une installation de tri où les déchets mis au rebut étaient triés à la main. Par ailleurs, comme Sabine Barles l'a montré pour Paris, les déchets que l'on aurait pu réutiliser (comme les chiffons, le cuir ou les métaux), étaient rarement placés en décharge, mais réutilisés ou récupérés par des chiffonniers pour lesquels ces produits avaient une valeur commerciale. L'activité des chiffonniers représentait alors une part importante de l'économie urbaine et faisait circuler des matériaux jetés hors du circuit de la consommation pour les recycler dans la production.

En 1896, Hambourg, qui venait de subir une épidémie de choléra, fut la première cité allemande à mettre en œuvre la **technologie britannique de l'incinération**. Même

s'il y avait de telles disparités, la **simple mise en décharge** dans la périphérie des villes était omniprésente et, quelquefois, de vieilles décharges étaient exploitées pour tirer profit de l'humus ou de ce que l'on appelait la « terre » résultant de la décomposition des déchets (« *Müllerde* »). À côté de cela, les déchets étaient utilisés pour des aménagements paysagers consistant à créer des collines ou à gagner des surfaces terrestres ainsi que pour l'enrichissement du sol. Une forme spéciale de cette action était l'évacuation des déchets par l'eau (« *Müllspülung* »), pratiquée aux alentours de Berlin au cours des années 1930. Évacués par bateaux, les déchets étaient épandus dans les zones humides avoisinantes avec l'aide de la puissance de l'eau et de celle des pompes. Ils y servaient aussi l'objectif de gagner des surfaces de terrain sur l'eau. Cependant, la **réutilisation des déchets urbains à des fins agricoles** était en général moins fréquente qu'en France. Par conséquent, les usines de broyage françaises situées dans la banlieue parisienne au début de siècle, renvoyaient à une méthode qui manquait dans la filière allemande de traitement des déchets.

Les villes allemandes étaient avant tout soucieuses d'introduire ce qu'on appelait un **système de collecte hermétique** : les poubelles étaient équipées de couvercles et conçues pour s'adapter aux crans dentelés des véhicules de collecte, de façon à ce que presque aucune poussière ne pouvait s'échapper. À partir des années 1920, l'entreprise Schmidt&Melmer s'est imposée avec son système « *Es-EM* ». Les experts allemands étaient influencés par l'idée que la fuite de poussières consti-

² W. Silberschmidt, Müll (mit Hauskehricht), in A. Gärtner, ed., Weyls Handbuch der Hygiene. (Leipzig: Barth, 1919), 573-713

³ Cf. C. von der Linde, Müllvernichtung oder Müllverwertung insbesondere das Dreiteilungssystem. Ein Beitrag zur Hygiene des Mülls mit Rücksicht auf ihre volkswirtschaftliche Bedeutung. Charlottenburg 1906

tuait un risque majeur pour l'hygiène, et considéraient qu'il suffisait de collecter les déchets à un rythme de deux à trois fois par semaine. En revanche, les experts français favorisaient la collecte journalière ou quasi-journalière, et la plupart des poubelles françaises ne portaient pas de couvercle. Cette divergence d'opinions et de méthodes s'explique partiellement par la différence de composition des déchets, car les Allemands par exemple avaient plus de cendres dans leurs déchets mais moins de matières putrescibles.

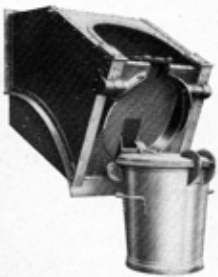
La politique des déchets pendant les deux guerres mondiales : des efforts de récupération

La Première Guerre mondiale, la crise des années 1920, puis la politique nazie et la Seconde Guerre mondiale renforcèrent les cultures de l'économie des matières secondaires et poussèrent à faire de la récupération de ces matières un enjeu de patriotisme national⁴. Dans les conditions de la guerre, la politique des déchets urbains était moins conditionnée par les notions de l'hygiène en ville que par des motifs de politique économique nationale et de disponibilité des ressources. Durant la Première Guerre mondiale, du fait du blocus naval britannique, l'Allemagne était privée de nombreuses ressources matérielles. Puis la politique nazie d'autarcie économique

inclut aussi une politique systématique de recyclage pour exploiter la valeur matérielle des déchets (1933-1945). De ce fait, pendant ces deux périodes, les déchets devinrent une part et un outil de l'impératif pressant d'économiser les matières et de trouver des «*Ersatz*», des produits de substitution, susceptibles de remplacer les matières premières manquantes. Le traitement des déchets et leur réutilisation se transformèrent en sujets d'enjeu politique : c'était un moyen de mobiliser des citoyens et des ressources pour l'effort de guerre.

À partir de l'hiver de 1914, certaines villes récupérèrent les rebuts alimentaires pour nourrir les porcs, souvent avec l'appui des organisations de femmes de l'époque. Le système de Charlottenburg que l'on estimait trop coûteux est devenu le modèle⁵. En 1916, chaque ville de plus de 40 000 habitants se voyait officiellement demander une collecte séparée des déchets alimentaires comestibles susceptibles de compenser le déficit en nourriture. Avec des subventions de l'État, le secteur agricole et environ 50 villes créèrent le «*Reichsgesellschaft für deutsches Milchkraftfutter mbH*», une société nationale chargée de produire de la pâtée pour le bétail à partir des restes des cuisines domestiques. De plus, au sein du ministère de la Guerre, ce qu'on appelait le Comité de guerre pour la collecte et le service d'aide (le «*Kriegsausschuss für Sammel und Helferdienst*») fut installé en 1916. Ce service organisait les collectes des déchets récupérables, avant tout dans les villes. Il s'agissait d'os, de papier, de vieux vêtements, d'aluminium, de bouchons, de caoutchouc, de capsules

DER FACHMANN
verwendet für staubfreie Müllabfuhr



**Original
-Mülltonnen
-Mülleimer
Einschütt-
vorrichtungen**

„Ringsystem Es-Em“
Hervorragend bewährt!
Überlegen an Wirtschaftlichkeit!
Bisher in 430 Städten des In- und Auslandes eingeführt!



Schmidt & Melmer
Spezialfabrik für Müllabfuhrgeräte
Weidenau-Sieg

Kostenlose Beratung durch unsere Auskunftstelle für Müllbeseitigung

Publicité pour le système Es-Em, le système de collecte hermétique le plus répandu en Allemagne (publiée dans : Tope, Otto: Die Mülltonne. Ein Stiefkind der baulichen Städtegestaltung. Frankfurt a. M.: Verband Kommunalen Fuhrparksbetriebe 1953, p. 51)

⁴ Cf. le numéro spécial de *Contemporary History*, 2013, 3, sur Recycling and Re-use in the Twentieth Century (eds. Ruth Oldenzil et Heike Weber).

⁵ Roger Chickering, Freiburg im Ersten Weltkrieg. Totaler Krieg und städtischer Alltag 1914-1918 (Paderborn: Schöningh 2009), 153-197; Weber, Heike: Schaffet Werte aus Nichts!': Women's Role in Re-Using Kitchen Slops in Wartime Germany. In: Contemporary European History, Special Issue: Social History of Recycling and Re-use in the Twentieth Century, 2013

de bouteilles, de cheveux, de boîtes de conserve, de cuir, de restes de café moulu etc. À côté des femmes et des organisations féminines, les écoles étaient alors systématiquement mobilisées pour collecter les déchets réutilisables. Au même moment, les services municipaux de collecte des déchets connaissaient une situation difficile à cause du manque de moyens de transport, de l'absence des chevaux et de la main-d'œuvre masculine. Du fait de la baisse du pouvoir calorifique des déchets, des usines d'incinération furent fermées pendant la Première Guerre mondiale et pendant la crise des années 1920.

Quand le parti national-socialiste prit le pouvoir en 1933, la valeur moyenne de 400 à 500 grammes de déchets

produits journallement par un citoyen allemand n'avait pas changé. Un grand nombre de villes avaient leurs propres services de collecte des déchets mais **leurs méthodes de gestion étaient sensiblement les mêmes**. La mise en décharge prévalait. Seules quelques villes utilisaient l'incinération. Les chiffonniers demeuraient d'importants acheteurs de déchets récupérables.

C'est habituellement dans les périodes de crise que les déchets attirent l'attention comme une ressource potentielle. Toutefois, d'une façon contre-cyclique par rapport à l'amélioration des conditions de vie au cours des années 1930, le **système national-socialiste d'autarcie** incluait aussi une récupération des déchets poussée, voire totale, selon les

Collecte de vieux papiers, à Stuttgart, 1938 ©photographie de la «Sammlung Erhard», Umweltbundesamt, Dessau



termes mêmes de la propagande nazie. À partir des premières années du pouvoir nazi, cette propagande fit de la collecte des résidus un devoir national. Des circuits de récupération furent mis en œuvre à travers diverses organisations telles que les Jeunesses hitlériennes, en commençant en 1934 par la collecte des métaux et des produits textiles et, juste après, par celle du papier et des os.

De plus, dès 1934-1935, une première série de villes commença à séparer systématiquement les matériaux usagés des autres déchets. Des collectes séparées furent installées, soit pour le papier soit pour les déchets alimentaires. En 1935, le commerce du chiffonnage fut activement inclus dans la politique nationale-socialiste des déchets et du recyclage. Le secteur fut activement aryanisé. Les commerçants juifs furent chassés du marché et des collecteurs purement « *aryens* » prirent leur place. Finalement, à partir de 1939, avec le manque d'hommes disponibles en temps de guerre, les élèves des écoles devinrent les principaux agents des réseaux nationaux-socialistes de collecte⁶.

Les nazis utilisaient les infrastructures existantes de traitement des déchets pour planifier les activités de recyclage. Seulement dans le cas de la collecte séparée des déchets alimentaires une agence spécialisée fut créée, appelée « *Ernährungshilfswerk* », pour installer des infrastructures de collecte et des unités d'élevage de porcs avec l'aide des services municipaux existants. La politique nationale-socialiste des déchets et du recyclage reposait sur trois piliers :

- ★ la collecte des déchets alimentaires fut introduite à partir de 1937 ;
- ★ en application d'une directive d'août 1937, les municipalités de plus de 35 000 habitants furent forcées de réutiliser les déchets urbains collectés par les services municipaux ;
- ★ à partir de la fin de 1936, de nombreux matériaux furent triés séparément à la source, dans les maisons et les immeubles mêmes.

La mise en œuvre des structures de collecte tout au long des différentes étapes du circuit des déchets (à partir du domicile via les infrastructures municipales de traitement des déchets, et par les réseaux de réutilisation) facilitait l'exploitation « totale » des déchets à laquelle on aspirait. Grâce à ces mesures, les nazis espéraient récupérer plus de 10% du volume des déchets sous la forme de matières et de matériaux réutilisables. C'est un résultat que l'on obtint jamais pour différentes raisons.

D'une part, à cause de l'expulsion des Juifs, une grande partie de la compétence dans le chiffonnage avait disparu. Deuxièmement, ce n'était pas l'ensemble des matériaux collectés qui pouvait être remis dans le circuit de la production : le papier, en particulier, ne trouvait pas toujours d'acheteurs. Et troisièmement, les matériaux devinrent toujours plus rares pendant les dernières années de la guerre. En plus, les trois piliers de la politique nazie étaient en compétition pour le partage des parts du marché et de nombreuses activités de recyclage manquaient d'efficacité. Par exemple, les nazis encourageaient la réutilisation des

⁶ Köstering, Susanne: "Pioniere der Rohstoffbeschaffung". Lumpensammler im Nationalsozialismus, 1934-1939. In: WerkstattGeschichte 1997, S. 45-65

déchets urbains dans l'agriculture sous la forme d'humus. Mais il y avait peu de sens à faire cela car la collecte séparée à domicile avait déjà privé les déchets urbains de leur part organique.

Quand on les compare, les systèmes français et allemand de déchets se développèrent différemment entre 1914 et 1945 même si le principe de la décharge brute prévalait dans les deux pays. Alors que la France implantait des usines d'incinération et testait à la fois le compostage et les décharges contrôlées, l'Allemagne mettait l'accent sur la récupération. Par ailleurs, de nombreuses usines d'incinérations allemandes pré-existantes cessèrent de fonctionner à cause de la baisse du pouvoir calorifique des déchets urbains. De plus, la politique des nazis à l'égard des déchets n'encourageait pas l'incinération des déchets. La filière française de la décharge contrôlée ne fut étudiée par les experts de l'Allemagne de l'Ouest que pendant les années 1950, parallèlement à la technique britannique. Dans plusieurs pays occupés par les nazis pendant la Seconde Guerre mondiale, les nazis imposèrent leur politique de recyclage. Par exemple les mesures que prit le régime de Vichy pour récupérer les déchets étaient l'objet d'une collaboration entre les représentants de ce régime et les délégués nazis⁷.

Un dernier point concerne le rôle de l'État et la dimension nationale. C'est seulement dans le contexte des guerres que l'État allemand intervint en matière de politique des déchets en publiant des directives nationales et d'autres mesures. Avant 1914, les déchets étaient

de la responsabilité des villes. Celles-ci avaient trouvé des solutions locales spécifiques mais échangeaient régulièrement sur l'état des connaissances relatives aux questions nationales ou internationales. En Allemagne de l'Ouest, les déchets sont redevenus un sujet de politique nationale seulement au début des années 1960, tandis que les Allemands de l'Est poursuivaient à un niveau national la priorité accordée par les nazis à la récupération.

La politique des déchets pendant la période du miracle économique en Allemagne de l'Ouest (« *Wirtschaftswunder* »)

Les décennies de l'après-guerre ont constitué une période critique qui a transformé les habitudes de consommation et les méthodes de traitement des déchets. La société allemande connaissait le « *Wirtschaftswunder* » (le miracle économique) : cette période de forte croissance économique connut un premier ralentissement dans les années 1966-1967 et prit fin en 1973 avec le choc pétrolier. Au plus tard dans le début des années 1960, l'Allemagne de l'Ouest représentait une société de consommation de masse qui produisait de plus en plus de déchets, avec de nouveaux types de produits comme les plastiques ou les emballages perdus, alors que les méthodes de traitement des ordures étaient restées modestes voir insuffisantes⁸. Une tendance générale se

⁷ Chad Denton: 'Récupérez ! - The German Origins of French Wartime Salvage Drives, 1939-1945'. In: Contemporary European History, special issue "Social History of Recycling and Re-use in the Twentieth Century", ed. Ruth Oldenziel and Heike Weber, 2013 (upcoming, under review)

⁸ Pour davantage de précision sur le sujet, voir: Weber, Heike, « Les ordures ménagères et l'apparition de la consommation de masse - Une comparaison franco-allemande (1945-1975) ». In: Mathis, Charles-François; Mouhot, Jean-François (Hg.): *Une protection de la nature et de l'environnement à la française ? (XIX^e-XX^e siècles)*. Seyssel, Champ Vallon 2013, 141-156

dégageait : les quantités de déchets ne cessaient de croître, surtout sur le plan du volume. Ceci s'expliquait par un plus grand nombre d'emballages, une hausse de la consommation de matériaux légers comme le papier et le plastique, ainsi que par un nombre plus réduit de cheminées chez les particuliers où, auparavant, les déchets étaient détruits.

Selon la première étude nationale menée en Allemagne de l'Ouest en 1961-62, la production moyenne de déchets par habitant s'échelonnait entre 225 et 260 kg annuels. Au début des années 1970, l'Allemand moyen produisait 200 kg de déchets par an au sein d'une fourchette de 200 à 375 kg/an. En ce temps-là aussi, les petites communes avaient mis en place des services d'enlèvement des ordures. La question des déchets fut de plus en plus repensé comme étant un problème d'évacuation efficace, rapide et hygiénique des déchets hors des agglomérations urbaines. Toutes les villes disposaient d'un système de collecte hermétique. En Allemagne de l'Ouest, 75% des ordures ménagères étaient mises en décharge, 23% incinérées et 2% traitées dans des usines de compostage. Au début des années 1970, l'Allemagne de l'Ouest mettait en décharge plus de déchets que la France (presque 80%), environ 20% des ordures étaient incinérées, le compostage représentait environ 1 à 2%. Alors que le compostage avait fait l'objet de financements gouvernementaux au début des années 1950, il perdit assez tôt en importance. En revanche, l'incinération n'avait été pratiquement plus pratiquée pendant les années de l'après-guerre.

Ce n'est qu'en réaction aux lois de protection des nappes phréatiques (en 1960 en Allemagne de l'Ouest, en 1964 en France) que le traitement des déchets est redevenu une préoccupation politique d'ordre national au nom de l'environnement. Cette loi de 1960, ainsi que le fait que la superficie des décharges disponibles se raréfiait a eu pour résultat une attention croissante envers le problème des déchets. En conséquence, l'élimination des déchets est redevenue un domaine de professionnels : les méthodes d'élimination des déchets municipaux ont été étudiées, réorganisées et amplifiées. D'ailleurs, on a commencé à établir des statistiques sur les déchets nationaux. Ensuite, on a mis en place une formation dans la gestion des déchets solides, par le biais par exemple de filières d'études spéciales dans les universités techniques.

L'incinération a connu une renaissance seulement depuis le milieu des années 1960 quand cette technique a été considérée comme un moyen idéal de traitement dans les villes de plus de 100 000 habitants. Au milieu des années 1970, l'Allemagne de l'Ouest avait environ 40 usines, à la différence de la France qui avait considérablement plus d'usines d'incinération mais qui étaient en moyenne plus petites. La plupart des usines allemandes pratiquaient la récupération de la chaleur produite⁹. L'incinération était considérée comme une solution pour traiter des masses croissantes de déchets contenant des matériaux fortement calorifiques (papier) mais aussi de nouvelles catégories de déchets (plastiques, huiles usagées provenant des voitures, déchets industriels). Mais on se heurta bientôt

⁹ Gérard Bertolini, « L'incinération des déchets urbains : histoire et géographie mondiales des villes pyromanes », in *Ville et environnement*, Elisabeth Dorier-Apprill (dir.), Paris, Sedes, 2006, p. 467-480. En 1975, la France disposait de 126 usines d'incinération, dont 20 avec récupération de la chaleur, cf.: TSM, Nov. 1975, Supplément, p. 2f («Quelques résultats cumulés pour la France entière»).

à des problèmes techniques liés aux caractéristiques de ces types de déchets. Il fallait augmenter la température nécessaire des usines. De plus, les plastiques provoquaient l'émission de gaz toxiques, en particulier le chlorure d'hydrogène (HCl).

Si on se concentre sur les emballages en plastique, l'Allemand de l'Ouest consommait en moyenne 3 kg en 1965, 7,4 kg en 1970 et 11 kg au milieu des années 1970¹⁰. La France avait substantiellement davantage de PVC (polychlorure de vinyle) contenus dans ses déchets à cause de l'introduction de la « bouteille perdue » en plastique. Au contraire, la discussion au sujet des émissions toxiques de gaz de chlorure d'hydrogène commença beaucoup plus tôt en République fédérale d'Allemagne, soit à la fin des années 1960. Enfin, des collecteurs de poussière et des valeurs limites pour les émissions toxiques ont été mis en place : on a donc trouvé des solutions techniques comme plus tard pour la dioxine. Cependant, les citoyens ouest-allemands ont développé une forte résistance à l'incinération et de nombreuses usines nouvelles ont eu à mener des luttes avec des opposants venant de la société civile.

La méthode de la mise en décharge a été constamment régulée depuis les années 1960. Alors que la « décharge brute » prévalait au cours des années 1950, les méthodes britanniques et américaines de la décharge sanitaire furent ensuite étudiées. Au cours des années 1960, le dépôt des déchets dans des décharges contrôlées fut finalement reconnu comme une nécessité puisque ni l'inciné-

ration, ni le compostage ne permettaient véritablement de détruire les ordures, sauf à en réduire le volume tout en produisant, néanmoins, de nouveaux résidus comme les cendres ou des matériaux non-dégradables.

En accord avec le loi sur les nappes phréatiques, le terme « contrôlée » impliquait surtout le choix d'un site selon des considérations géologiques et hydrologiques afin d'exclure toute possibilité de contamination du système des eaux. Par ailleurs, les modifications majeures entre les processus bruts ou modernes d'enfouissement des déchets ont été les suivantes :

- * elles consistaient d'abord en le recours à une traction mécanique pour le déversement des ordures et l'organisation de la gestion de la décharge ;
- * ensuite, il s'agissait d'empiler des ordures en couches compactées ;
- * et enfin de recouvrir les déchets avec de la terre ou des cendres afin de réduire le nombre d'animaux parasites, les odeurs, les incendies et les détritrus éparpillés par le vent.

Dans la pratique, toutefois, les incendies spontanés, la fumée, la poussière, les animaux parasites, les mouches et les détritrus semés par le vent étaient monnaie courante sur les décharges contrôlées.

¹⁰ Materialien zum Abfallwirtschaftsprogramm 75. 2/76 III Kunststoffabfälle, éd. Umweltbundesamt, Berlin, 1976, p. 55

Une politique socialiste des déchets : le système « SERO » en Allemagne de l'Est

Les dirigeants socialistes de la République Démocratique Allemande (RDA) mirent en œuvre, sous de nombreux aspects, une politique assez semblable à celle du régime national-socialiste. Au cours des années 1950, les activités de recyclage se situaient dans certains cas dans la continuité par rapport aux infrastructures de recyclage et de collecte existant à l'époque nazie.

Les politiques est-allemandes du recyclage des déchets mettaient l'accent sur la récupération des déchets industriels et aussi, pendant les premières années de l'après-guerre, sur les déchets métalliques, car la RDA dépendait largement de ceux-ci pour la production d'acier. La collecte de matériaux de récupération était considérée comme un devoir national à cause de la rareté des ressources et d'un accès restreint au commerce mondial. Par ailleurs, une grande variété de biens de consommation étaient considérés comme collectables. Des organisations socialistes comme les « *Junge Pioniere* » dans les écoles organisaient souvent des actions de collecte dans les ménages. On collectait des déchets traditionnels (métaux, os, papier, tissus) mais aussi des bouteilles de verre, des cartons, des plastiques, des cheveux, du caoutchouc, des bouchons. En outre, les citoyens

de la RDA collectaient les résidus alimentaires pour la nourriture des porcs dans une poubelle séparée, surnommée « *Speckitonne* ». À l'inverse des pratiques en vigueur durant l'époque nazie, ces démarches de collecte n'étaient pas obligatoires. Les citoyens qui remettaient de tels résidus aux centres officiels de collecte recevaient une compensation sous la forme de bons de troc, ce qui était comparable à la collecte de produits récupérables pendant les deux guerres mondiales. Par exemple, aux années 1950, la remise de 2,5 kg de vieux papiers permettait à un ménage de gagner cinq rouleaux de papier mural ou dix serviettes de toilette. Un kg d'os valait une barre de savon.

Les politiques des déchets et du recyclage relevaient des plans quinquennaux de la RDA. Les statistiques de ces plans, qu'il faut considérer avec précaution, indiquent que, pendant plusieurs décennies, la RDA a collecté un taux de résidus ménagers par tête supérieur à celui de l'Allemagne de l'Ouest. Pendant les premières décennies, on estime qu'un tiers des chiffons, un tiers des vieux papiers et la moitié des os que l'industrie utilisait en tant que « ressources secondaires » provenait de résidus domestique¹¹. À partir de 1981, la RDA fonda un vaste système de collecte des ressources secondaires (« *Sekundärrohstofffassung* » ou *SERO*) pour le recyclage des déchets ménagers¹². Ce dispositif remplaça - en ce qui concerne les ordures ménagères - le système précédent qui était moins systématique et moins centralisé, le « *VVB Altrohstoffe* » « l'entreprise du peuple pour les vieilles ressources matérielles ».

¹¹ Dirk Maier, « Mehr Achtung für den Lumpenmann » : Altstofffassung und Materialwirtschaft in der DDR der 1950er und 1960er Jahre, in Mamoun Fansa and Sabine Wolfram, eds., Müll. Facetten von der Steinzeit bis zum Gelben Sack (Mainz: Zabern 2003), 131-139

¹² Susanne Hartard, Michael Huhn, Strukturanalyse des SERO-Systems der DDR im Hinblick auf Effizienz und Eignung unter marktwirtschaftlichen Bedingungen (Bonn: Umweltbundesamt, 1992)

En 1988, le SERO ne collectait de 4,6% du total des matériaux usagés recyclés (1,6 M de tonnes sur un total de 36,4 M de tonnes) mais, en même temps, il réduisait substantiellement les montants de déchets ménagers qu'il fallait mettre en dépôt. Alors que la RDA fabriquait un peu de compost, la forme dominante de traitement des déchets ménagers était la décharge. La part de l'incinération était faible : au total, il y avait 30 à 40 petites usines.

Dans le dispositif socialiste, la collecte et la réutilisation des déchets aidaient à économiser le besoin de production nationale et à moins dépendre de l'importation de matières premières. Une telle politique de recyclage convenait au régime socialiste de consommation qui n'avait pas besoin de produits comme les bouteilles jetables, jamais introduites en RDA de ce fait. Cependant, la politique est-allemande de recyclage engendra de nombreux paradoxes qui affaiblirent son objectif initial : des agences industrielles produisaient volontairement des déchets pour remplir les plans de recyclage de résidus de l'État. En outre, les déchets collectés restaient souvent stockés sans être utilisés.

Qui plus est, la RDA était connue en Occident pour sa politique environnementale laxiste, même si, officiellement, une loi sur la conservation de l'environnement et des demandes en faveur d'une économie en circuit fermé, visant à améliorer la situation, avait été adoptée au début des années 1970. Pour obtenir des devises, la RDA importait des déchets industriels et ménagers d'Allemagne de l'Ouest, en particulier de

Berlin-Ouest mais aussi du reste de l'Europe occidentale. À cet égard, l'opération de la décharge de Schönberg-Ihlenberg devint connue pour l'importation de déchets toxiques traités sans aucun confinement. Quoiqu'il fût populaire, le système *SERO* de recyclage disparut après la chute du mur au regret des anciens citoyens de la RDA. Même si la RDA joua un rôle assez exemplaire au regard de la politique de recyclage, aucun transfert de connaissance ou de bonnes pratiques de l'Est vers l'Ouest ne se produisit quand l'Allemagne de l'Ouest se tourna vers le recyclage au cours des années 1970. Le *SERO* fut étudié brièvement au cours des années 1990. Il ne fut pas copié mais remplacé par le nouveau système, dit du « Point vert ».

La politique des déchets depuis les années 1970 : l'ère du recyclage

Une grande partie de la politique actuelle en matière de déchets a mis l'accent sur la réduction des déchets et le recyclage¹³. Cette conscience environnementale tournée vers le traitement des déchets touche la politique nationale aussi bien que les consommateurs. Elle trouve son origine dans les années 1970, au début de ce que l'on appelle « l'ère écologique ». Aux environs de 1970, le problème des déchets dans les agglomérations urbaines, autrefois d'ordre sanitaire, est devenu un problème environnemental d'ordre national, voire supranational. La première loi sur le traitement des déchets en République fédérale d'Alle-

¹³ Sur le sujet de recyclage, cf. Mathew Gandy, *Recycling and the Politics of Urban Waste* (London: Earthscan Publications, 1994); sur la politique des déchets depuis les années 80 : Reiner Keller, Müll. Die gesellschaftliche Konstruktion des Wertvollen. Die öffentliche Diskussion über Abfall in Deutschland und Frankreich (Opladen: Westdeutscher Verlag, 1998)

magne (RFA) date de 1972. En 1974, la toute récente « *Umweltbundesamt* » (l'agence fédérale pour l'environnement) de l'Allemagne de l'Ouest a défini le traitement des déchets comme un pan fondamental de sa politique. Elle prit l'initiative d'une étude sur les déchets et le recyclage, en préparant un programme vaste de restructuration des services municipaux et de l'industrie des déchets (« *Abfallwirtschaftsprogramm* » de 1975)¹⁴. Quoique le gouvernement ait au départ pris la tête de ce mouvement, depuis lors ce sont les initiatives citoyennes et urbaines et leurs appels en faveur de la collecte sélective qui ont poussé en avant la politique de recyclage de l'Allemagne de l'Ouest.

Pour tester le recyclage des déchets ménagers, la ville de Konstanz joua un rôle pionnier en finançant sur fonds publics une étude sur la collecte sélective. Parmi tous les matériaux, c'est le recyclage du verre qui a eu le plus de succès alors que la traditionnelle bouteille consignée avait été en partie remplacée par la bouteille jetable depuis les années 1960 (pour la bière et l'eau minérale, la consignation des bouteilles continue à prévaloir). Les citoyens ouest-allemands étaient désireux de porter leurs bouteilles dans des conteneurs sans recourir à l'avantage financier du vieux système de dépôt. Au milieu des années 1970, le recyclage du verre n'était pas encore important : moins de 10% du verre vendu en Allemagne de l'Ouest était réutilisé dans les activités de production de verre. À la fin des années 1970, l'industrie du verre proposait des containers pour le verre en couvrant environ 80% de la superficie du pays¹⁵. À partir de ce

moment, les taux de recyclage du verre ont augmenté de plus de 80%, notamment pendant les années 1990. Depuis lors, le recyclage des vieux papiers a été de plus en plus effectif. Au cours des années 1980, des entreprises privées de traitement sont entrées sur le marché des déchets via le recyclage. Auparavant et à la différence de la France, en Allemagne la collecte des déchets avait été principalement effectuée par les services municipaux. Mais la poussée en faveur du recyclage a donné à l'industrie privée une place croissante dans les activités économiques de traitement des déchets¹⁶.

Une autre part importante des déchets à être recyclée a été représentée par les déchets organiques qui ont été transformés en compost. Comme on l'a vu, les résidus alimentaires avaient été collectés à plusieurs reprises au cours de la première moitié du XX^e siècle mais, durant les décennies de l'après-guerre, en l'Allemagne Ouest, on n'avait utilisé ces résidus ni pour le compostage ni pour la nourriture des animaux. Le succès de l'Allemagne à la fin du XX^e siècle en matière de compostage ne peut donc pas s'expliquer par la poursuite de ces modes de traitement des déchets, mais par un tournant écologique non négligeable dans la politique de gestion des déchets, durant les années 1980, qui a revalorisé le recyclage de déchets organiques. Dès lors, un nombre croissant de villes ont mis en place la collecte sélective de déchets organiques en créant des conteneurs « bio » ou « biodégradables ». De nos jours, environ la moitié des ménages allemands disposent de ce système de tri sélectif¹⁷.

¹⁴ Cf. les dix volumes des *Materialien zum Abfallwirtschaftsprogramm 75* (Umweltbundesamt: Berlin, 1976)

¹⁵ Klaus Lösch, 'Probleme des Abfallaufkommens und der Abfallbeseitigung dargestellt am Beispiel bundesdeutscher Städte', PhD dissertation, University of Bremen 1984, 166

¹⁶ Roman Köster, 'Vom Recycling zur Mülllawine und zurück', dans *Politische Ökologie* 30 (Juin 2012): 17-22

¹⁷ Chiffre provenant de Bundesgütegemeinschaft Kompost e.V., cf. www.kompost.de/index.php?id=268 (7.10.2011)

En 1986, la loi sur les déchets de 1972 a été amendée par une loi sur la prévention et la suppression des déchets (« *Gesetz über die Vermeidung und Entsorgung von Abfällen* »). Cette loi a tenté d'institutionnaliser une nouvelle hiérarchie en ce qui concerne les déchets : d'abord il faut éviter de produire autant que faire se peut des déchets, ensuite recycler les déchets, et enfin les traiter. En 1991, une ordonnance sur les emballages, sans cesse révisée depuis, a été publiée (« *Verpackungsverordnung* »). Son but a été d'utiliser moins d'emballages et de les recycler. Parallèlement, le « *Der Grüne Punkt - Duales System Deutschland* » a été créé en 1990¹⁸. Ce système de « point vert » a appliqué le principe pollueur-payeur au secteur des emballages. Les producteurs ont été rendus responsables du recyclage des emballages, qui représentaient alors la moitié des déchets ménagers, et ont mis en place un système séparé de recyclage. En fin de course, ce système est financé par les consommateurs qui doivent payer davantage pour l'achat de produits emballés. En 1996, la loi allemande « *Kreislauf und Abfallwirtschaftsgesetz* » a été adoptée. Cette loi peut être considérée comme une phase majeure dans la politique allemande des ordures parce qu'elle a intégré en partie des législations contradictoires. De plus, une série de mesures de contrôle du dispositif de traitement ont été mises en œuvre. Depuis 1996, la législation s'est adaptée de plusieurs façons à la législation communautaire de l'Union Européenne. En Allemagne, les adaptations principales concernent la régulation du traitement des déchets dans les décharges, ainsi que l'application

du principe pollueur-payeur aux résidus des produits électroniques, pour ne citer que quelques exemples.

Actuellement, la France et l'Allemagne se distinguent principalement par leurs taux de recyclage : au même titre que l'Autriche, les Pays-Bas et la Belgique, l'Allemagne est leader en matière de valorisation des déchets municipaux. En Allemagne, 58% des déchets municipaux sont recyclés (dont certains en compost, ce qui représente un pourcentage de 17% de la quantité totale de déchets), 20% sont mis en décharge et plus de 20% sont incinérés¹⁹. Cependant, quand on regarde les décennies de l'après-guerre et que l'on compare l'Allemagne et les autres pays européens, son système de gestion des déchets n'était pas plus avancé ni plus hygiénique ou même soutenable que le système français, par exemple. C'est seulement grâce à la législation des décennies récentes et à la préoccupation croissante des citoyens en matière d'environnement que l'Allemagne, dans sa partie occidentale, a réussi à atteindre ces taux élevés de recyclage – c'est en revanche à l'Est que depuis longtemps l'habitude du recyclage allait de soi. ★

¹⁸ Bette K. Fishbein, *Germany, Garbage, and the Green Dot: Challenging the Throwaway Society* (New York: Inform, 1996)

¹⁹ Philippe Chalmin & Catherine Gaillochet, *Du Rare à l'infini. Panorama mondial des déchets* 2009, Paris, Economica, 2009

Entretien avec Florian Charvolin

Conduit par **Stève Bernardin**,
chargé de mission au comité d'Histoire

Le ministère de l'Environnement n'est pas le produit d'une hypothétique demande sociale. Il n'est pas non plus la traduction institutionnelle de la volonté seule de quelques grands hommes. Florian Charvolin, sociologue au Centre Max Weber (UMR CNRS 5283), en fait la démonstration avec sa thèse de doctorat. Il remet ainsi en question deux présupposés tenaces quant à la genèse d'une administration aux contours improbables. Il revient sur ce point lors de l'entretien qu'il nous accorde, en marge d'un colloque organisé au Muséum national d'Histoire naturelle. Au fil de l'échange, il évoque aussi des recherches plus récentes, sur le thème des « sciences citoyennes ». Nous retrouvons alors une interrogation à la fois vive et latente, celle des liens entre un projet politique et sa mise en institution, nous menant en fait de l'environnement à l'Environnement.



Florian Charvolin ©Stève Bernardin/
Comité d'histoire

Stève Bernardin

Exceptionnellement, j'ai envie de rompre avec la tradition de la rubrique, pour entrer non par le déroulé de votre trajectoire professionnelle, mais par votre pratique de la recherche. Je pense en particulier à vos premiers travaux, concernant « l'invention » de l'environnement et de ses administrations publiques en France, autour du début des années 1970. Pourriez-vous nous dire comment vous en êtes venu à cet objet de recherche : s'est-il imposé comme une évidence, ou bien à l'issue d'un cheminement intellectuel particulièrement compliqué ?

Florian Charvolin

Je ne sais pas par quoi commencer. Peut-être par un moment crucial, avant même

l'écriture de la thèse. Il s'agit d'une communication que j'ai proposée à Saint-Étienne, sur le thème de la « mise en rapport » des pollutions et des nuisances. L'expression n'est pas neutre. Elle met l'accent sur une particularité de mon approche, par rapport aux écrits précédents. Je vais y revenir. Avant cela, il me faut préciser que je viens de Grenoble, ou plus précisément de l'Institut d'études politiques de Grenoble, où j'ai eu comme professeurs Bruno Jobert et Pierre Muller. Ils publient en 1987 un livre important pour moi, *L'État en action*. Il s'inscrit dans la lignée d'autres ouvrages et travaux, à l'image de *L'État au concret*, de Jean-Gustave Padioleau. On commence alors à développer en France ce qui vient des États-Unis, en termes d'analyse des politiques publiques. L'intention est d'abor-

der le thème des politiques publiques, de leur fabrique et de leur mise en œuvre, tout en s'interrogeant sur une possibilité de théorie sous-jacente de l'État. Jobert et Muller parlent ainsi de « référentiels » sectoriels, avec une vision finalement très conceptuelle de la politique étudiée, qui reprend en fait les travaux antérieurs de l'un comme de l'autre, respectivement sur le Plan et sur l'Agriculture. À l'époque, je suis en DEA à Grenoble. Je baigne donc dans ces travaux.

Dans la foulée, je décroche une bourse du Centre de Sociologie de l'Innovation (CSI), à l'École des Mines de Paris. Elle me permet de réaliser mon doctorat sur place. Je n'oublie toutefois pas l'apport des travaux de Jobert et Muller. L'aspect cognitif des politiques publiques reste en effet une intrigue pour moi. Je choisis de l'approfondir au CSI. Un article de Bruno Latour m'inspire clairement. Il est publié en 1985, sous le titre des *Vues de l'esprit*. Il m'aide à comprendre comment je peux concrètement comprendre « l'inscription » de l'environnement dans le monde politico-administratif, pour reprendre l'un des termes de l'article. La question est à la fois théorique et pratique, puisque je dispose alors de peu d'informations, ou peut-être au contraire de trop d'entrées possibles dans le sujet. Après la lecture de Latour, je me décide à aborder la genèse du ministère de l'Environnement et de la Protection de la Nature, officiellement créé en 1971. Je construis ainsi un corpus particulier de sources, qui fait véritablement « tenir », au sens de Alain Desrosières, le thème des pollutions et des nuisances, en lui donnant une forme administrative *a priori* cohérente et unifiée.

Ces documents divers et variés me fournissent une entrée vers mon objet d'étude, pour comprendre comment s'est construit le thème de l'environnement, comme préoccupation politique et institutionnelle. L'idée n'est pas d'écarter le volet symbolique de la question, mais plutôt d'inscrire sa production dans des choses très concrètes et pratiques, comme des rapports administratifs par exemple. Je ne suis donc pas très loin de la notion de référentiel de Jobert et Muller, mais j'insiste au fond sur une version peut-être plus incarnée de la question, puisque je travaille sur des textes concrets. D'où l'importance que j'accorde au terme de « mise en rapport ». Mon point de départ est le travail de Jean-Antoine Ternisien. Il produit en effet un rapport important, à la Délégation générale de la recherche scientifique et technique (DGRST), en 1966-1967. Le rapport fait près de sept cents pages. Il est réalisé selon une méthode tout à fait scientifique, de recherche bibliographique et de conduite d'entretiens. La question posée par Ternisien est la suivante : comment rendre compte « précisément », j'insiste sur ce terme, de la teneur d'un champ comme celui des pollutions et des nuisances ? Le domaine à couvrir est immense, puisqu'il s'étend de l'identification de contaminants à l'analyse des aliments, en passant par leurs effets ingérés, inhalés et j'en passe. Ternisien fait vraiment un travail de fourmi pour aller chercher les données correspondantes.

S. Bernardin

Pouvez-vous nous en dire plus sur l'homme ? Qui est-il précisément ?

Comment en vient-il à produire ce rapport ? Existe-t-il un commanditaire, ou bien s'agit-il d'un produit de la volonté propre de l'auteur ? Je m'interroge aussi sur la réception de l'œuvre. Avez-vous pu voir comment le rapport circule, concrètement, dans des milieux scientifiques ou politiques peut-être ?

F. Charvolin

On me reproche parfois de faire une sociologie « désincarnée », car je m'intéresse en priorité aux textes, plutôt qu'aux personnes. La manière dont le rapport circule, précisément, je ne l'approche pas, en effet, au travers des hommes et des femmes qui s'en revendiquent. Je sais néanmoins que l'auteur choisit de scinder son rapport, pour le publier en deux volumes. Le premier porte sur la lutte contre la pollution. Le second sur les pollutions et leurs effets. Ils font l'objet d'une publication en 1968. Trois ans plus tard, Ternisien dirige une collection chez Guy le Prat, « *Environnement et Nuisances* ». Il s'inspire à chaque fois du rapport initial. Il s'en inspire aussi quand il devient conseiller technique du ministre de la Protection de la Nature et de l'Environnement. Il monte alors le « comité de terminologie de l'environnement et des nuisances », en 1970. C'est à ce moment, très précisément, que se constitue le vocabulaire du domaine, aujourd'hui incontournable. Le comité de terminologie est en effet reconnu par le Conseil international de langue française, comme l'instance officielle de définition des termes et du vocabulaire de l'environnement. Ternisien m'apparaît ainsi par le biais de ses idées.

S. Bernardin

Je vois. J'ai quand même du mal à comprendre comment vous sélectionnez les rapports à étudier pour votre thèse. Les pistes semblent en effet nombreuses, pour mener à « l'environnement ». Comment faites-vous la part des choses, en tant que jeune doctorant, pour ne pas vous perdre dans les sources que vous découvrez ? Avez-vous fait un usage particulier des entretiens, par exemple, pour identifier, ou bien au contraire pour écarter des pistes d'analyse ?

Nichoir dans un cerisier © Arnaud Bouissou/METL-MEDDE



F. Charvolin

La construction de l'objet de recherche n'est pas un processus linéaire. Il faut à la fois rester ouvert à la découverte d'idées nouvelles -sans quoi cela ne serait pas de la recherche- et s'armer d'un certain nombre de principes de méthode, pour éviter de sombrer dans une forme d'empirisme naïf. Au début de la thèse, il y a plein de fils possibles à tirer, comme dans une pelote de laine. Les choix d'approfondissement se font en fonction des rencontres et des lectures aussi. J'ai en tout cas tenu à respecter plusieurs principes de méthodes pour garder une forme de contrôle du travail de recherche. Le premier, très concret, consiste à ne jamais me rendre à un entretien sans l'avoir préparé. J'essaie donc de me renseigner au mieux avant les rencontres. Ce n'est pas facile, car les archives ne sont pas encore versées officiellement, à l'époque, ce qui me met face à une grande quantité de documents non triés à compiler.

Au-delà du travail sur des sources écrites, je bénéficie durant ma thèse de l'aide précieuse de quelques « inspireurs », parmi lesquels figure Serge Antoine. Il est vraiment l'inspireur de ma recherche, à vrai dire. Son parcours est bien connu. Initialement énarque, entré à la Cour des Comptes, il travaille avec Paul-Henry Chombart de Lauwe au cours des années soixante. Il opte ensuite pour la Délégation à l'aménagement du territoire et à l'action régionale (DATAR). Dans sa façon d'évoquer l'action administrative, il insiste face à moi sur une priorité : « *il faut vivre l'administration pour la comprendre* ». Il revient en par-

ticulier sur la « *connivence* » -le terme est employé à plusieurs reprises dans nos échanges- qu'il entretient non pas avec des ministres ou avec leurs directeurs de cabinet, mais avec des sous-directeurs ou bien des fonctionnaires « intermédiaires », « chargés de mission » par exemple, qui sont pour lui à la source des politiques de l'environnement. Ma recherche de thèse s'inscrit dans cette perspective, supposant l'identification de ces acteurs de leurs trajectoires et de leurs pratiques. À la DATAR, l'idée alors est de « faire des coups ». Pour cela, il y a de l'« *argent libre* », comme dit Serge Antoine. Ses conditions d'utilisation sont suffisamment souples pour assurer une forme de réactivité. C'est la clef de tout. Au sein du premier ministère de l'Environnement, on crée des crédits du même type, via le FIANE notamment, le Fond interministériel d'action pour la nature et l'environnement (une déclinaison du FIAT de l'aménagement du territoire ou du FIAC de la Culture). Les membres de la DATAR peuvent ainsi travailler avec des cabinets extérieurs, parce qu'il n'existe alors pas d'expertise adéquate en interne à l'administration, pour répondre à leurs demandes. La SCETO (Société centrale pour l'équipement touristique) fait partie de ces bureaux privés encore méconnus des sociologues et historiens, alors même qu'ils jouent un rôle essentiel à cette période. Les universitaires sont aussi présents, notamment via les « prospectivistes », eux aussi dans les cercles proches de Serge Antoine.

Il y a par ailleurs des géographes et des écologues. Georges Tendron, directeur du service de conservation de la nature

au Muséum, par exemple, est mis en contact avec Philippe Saint-Marc par Yves Jégu et Serge Antoine. Ce dernier fait ainsi le lien entre les responsables de la Mission interministérielle de l'aménagement de la Côte Aquitaine, et les personnes intéressées par leur travail au Muséum. Sur ce sujet, il faut absolument voir le colloque de Lurs, en 1966, sur les PNR (Parcs naturels régionaux). Il montre une passation de témoin très claire, des universitaires géographes vers les universitaires écologues. C'est très net avec les parcs naturels régionaux et c'est très net aussi avec la DATAR. Le changement de profils des universitaires a un impact important : il amène en effet des écologues et des naturalistes à intervenir au sein de la DATAR, alors qu'auparavant, la structure est plutôt « inféodée » à des géographes sociaux, intéressés par des questions d'aménagement.

S. Bernardin

C'est intéressant. Je m'interroge toutefois sur une question de méthode : comment dessinez-vous concrètement le périmètre de votre analyse ? Quelles sont par exemple les bornes chronologiques de la recherche ? Sont-elles fixées à l'avance, en amont de votre thèse, ou bien constituent-elles finalement un produit de votre analyse ? La question ne me semble pas anecdotique. Elle renvoie à une interrogation plus générale : comment peut-on étudier concrètement la genèse d'une institution, jusqu'où et avec quels outils de méthode ?

F. Charvolin

Il y a plusieurs choses. La plus importante, peut-être en léger décalage avec

ce que j'écris dans ma thèse, est d'éviter toute forme de nominalisme. Le mot « environnement » entre dans le dictionnaire en 1963 en France. Auparavant, le terme est finalement peu évoqué, même si j'en retrouve des occurrences isolées, elles sont relativement réduites. Je pourrais me limiter à ce constat, et prendre pour objet ce qui apparaît comme une forme de labellisation administrative. Louis Pinto adopte cette approche pour étudier la consommation en France. Ma démarche est néanmoins différente. J'emprunte une idée de Michel Foucault, dans l'introduction de ma thèse, pour dire que ce qui m'importe, au final, c'est moins la chose que son « voisinage ». Le terme d'environnement fait en effet se rapprocher des éléments auparavant épars. C'est cela qui m'intéresse.

Je cherche alors à comprendre comment ce « voisinage » de l'environnement se construit, au cours des années soixante, avec une dimension « publique ». Cela signifie que je m'intéresse à la manière dont se constitue un objet à part entière, en rassemblant des préoccupations sans lien apparent, au-delà même du cercle de la vie privée et de l'intime. En résumé, je cherche à comprendre comment l'environnement devient une chose publique. Je retrouve ainsi la piste de Georges Tendron, à partir de 1955, ainsi que celle de Serge Antoine, qui le mobilise alors qu'il est sous-directeur. Tendron monte en effet une exposition sur l'homme et la nature. À la différence de l'exposition issue du livre de Roger Heim de 1952, celle-ci se veut moderne, plutôt que naturaliste au sens strict de ceux qui revenaient alors des colonies pour travailler sur la France

rurale. Tendron tient à parler de pollution atmosphérique, de pollution de l'eau, de radioactivité, de protection de la nature, etc. C'est une charnière importante.

L'exposition fait le pont entre des entités jusqu'alors distinctes, dans la conscience de tous, politiciens y compris. La création du ministère en découle. C'est ainsi que je choisis la borne inférieure de mon analyse, en termes chronologiques, pour la thèse. Je veux faire le lien entre la Seconde Guerre mondiale et les années soixante-dix. Aujourd'hui, ma vision est peut-être un peu différente. Le fait de travailler avec des historiens change la donne. Le travail sur les installations classées, au début du XIX^e siècle, est tout à fait passionnant. Je crois qu'il y a beaucoup à apprendre des travaux récents de Geneviève Massard-Guilbaut ou de Thomas Le Roux. Ma discipline de rattachement reste cependant la sociologie. Je m'intéresse donc à l'environnement dans cette perspective, en cherchant à comprendre en quoi il s'agit d'un objet public et privé en même temps.

Dans ce sens, je m'inspire des travaux d'un grand penseur de l'environnement, Jakob von Uexküll. Il considère que l'environnement renvoie à une relation entre l'individu et le milieu, en fonction des périodes étudiées, comme des aires géographiques. De mon côté, avec la thèse, je suis plutôt parti sur le versant public du sujet. J'en suis maintenant à explorer ses dimensions individuelles. Von Uexküll fait une distinction intéressante entre « voisinage » et « environnement ». Pour lui, on est tous environnés, au sens d'une forme de proximité, par des choses qui

interviennent dans notre vie quotidienne comme des ressources, des points d'appui : une table, par exemple, sur laquelle on va manger. Elle est importante pour nous, moins pour un chien qui nous est proche. La table n'interfère en effet pas avec la vie quotidienne de l'animal, à l'inverse de sa niche. Elle fait donc partie de son « voisinage », plutôt que de son « environnement ».

Von Uexküll dit en résumé qu'il y a une différence entre le voisinage, qui est non-signifiant, et l'environnement, qui est signifiant pour un individu. Du coup, il s'intéresse à une dynamique, entre des choses qui nous environnent mais auxquelles on ne prête pas sens, et d'autres qui nous environnent et auxquelles on prête sens. Comment des choses de « mon » environnement en viennent à faire sens pour « ton » environnement ? C'est là où l'idée d'environnement émerge. Elle émerge par la transformation du voisinage en environnement, par le biais de perturbations, quand quelque chose qui est de l'ordre du routinier, qu'on ne voit pas initialement, qu'on n'utilise pas, qui est là sans qu'on s'en rende compte, entre en crise : c'est ce qui fait passer du voisinage à l'environnement. J'ai en tête cette matrice minimale, pour mon raisonnement sociologique, lorsque j'aborde le cas de la pollution de l'air, par exemple.

S. Bernardin

Que faites-vous dans ce cas de l'État ? Occupe-t-il une place à part dans la transformation du « voisinage » en « environnement » ? Comment l'abordez-vous concrètement ? À travers des hommes et des femmes dont vous travail-

lez à restituer les pratiques et les trajectoires, ou bien en vous focalisant plutôt sur l'analyse de textes et autres rapports produisant des effets propres sur la conduite de l'action publique ? Qu'est-ce finalement, pour vous, que « l'État » ? La question rejoint l'une de mes interrogations quant à la réalisation de votre thèse. Outre Bruno Latour, que nous avons déjà évoqué, il me semble que Didier Renard est votre co-encadrant. Pouvez-vous nous dire comment il a pu lui aussi vous inspirer dans votre recherche ?

F. Charvolin

Didier Renard est quelqu'un que je connais depuis longtemps, puisque je l'ai eu comme directeur de mémoire de DEA, après avoir suivi ses cours à Grenoble. Il travaille plutôt sur des questions sociales. À l'époque, l'environnement n'est pas directement lié à ses objets de recherche. Il m'apporte néanmoins beaucoup, rétrospectivement, en termes de rapport à l'histoire. Didier Renard est en effet l'un des représentants d'un courant spécifique de la science politique : celui de la « socio-histoire du politique ». Il s'agit d'une tradition d'analyse distincte de celle de Jobert et Muller. Lors de mon passage à Grenoble, elle est incarnée non seulement par Didier Renard, mais aussi par Martine Kaluszynski, Olivier Ihl, ou encore Gilles Pollet. Je retiens de leurs enseignements une vision particulière des sciences sociales, fondée sur des études de terrain approfondies, en lien avec de grandes questions de sociologie politique.

Refaire, ou repenser la grande histoire à partir de la petite histoire, montrer la petite histoire derrière la grande : c'est un peu ce que j'en retiens. Concrètement,

cela invite à rompre avec l'histoire des grands hommes, pour comprendre ce que fait la multitude de ceux qui ne laissent justement pas ou peu de traces, dans les archives officielles. On retrouve ainsi l'idée de connivences, propre à Serge Antoine, amenant à ne pas s'intéresser uniquement aux ministres et aux directeurs d'administration pour comprendre ce qu'est « l'État ». Avec Didier Renard, je trouve quelqu'un comprenant que des décisions majeures peuvent se jouer à un autre niveau, par le biais des chargés de mission par exemple, ou bien d'autres acteurs dont on passe le plus souvent le travail sous silence.

Plus on s'intéresse aux contenus des politiques publiques, plus on va naturellement vers ces gens, les « collaborateurs », ceux

Mésange bleue (*Parus Caeruleus*) avec de la mousse dans le bec © Thierry Degen/METL-MEDD



qui fabriquent en fait les choses endossées ou réappropriées par la suite par leurs supérieurs. D'une certaine manière, ils sont aux commandes. C'est pourquoi je cherche à comprendre leurs trajectoires et leurs pratiques. J'essaie ainsi de proposer une socio-histoire du politique. Cela passe par la rencontre de personnalités comme Rémi Perelman, ainsi que de gens qui se rendent à des colloques et conférences pour le compte de leurs supérieurs, en vue de récupérer les discours, faire des synthèses, etc. Ils sont les petites mains des cabinets ministériels. Quand l'information arrive au directeur de cabinet, en effet, tout est déjà largement ficelé. Il y a souvent juste à dire oui ou non même si le « juste » est important !

S. Bernardin

Il se pose alors une question concrète, pour le chercheur : comment identifier les acteurs pertinents pour l'analyse ? En rester aux ministres ou directeurs constitue une solution de facilité, en quelque sorte : la liste des entretiens ou celle des archives à consulter est presque donnée à l'avance... mais l'enquête de terrain, telle que vous la concevez, s'avère très différente, puisqu'elle suppose l'identification de fonctionnaires « intermédiaires », pour le dire vite, produisant les dossiers et autres notes remises ensuite à leurs supérieurs hiérarchiques ? Comment les repérez-vous ?

F. Charvolin

C'est une bonne question. Elle souligne bien la quantité de travail nécessaire à une véritable recherche sociologique. Il ne s'agit pas de s'asseoir à un coin de table et d'engager une discussion avec

le premier venu pour se dire sociologue. Il faut au contraire s'appuyer sur une connaissance très fine du milieu dans lequel on enquête. Le coût d'entrée est parfois très élevé, parfois de plusieurs années. On rentre là dans un autre débat, sur la durée des thèses ou plus généralement de la recherche en sciences sociales, qu'on tient à réduire à tout prix. Je n'y reviens pas, même s'il y aurait beaucoup à dire. Ce que je tiens à souligner néanmoins, c'est qu'obtenir un entretien avec un directeur, c'est parfois bien plus simple que de rencontrer l'agent qui a concrètement été chargé d'écrire la note sur laquelle s'appuie le directeur pour telle ou telle décision.

Il faut donc s'investir dans la durée, « s'immerger », pour le dire vite, dans le terrain de l'enquête, tout en gardant en tête la ou les grandes questions théoriques qu'on tient vraiment à se poser. C'est ce que je fais pour ma thèse, comme après d'ailleurs, en lisant énormément, en dépouillant une quantité invraisemblable de documents et d'archives. Je suis totalement dans mon objet de recherche. Cela me permet de recouper mes informations avec celles fournies par Serge Antoine, qui m'ouvre en grand son carnet d'adresses. Je vois des parallèles avec la manière dont travaillent les historiens. De leur côté, ils font beaucoup de fiches, en soulignant les connexions entre différents acteurs, qui a écrit à qui, qui est en contact avec qui, etc. Nous nous rejoignons, sociologues et historiens, sur l'idée de restitution, au final, d'un milieu d'interconnaissance.

Je travaille moi-même beaucoup sur des sources écrites, documentaires et

archivistiques. Mes entretiens ne sont d'ailleurs pas extrêmement nombreux pour la thèse, une quinzaine à peine. Ils servent surtout à confirmer mes interprétations de la source écrite, en me donnant à voir ces liens de connivences évoqués par Serge Antoine : qui est avec qui, pourquoi, quand et comment. C'est ainsi qu'en entretien, l'un de mes interlocuteurs m'a dit : « *Serge Antoine, c'est simple : c'était le lobby électrique !* ». Évidemment, on ne peut pas en rester là. Il faut recouper, vérifier, confirmer, ou rejeter les hypothèses qui en découlent. Les entretiens peuvent aussi servir à préciser les conditions de possibilité de l'action de l'État.

Les documents témoignent en particulier de stratégies de positionnement hiérarchique au sein de l'administration. Il est parfois compliqué de les décrypter. Je me souviens par exemple d'un jour où je suis allé voir Serge Antoine, au sujet de la lettre de mission de Jacques Chaban-Delmas, sur la création des « *Cent Mesures* », adressée à la DATAR. Il prend la lettre, regarde l'entête et me dit sans hésiter : « *c'est nous qui l'avons écrite !* » Il s'en rend compte à travers le style même d'écriture de la lettre. Un membre de la DATAR, en résumé, a donc écrit la lettre que Jacques Chaban-Delmas adresse ensuite à un autre membre de la DATAR, ou bien à lui-même. Ce type d'éclairage est intéressant pour décaler un instant le regard et comprendre ce qui se joue entre les institutions en présence.

S. Bernardin

En parlant de décalage du regard, j'aimerais revenir un instant sur votre premier

séjour prolongé aux États-Unis. Vous passez en effet près d'un an à l'Université de Cornell. S'agit-il d'un tournant dans vos pratiques de recherche ? Qui rencontrez-vous sur place ? Découvrez-vous de nouvelles pistes de recherche, ou de nouvelles lectures peut-être ? Que retiendrez-vous en résumé de votre expérience Outre-atlantique ?

F. Charvolin

Je suis initialement à l'Université de Cornell pour mon post-doc en 1993 et 1994. J'y reviens ensuite pour quatre ans, en 1999. Entre temps, je passe au CRESAL, le « Centre de recherche et d'études sociologiques appliquées de la Loire », à Saint-Étienne. Les membres du laboratoire viennent de publier un ouvrage important, *Les Raisons de l'action publique*. Mon article sur les nuisances paraît dans ce livre collectif. Ce que j'apprends au CRESAL, c'est une sorte d'« inter-criticité ». Le terme est un peu barbare. J'en suis désolé ! Il renvoie à l'impératif de ne pas se satisfaire des apparences. L'idée est donc de toujours exposer ses travaux à la critique collective. C'est assez sain, je trouve, au lieu de jouer l'évitement mutuel des sujets qui fâchent. La critique est intéressante quand elle met en marche quelque chose qui suscite la réflexion au lieu de la clore. Pour en revenir à Cornell, je m'y rends alors que je suis au CSI. En fait, je ne fais que répondre à un appel d'offres et on m'accorde une bourse pour y aller. C'est aussi simple que cela. Je m'y rends pour travailler sur l'« IBP », c'est le Programme Biologique International. Je n'ai jamais publié sur le sujet. Ce n'est toutefois pas sans lien avec mon travail

actuel, sur l'«IPBES», la Plate-forme intergouvernementale scientifique et politique sur la biodiversité et les services écosystémiques. Pour moi, c'est une manière de travailler sur les biologistes au niveau international. Je m'intéresse plus particulièrement à l'ornithologie, car j'adore les oiseaux. J'ai donc commencé à travailler sur le CORA Loire, le «Comité Ornithologique Rhône-Alpes» de la Loire, qui devient ensuite la Ligue de Protection des Oiseaux, la «LPO». La dimension militante du travail associatif m'intéresse alors tout particulièrement.

J'étudie plus spécifiquement le côté «initié» de certains associatifs. En clair, c'est une manière détournée de m'interroger sur les «sociabilités» associatives : comment est-on formé et initié, par exemple,

à l'écoute des oiseaux ? La question peut sembler naïve. Elle permet cependant de comprendre que la sociabilité associative se joue par des phénomènes d'apprentissage et d'initiation en lien avec une pratique technique. À Cornell, je retrouve mon intérêt pour l'ornithologie, puisque l'université héberge le plus grand laboratoire du monde dans ce domaine. Je m'intéresse en particulier aux programmes «*Feederwatch*», qui consiste à organiser l'observation des oiseaux aux mangeoires de particuliers dans leur jardin, de novembre à avril. Je redécouvre ainsi la question de la démocratie, ou plutôt des dispositifs publics permettant de l'incarner au concret.

C'est la grande force des «sciences participatives» ou «sciences citoyennes». Elles sont une alternative à l'option traditionnelle, consistant à mettre autour d'une table des gens qu'on suppose dégagés de tout intérêt, pour leur demander leur avis sur un projet auquel ils ne prêtent manifestement aucune attention. Elles permettent en effet de régénérer le discours démocratique sur la participation du public, présent chez Yves Sintomer notamment lorsqu'il explique qu'on peut tirer au sort des citoyens, comme dans la Grèce antique, pour qu'ils s'occupent de la chose publique. Mais l'entrée par les «sciences citoyennes» est très différente. Les gens y sont intéressés par le thème des débats proposés. Ils sont même hyper intéressés : c'est ce qui les définit. Ils sont passionnés. Comment font-ils pour concilier leur passion avec l'impératif d'objectivité scientifique ? C'est un point qui m'intéresse.

Oiseaux © Thierry Degen/METL-MEDD



On me renvoie souvent la critique d'une analyse relevant de l'anecdotique, du type *«tes amateurs, ils ne sont pas du tout reconnus, on les utilise comme des drones, on les envoie pour chercher de l'information et c'est tout»*. Je pense que c'est une vision erronée des choses. Hier, j'étais à un colloque sur les ZNIEFF (Zones naturelles d'intérêt écologique, faunistique et floristique), sous la présidence de responsables du Muséum national d'Histoire naturelle et de la Direction générale de l'aménagement, du logement et de la nNature (DGALN). Les intervenants parlaient de «moissonnage de l'information». C'est un peu rapide à mon sens. Les managers tendent cependant à reproduire le message, avec l'idée d'une production des savoirs ouverte aux profanes, si, et seulement s'ils consentent à se conformer aux demandes formulées d'en haut. En clair, on utilise leur engouement, tout en les gardant à l'écart de la construction du problème à traiter, comme à distance de l'opération de problématisation scientifique.

Cela signifie qu'on utilise des gens pour aller faire des photos, de papillons ou autre, qui butinent sur des fleurs, mais sans leur en demander plus. On les reconnaît parce qu'ils sont à leur place, parce qu'ils endossent le rôle qu'on veut leur faire jouer. Je crois que les choses sont plus complexes. C'est une conviction que je partage avec Vanessa Manceron, qui est anthropologue au Laboratoire d'ethnologie et de sociologie comparative (LESC) de Nanterre. Pour comprendre mon point de vue, il faut revenir un peu en arrière, au début du vingtième siècle. Les sciences citoyennes émergent à

peine. Elles se dessinent en fait alors que se crée un objet très particulier, en écologie et dans les sciences naturalistes, celui de «population». Cet objet change profondément la donne, puisqu'on n'étudie alors plus des espèces, mais des groupes d'individus, dans des espaces précisément définis et délimités.

En d'autres termes, on n'en reste plus à de la taxonomie, en allant étudier des espèces en les tuant, avant de rapporter quelques spécimens aux muséums. Bien sûr, les pratiques anciennes existent encore, mais l'approche va quand même changer, en profondeur. Une question nouvelle se pose en effet, celle de la distribution des populations étudiées. Pour y répondre, il n'y a pas trente-six solutions : il faut du monde, et donc des bénévoles. C'est très clair à la lecture de Mark Barrow qui expose le premier comptage de ce type aux États-Unis, en 1898. On invente alors un nouvel objet scientifique, la biologie des populations, avec l'analyse de populations d'oiseaux notamment. Du coup, on invente un dispositif qui repose complètement sur une forme de bénévolat. L'implication de bénévoles, même si certains considèrent leur présence comme anecdotique, s'avère donc essentielle pour construire ce qui deviendra la biologie des populations. L'un ne va pas sans l'autre.

Étudier les sciences citoyennes, paradoxalement, c'est donc une invitation à comprendre comment est produite la science, et par qui, au-delà même de l'enceinte des laboratoires scientifiques. Pour prendre un autre exemple, en arrivant à Cornell, je m'attends initialement

Grotte du Prével - Murin de Daubenton (*Myotis daubentoni*) mesures biométriques pour inventaire
© Laurent Mignaux/METL-MEDDE



Grotte de la Bruge. Pipistrelle commune (*Pipistrellus pipistrellus*) mesures biométriques pour inventaire © Laurent Mignaux/METL-MEDDE

à trouver des chercheurs menant le programme *Feederwatch*. J'imagine des savants en blouse, faisant des expérimentations et tout ce qui va avec. Je ne trouve cependant rien de tout cela. Je vois juste quelques ordinateurs, deux ou trois câbles, des statisticiens et c'est tout. Pas de salle blanche, pas de microscope : rien ! Seulement des ordinateurs et des câbles. Je comprends alors que le savoir se produit à travers tout le territoire, via le travail des amateurs et des autres. Leurs observations sont ensuite reliées et transcrites par le biais de fiches suivies, de protocoles précis, avec des personnes s'occupant de traduire le tout sur ordinateurs. C'est ça la production de cette science !

Si vous creusez le sujet, comme je le fais dans mes travaux, vous verrez que c'est en fait bien plus complexe, plus intéressant aussi, qu'on veut bien le faire croire. Les « professionnels » agissent ainsi très souvent en « amateurs ». Il y a en fait des tonnes de variations et de déclinaisons possibles entre bénévoles et professionnels. En réalité, les frontières ne sont pas clairement définies une fois pour toutes. Certains bénévoles, en Angleterre par exemple, sont payés pour faire de la recherche. À l'inverse, certains professionnels s'y attèlent durant leurs week-end, pendant leur temps libre. La question de la passion des professionnels, scientifiques y compris, amène donc à s'interroger sur la possibilité même d'une prise de distance de ces derniers, bien au-delà du postulat d'incompréhension entre les uns et les autres. C'est un premier fait.

Deuxième point, il faut compter avec les outils techniques. Des choses sont

possibles aujourd'hui techniquement, alors qu'elles ne l'étaient pas avant. Elles peuvent autoriser les bénévoles à influencer sur la construction de problématiques scientifiques, même s'ils ne publient pas leurs données dans des journaux spécialisés. C'est le cas pour l'analyse des chiroptères. Les chauves-souris, on ne peut pas les identifier à l'œil nu. C'est évident : elles volent la nuit, tellement vite qu'il est très difficile de les différencier précisément. Par contre, on distingue nettement leurs cris. Des centaines d'amateurs se mobilisent pour recueillir ces cris avec des paraboles spécifiques. Les enregistrements sont ensuite envoyés sur un serveur commun. Ceux qui sont intéressés par la reconnaissance des cris peuvent aller voir sur le serveur correspondant et écrire ce qu'ils pensent du chiroptère en question. Il y a donc une sorte de collectivisation du savoir et de sa certification.

S. Bernardin

Comment reliez-vous ces travaux avec ceux que vous menez sur l'État ? Vous intéressez-vous par exemple à la manière dont certains savoirs ou savoir-faire, d'amateurs ou d'universitaires, sont repris ou non au sein de l'administration ? La question permet en fait d'en revenir sur votre propre trajectoire de recherche : dans votre thèse, vous étudiez en effet le travail de l'État, avant d'en venir en post-doc aux pratiques d'amateurs, puis d'amorcer un retour aujourd'hui même sur l'analyse de l'État, pour votre Habilitation à Diriger des Recherches. Votre regard s'est-il modifié sur l'administration et ses pratiques, entre vos premiers et vos derniers travaux sur le sujet ?

F. Charvolin

C'est compliqué. À vrai dire, je suis plutôt insatisfait des travaux que j'ai lus par le passé sur l'État. Je travaille cependant en marge de la science politique. Ma vision est donc très partielle sur le sujet. Ce qui m'intéresse, en tout cas, c'est l'administration. C'est par l'administration que j'entre véritablement dans la question de l'État. Le thème de la politique me semble plus compliqué à aborder. Bref, ce qui m'intéresse, c'est le lien entre science et administration. Je le vois à travers les protocoles d'observation des oiseaux : ce sont en fait de petites structures administratives de management. La question des indicateurs est ici centrale. Comment découvre-t-on une espèce ? Comment l'identifier ?

Il y a toute une liste d'indices remarquables pour les ornithologues, sur la manière de décrire les oiseaux, ainsi que l'endroit où ils sont observés. Je retrouve des dispositifs similaires dans le cas pourtant très différent de la pollution atmosphérique. Je travaille beaucoup sur ce thème depuis quelques années, sur la question des indicateurs. Qu'est-ce qu'un air pollué ? Comment le mesure-t-on ? Cela pose le problème des instruments de mesure, de normalisation, des seuils choisis, de la nocivité reconnue, et donc des modalités de l'action publique. J'entre donc dans la question de l'État par le biais de l'analyse des pratiques scientifiques et administratives, et du coup de la question des indicateurs : comment cartographier des espèces ou des pollutions, sur certains territoires, à plusieurs échelles, sur des champs d'activité parfois parallèles ou bien sécants ?

Pour le comprendre, je m'inspire notamment, toutes proportions gardées, du travail de Timothy Mitchell sur *Rule of Experts*. Si je devais m'identifier à une théorie de l'État, je prendrais celle-là. Pour le dire vite, mon travail consiste à analyser la production d'indicateurs, ainsi que les rapports entre ce qui est décrit et ce qui est observé. L'analyse de la production des indicateurs est alors plus intéressante que les conclusions brutes, finalisées, issues de ces mêmes indicateurs. En d'autres termes, le processus de construction de l'indicateur m'importe plus que les résultats qu'on peut tirer de l'indicateur en lui-même. William Cronon adopte une perspective similaire aux États-Unis, lorsqu'il étudie l'indicateur de la qualité des blés à Chicago au début du vingtième siècle. Il s'en empare pour comprendre comment est défini le blé, à l'époque, ainsi que ses modalités de culture. Il peut ainsi accéder à des représentations, comme aux évolutions physiques de la société et des peuplements.

Actuellement, j'ai un projet en cours sur le thème des indicateurs mobilisés pour décrire les écovillages : comment définit-on le côté « éco » de ces modes de vie en communauté ? Cela amène à réfléchir à de nouvelles formes d'urbanisme, au final. On est alors très loin des dispositifs d'imposition réglementaire par le haut, tels qu'ils peuvent encore exister de nos jours. Vous noterez d'ailleurs que j'utilise volontairement peu le terme d'écoquartier, qui me semble très connoté, quasiment comme une injonction étatique, depuis le dernier Grenelle. L'écovillage s'inscrit dans une perspective différente, volontairement. On n'est plus dans une

sorte d'agencement étrange de fonds publics et privés pour fabriquer un quartier sur mesure. J'ai tenté d'en parler avec des collègues politiste et géographe dans un article publié sur l'écoquartier de New Islington, à Manchester. Cela ressemble pour nous à une forme de gentrification déguisée.

S. Bernardin

Vous êtes manifestement critique à l'égard de certains dispositifs étatiques, ou peut-être plutôt de leurs usages possibles. Cela m'amène à un dernier point de questionnement à évoquer avec vous, concernant le métier de chercheur. Comment l'envisagez-vous ? Quel « public » visez-vous, à travers vos recherches ? En clair, cherchez-vous à être particulièrement présent et visible au-delà même de la communauté scientifique, ou bien pensez-vous qu'il est important, en priorité, de revendiquer une forme d'autonomie de la recherche, par rapport à l'institution ?

F. Charvolin

Il y a plusieurs niveaux de réponse à cette question. Quel est l'autre, quel est le public visé dans cette affaire ? Il peut s'agir du citoyen, mais aussi du scientifique. Dans mon cas, cela peut être le scientifique « dur ». J'essaie par exemple de dialoguer avec les spécialistes de sciences physiques et naturelles. Je suis ainsi amené à travailler dans des collectifs où ce sont des partenaires, et non des « objets d'étude », en termes sociologiques. C'est plutôt de cette manière dont j'ai envie de parler d'engagement. De la même façon, je travaille à engager un dialogue avec des citoyens, comme dans le cas des sciences citoyennes, ou encore

des écoquartiers. C'est très net : je me sens redevable de ce que j'écris vis-à-vis des gens que je côtoie dans l'écovillage. J'essaie vraiment d'instaurer un échange. C'est une question d'égard pour eux. Sinon, j'aurais un peu l'impression d'être un exploitant, de les exploiter comme un matériau sociologique !

L'échange reste toutefois compliqué, c'est vrai. Parfois, on me prend pour un sociologue véritablement critique, cherchant surtout et avant tout à dévoiler des rapports de force. C'est délicat, car ce n'est pas mon objectif premier. Je vais publier un article sur le sujet. Il est issu d'un colloque de Tela Botanica. Au cours du colloque où je présente mes travaux, quelqu'un vient me voir et me dit que j'ai raison d'insister sur le fait que les amateurs sont un peu les « sherpas » de la recherche. Voilà la réaction, c'est ce qu'on me dit souvent. Il me faut alors tenter de retourner un peu leur propos. Ce n'est pas qu'on ne peut pas être critique, mais je pense que ce n'est pas un *a priori* de la recherche. Il faut d'abord passer par une approche vraiment compréhensive. L'ambiguïté reste néanmoins forte. Je la ressens dans les instances où siègent des sociologues dont on attend une critique explicite des relations sociales. Ce n'est toutefois pas tout le temps le cas. Au conseil scientifique du conservatoire Rhône-Alpes des espaces naturels, par exemple, je me sens à ma place. Je crois qu'il y a une fraîcheur du sociologue, qui se rend plutôt « traducteur » que « révélateur ».

S. Bernardin

Pensez-vous adopter un rôle similaire auprès du comité d'Histoire du minis-

tère ? La question peut éventuellement s'étendre à votre présence au sein de l'Association pour l'Histoire de la Protection de la Nature et de l'Environnement (AHPNE). Comment y venez-vous, pourquoi, et qu'en attendez-vous en retour ?

F. Charvolin

Tout vient de mon intérêt pour l'histoire environnementale. Je suis présent dans ces structures pour apprendre. Pour moi, c'est en effet une manière d'apprendre l'administration, de voir comment l'administration se penche sur son histoire. Je suis donc en position d'apprentissage dans ces lieux. En leur sein, on peut être confronté à un réseau de chercheurs qui ont déjà creusé la question. Je pense par exemple à André Guillerme, que je côtoie au sein du comité d'Histoire du ministère. Il connaît bien l'institution. Il me semble par ailleurs qu'il est important de renforcer les liens entre recherche et administration. C'est un point de vue partagé par de nombreux sociologues et historiens présents au comité d'Histoire. Cela va dans le sens d'une revue à diffusion large, dont les articles sont de bonne qualité scientifique, tout en laissant une place importante aux témoignages. Le tout est de trouver une balance entre histoire et mémoire, au lieu de les opposer *a priori*. La question n'est pas nouvelle. Je pense qu'il faut surtout retenir que les approches peuvent se nourrir mutuellement.

Pour prolonger l'entretien, les lecteurs intéressés pourront se reporter aux publications de Florian Charvolin, dont une liste non-exhaustive figure ci-dessous, à la suite du court extrait suivant, donnant à voir la plume de l'auteur :

« L'environnement nous force à penser ce rapport entre scène constituante et scène constituée en termes de relais de l'action. On comprend alors tout différemment l'adage de Serge Antoine « *L'environnement, c'est le territoire des autres* ». C'est dans la recherche systématique de l'altérité, dans le relais, le déplacement, la mobilité, le franchissement de la distance, que la mise au point photographique a tant de mal à saisir, que se joue l'environnement. (Florian Charvolin, *L'invention de l'environnement en France. Chroniques anthropologiques d'une institutionnalisation*, Paris, La découverte, 2003, p. 12)

Bibliographie indicative

- ★ **Florian Charvolin**, « L'affaire de la Vanoise et son analyste : le document, le bouquetin et le parc national », *Vingtième siècle*, no 113, 2012, p. 83-93
- ★ **Florian Charvolin, Raphaël Mathevet, Ruppert Vimal**, « La trame verte et bleue et son public », *Quaterni*, n° 76, 2011, p. 67-77
- ★ **Vincent Béal, Florian Charvolin, Christelle Morel-Journel**, « La ville durable au risque des écoquartiers. Réflexions autour du projet de New Islington à Manchester », *Espaces et Sociétés*, n° 147, 2011, p. 77-97
- ★ **Florian Charvolin, André Micoud, Lynn K. Nyhart** (dir.), *Des sciences citoyennes. La question de l'amateur dans les sciences naturalistes*, La Tour d'Aigues, Éditions de l'Aube, 2007, 254 p.
- ★ **Florian Charvolin**, « Entre écologie et écologisme : la protection de la nature au Muséum dans les années 1950 », *Responsabilité et environnement*, 2007, p. 46-52

- ★ **Florian Charvolin**, « Comment renouveler l'expertise sur la crise environnementale : cinq thèses sur l'origine de l'environnement », *Quaterni*, n° 64, 2007, p. 11-22
- ★ **Elisabeth Remy, Valérie November, Cristina D'Alessandro-Scapari, Florian Charvolin** (dir.), *Espaces ; savoirs et incertitudes*, Ibis Press, 2005, 206 p.
- ★ **Florian Charvolin**, *L'invention de l'environnement en France*, Paris, La Découverte, 2003, 133 p.
- ★ **Florian Charvolin**, « Action à distance et engagement au Comité Ornithologique Rhône-Alpes », in Ion (Jacques), *L'engagement au pluriel*, Presses de l'Université de Saint-Étienne, 2001
- ★ **Florian Charvolin**, « L'invention de la biosphère: les fondements d'une méthode », *Nature, Sciences et Sociétés*, n° 1, 1994, p. 21-28
- ★ **Florian Charvolin**, « Le traitement administratif de l'innovation : le cas du ministère de l'Équipement », *Revue française des affaires sociales*, n° 47/3, 1993, p. 117-136
- ★ **Florian Charvolin**, « La mise en rapport des pollutions et nuisances (1964-67) : inscriptions ; affaires publiques et changement d'échelle environnemental en France », dans Cresal, *Les raisons de l'action publique : entre expertise et débat*, Paris, L'Harmattan, 1993 ★

Histoire des plages, de Cannes à La Napoule

Jean-Marie Martin

Nice, Éditions Gilletta - Nice Matin, 2012

Attachée à l'histoire des plages de Cannes et de la Napoule depuis le XVII^e siècle, cette vaste recherche entreprise par Jean-Marie Martin rend admirablement compte de la lutte séculaire entre l'homme et la nature et l'impact des aménagements humains sur la stabilité des rivages et sur l'ensablement des ports. Quelle plus brillante illustration du concept de développement durable que cette saga du littoral méditerranéen ! À la fois plaisante par la superbe iconographie réunie et passionnante par la précision des témoignages recueillis, elle atteste d'une érudition peu commune et d'un travail de documentation particulièrement méticuleux. Le lecteur peut suivre pas à pas l'action inlassable des ingénieurs intervenant sur le bord de mer pour le remodeler, une fois démontrés les effets inattendus des déboisements opérés au fil des siècles dans les Alpes du Sud.

C'est tout le mérite de ce bel ouvrage de conduire une réflexion pénétrante sur l'environnement et sur les écosystèmes.

(Note de l'éditeur)

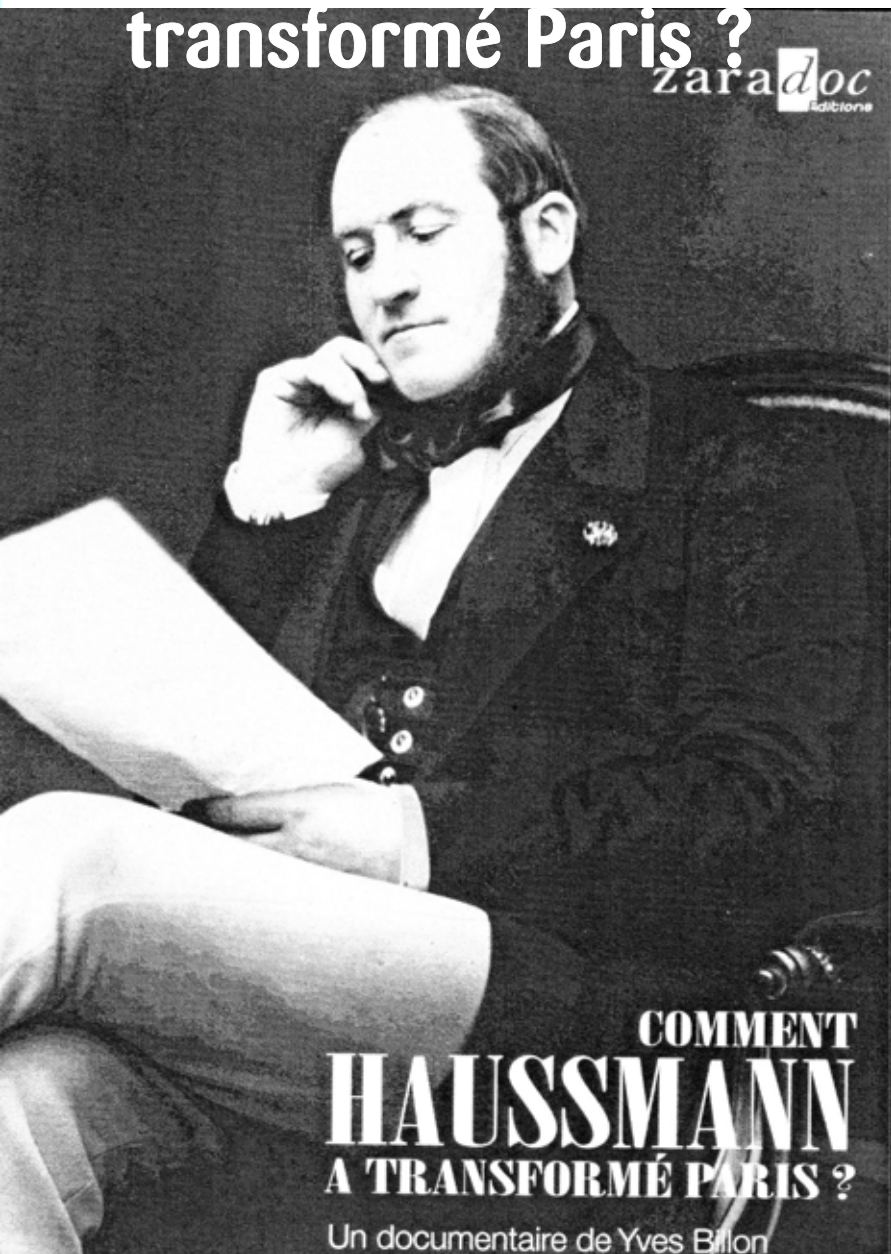
Éditions Gilletta-Nice matin
5 rue Michel-Ange
06100 Nice
www.editionsgilletta.com

HISTOIRE DES PLAGES DE CANNES ET DE LA NAPOULE

JEAN-MARIE MARTIN

Gilletta • nice-matin

Comment Haussmann a transformé Paris ?



Un documentaire de Yves Billon.

Montreuil, Zaradoc Éditions, 2011

De 1853 à 1870, soit un peu moins des vingt années qu'a duré le Second Empire, de cette ville encombrée, sale et dangereuse décrite par les écrivains du XIX^e siècle, Paris est devenue la grande capitale que l'on connaît d'aujourd'hui. Ces travaux sont l'œuvre d'un homme, le baron Haussmann, génie de l'urbanisme qui fut le véritable metteur en scène des volontés de Napoléon III. Si certains grands travaux commencés avant Haussmann ont en 1853, déjà bien contribué à moderniser la capitale (boulevard de Strasbourg achevé, le quartier des Halles a été remanié par Baltard et les premiers pavillons de fer installés, la rue Rambuteau a été percée), les travaux d'Haussmann restent ceux qui l'ont fondamentalement et durablement ciselée. Et pourtant peu de Parisiens se souviennent encore d'Haussmann, si ce n'est par le prisme des critiques qui lui ont été adressées : démolition de quartiers historiques, volonté de répression des soulèvements populaires, exode des pauvres en périphérie de la ville, dépenses phénoménales. Mais tout aussi légitimes qu'elles soient, que valent ces critiques face aux progrès phénoménaux que nous devons à Haussmann : hygiène, circulation, éclairage, confort... Peut-être serait-il enfin temps de rendre au baron, ce qui appartient au baron le temps d'une ballade dans Paris et son histoire ? *(Note de l'éditeur)*

Zaradoc Films

63 Rue Ménilmontant - 75020 Paris

www.zaradoc.com

État des lieux. Les lieux de l'État.

Photographies : **David Desaleux**.

Textes **Julien Langumier** et

Emmanuel Martinais.

Préface **Sylvain Maresca**.

Lyon, Éditions Libel, 2012

État des lieux. Les lieux de l'État est une proposition de récit photographique et sociologique, dans les locaux de l'ancienne DDE de Lyon. Confrontées aux témoignages des fonctionnaires, les images rendent enfin visibles les bouleversements induits par la réforme de l'État et de ses administrations. L'occasion, rare, de découvrir la déstabilisation d'un collectif de travail dédié au service public et de poser la question de sa disparition. (Note de l'éditeur)

Éditions Libel

9 Rue Franklin

69002 Lyon

www.editions-libel.fr



Une protection de l'environnement à la française ? (XIX^e-XX^e siècles)

Une protection de l'environnement à la française ?

(XIX^e-XX^e siècles)

SOUS LA DIRECTION DE
CHARLES-FRANÇOIS MATHIS ET JEAN-FRANÇOIS MOUHOT



(L'environnement a une histoire)

Champ Vallon

Charles-François Mathis et Jean-François Mouhot (dir.), préface d'**Henri Jaffeux**, président de l'Association pour l'histoire de la protection de la nature et de l'environnement. Seyssel, Éditions Champ Vallon, 2013 (collection : L'environnement a une histoire).

Protéger l'environnement est devenu un impératif incontournable des politiques publiques et un enjeu central des débats de société. Mais on oublie trop souvent l'ancienneté des actions de protection dont l'environnement a fait l'objet et la complexité des questionnements qu'elles ont soulevés à travers le temps. C'est cette lacune que le présent ouvrage entend combler : en s'interrogeant plus précisément sur les spécificités historiques de la protection de l'environnement en France et dans ses colonies depuis deux siècles, il entend offrir le recul nécessaire pour mieux comprendre les enjeux d'aujourd'hui. Y a-t-il une singularité des parcs nationaux ou régionaux français ? La France a-t-elle influencé ses partenaires européens dans leurs politiques environnementales, ou est-ce l'inverse ? Quel rapport les Français entretiennent-ils historiquement avec leur environnement ? La religion, l'éducation ont-elles établi un lien spécifique qui nous différencie de nos voisins ? À travers des exemples aussi diversifiés que la protection des oiseaux, du loup, des cours d'eau, la lutte contre les pluies acides, l'établissement des parcs ou de la réserve de Camargue, cet ouvrage propose, pour la première fois depuis vingt ans, un état des lieux de la connaissance historique sur le sujet. *(Note de l'éditeur)*

Éditions Champ Vallon - 01420 Seyssel

www.champ-vallon.com

« pour mémoire » | n°12 automne 2013

Royan - photographies de la Reconstruction (1950-1961)

archives photographiques du MRU

Brigitte Druenne-Prissette et Daniel Coutelier, commissaires de l'exposition

Devant l'ampleur des destructions subies par la France pendant la Seconde Guerre mondiale le gouvernement provisoire de la République française a créé en 1944 le ministère de l'Urbanisme et de la Reconstruction (MRU) chargé de diriger la reconstruction du pays en le modernisant. Créé en 1945 pour accompagner et promouvoir la politique du ministère, le service photographique du MRU a joué un rôle déterminant dans l'élaboration et la promotion des décisions ministérielles. De nombreux reportages ont été réalisés pour soutenir et éclairer son action et témoigner de l'avancement des travaux entrepris.

De 1950 à 1961 quatre reportages ont été consacrés par les photographes salariés du ministère à la reconstruction de Royan. Une cinquième campagne photographique conduite pour le MRU en janvier 1953 par Lucien Hervé, photographe officiel de Le Corbusier complète ces séries d'images. Toutes témoignent de la renaissance de la ville.

Une large sélection de ces photographies est présentée dans le catalogue de l'exposition organisée du 30 septembre 2013 au 20 janvier 2014 au musée de Royan¹ en collaboration avec la direction de la Communication des ministères du Logement et de l'Écologie. Elles illustrent un moment essentiel de l'histoire urbaine et architecturale de la ville. Trois historiens apportent leur expertise : Danièle Voldman² rappelle le rôle essentiel joué par l'État dans le processus de reconstruction des villes sinistrées, Gilles Ragot³ décrit les circonstances du passage du « souffle brésilien » qui a permis à Royan, aujourd'hui ville d'art et d'histoire, de devenir « la ville le plus cinquante de France »⁴, Didier Mouchel⁵ analyse les photographies proposées en rappelant les circonstances de la redécouverte de cette production « grise ».

C'est une nouvelle occasion de prendre toute la mesure de la richesse de ce « fonds MRU » reconnu aujourd'hui aussi riche du point de vue historique que du point de vue artistique.

¹ Musée de Royan : 31 avenue de Paris, 17200 Royan

² Danièle Voldman, *La reconstruction des villes françaises de 1940 à 1974. Histoire d'une politique* - Paris, l'Harmattan, 1997

³ Gilles Ragot (dir.), Thierry Jeanmonod, Nicolas Nogue, *L'invention d'une ville* - Monum, Éditions du Patrimoine, 2003

⁴ Jacques Lucan in AMC n°11, 1986, p.16

⁵ Didier Mouchel, Henri Salesse, *Enquêtes photographiques, Rouen 1951 et Le Petit-Quevilly 1952* - GwinZegal, 2008

Didier Mouchel (dir.), Danièle Voldman, *Photographies à l'œuvre. Enquêtes et chantiers de la Reconstruction. 1945-1958* - Jeu de Paume - Le Point du jour centre d'art - éditeur, 2011

ROYAN :

PHOTOGRAPHIES DE LA RECONSTRUCTION

(1950-1961) ARCHIVES PHOTOGRAPHIQUES DU MRU



Créé en 1995, le comité d'Histoire ministériel développe des activités dans les domaines de l'Écologie, du Développement durable, de l'Énergie, des Transports, de la Mer mais aussi dans ceux de l'Urbanisme, du Logement et de la Ville.

Afin de valoriser le patrimoine historique du ministère et de contribuer au sentiment d'appartenance à ce ministère de chacun de ses agents, quelle que soit son origine, le comité d'Histoire s'appuie sur un Conseil scientifique, composé de chercheurs et de spécialistes reconnus, pour définir ses priorités d'intervention en matière d'histoire et de mémoire des administrations, des politiques publiques menées ainsi que des techniques, des métiers et des pratiques professionnelles qui ont été développés. Il cherche également à répondre aux attentes exprimées par les services, les opérateurs et les partenaires du ministère.

Un programme prévisionnel de thèmes prioritaires (risques et catastrophes, innovations, territoires et milieux, mobilités et modes de vie) et de journées d'études a été arrêté pour les années 2012 à 2017.

Le comité soutient et accompagne scientifiquement et financièrement des études et des recherches historiques. Il publie la revue semestrielle « *Pour mémoire* » (3000 exemplaires). Il organise des séminaires et des journées d'études dont il peut diffuser les actes dans des numéros spéciaux de la revue. Il peut favoriser la publication d'ouvrages de référence. Pour les besoins de la recherche, il constitue un fonds d'archives orales d'acteurs des politiques ministérielles. Il gère un centre documentaire ouvert au public doté de plus de 4 000 ouvrages. Il diffuse sur internet et sur intranet un guide des sources accessibles, la revue et les actes de journées d'études et de séminaires. Il peut participer à des manifestations avec des partenaires publics ou privés.

Le comité d'Histoire du ministère

L'ORGANISATION DU SECRÉTARIAT DU COMITÉ D'HISTOIRE

★ Secrétaire

Louis-Michel SANCHE

ingénieur général des Ponts et Chaussées, secrétaire général du Conseil général de l'Environnement et du Développement durable

tél. 01 40 81 68 23

fax. 01 40 81 23 24

louis-michel.sanche

@developpement-durable.gouv.fr

★ Secrétaire-délégué

Patrick FÉVRIER

administrateur civil hors classe

Tél : 01 40 81 21 73

patrick.fevrier

@developpement-durable.gouv.fr

★ Adjointe au secrétaire délégué

mission recueil de témoignages oraux

Christiane CHANLIAU

chargée de mission

tél. 01 40 81 82 05

christiane.chanliau

@developpement-durable.gouv.fr

★ Accueil, assistance

à la coordination et secrétariat

Yannick HILAIRE

secrétaire de rédaction

Tél. : 01 40 81 36 75

yannick.hilaire

@developpement-durable.gouv.fr

★ Secteur documentation

communication électronique

Françoise PORCHET

chargée d'études documentaires

Tél. : 01 40 81 36 83

francoise.porchet

@developpement-durable.gouv.fr

★ Secteur études-recherches

Stève BERNARDIN

chargé de mission

Tél. : 01 40 81 36 47

steve.bernardin

@developpement-durable.gouv.fr

★ Secteur animation-diffusion

Marie-Thérèse RIEU

chargée de mission

Tél. : 01 40 81 15 38

marie-therese.rieu

@developpement-durable.gouv.fr

LE CONSEIL SCIENTIFIQUE

Dominique BARJOT

Professeur d'histoire contemporaine
à l'Université Paris IV

Bernard BARRAQUÉ

Directeur de recherche au CNRS,
CIRED-AgroParisTech

Alain BILLON

Ancien secrétaire délégué du comité
d'Histoire

François CARON

Professeur émérite à l'Université
Paris IV

Florian CHARVOLIN

Chargé de recherche au CNRS, Centre
Max Weber, Université Jean Monnet de
Saint-Etienne

Kostas CHATZIS

Chercheur à l'École des Ponts
ParisTech, LATTs

Viviane CLAUDE

Professeur à l'Institut d'Urbanisme de Paris,
Université Paris XII

Florence CONTENAY

Inspectrice générale de l'Équipement
honoraire

Gabriel DUPUY

Professeur émérite à l'Université
de Paris I

Philippe GENESTIER

Professeur à l'ENTPE, chercheur
au laboratoire RIVES-CNRS

Vincent GUIGUENO

Chargé de mission à la direction
des Affaires Maritimes, chercheur associé au
LATTs-CNRS

Anne-Marie GRANET-ABISSET

Professeur d'histoire contemporaine,
Université Pierre-Mendès-France, à Grenoble

André GUILLERME

Professeur au CNAM, directeur du Centre
d'histoire des techniques et l'environnement

Bertrand LEMOINE

Directeur de recherche au CNRS, directeur
de l'atelier international
du Grand Paris

Geneviève MASSARD-GUILBAUD

Directrice d'études à l'EHESS

Alain MONFERRAND

Ancien secrétaire-délégué du comité
d'Histoire

Antoine PICON

Professeur à l'Université de Harvard,
enseignant-chercheur à l'École des Ponts
ParisTech, LATTs

Anne QUERRIEN

Ancienne directrice de la rédaction de
la revue « *Les Annales de la Recherche
urbaine* »

Thibault TELLIER

Maître de conférences en histoire
contemporaine à l'Université Lille III

Hélène VACHER

Professeur à l'ENSA de Nancy

Loïc VADELORGE

Professeur d'histoire contemporaine
à l'Université Paris-Est, Marne-la-Vallée,
Laboratoire d'Analyse comparée des
pouvoirs, EA 3350

L'ACTIVITÉ DU COMITÉ D'HISTOIRE

Depuis 2006, 11 numéros de la revue semestrielle « *Pour mémoire* » ont déjà présenté un panorama diversifié d'articles sur l'histoire de l'administration et des cultures professionnelles. En 2013, les thématiques principales concernent la politique des déchets ménagers, la loi d'orientation des transports intérieurs de 1982, la politique des villes nouvelles, l'aménagement et la décentralisation ainsi que les politiques d'économie d'énergies renouvelables après le premier choc pétrolier de 1973. www.developpement-durable.gouv.fr/Pour-memoire-la-revue-du-Comite-d.html

Depuis 1995, le comité d'Histoire a organisé des journées d'études, des conférences et des séminaires, avec les directions d'administration centrale, le réseau scientifique et technique et les opérateurs, des universitaires, des chercheurs et des partenaires extérieurs. En 2013, les manifestations prévues portent sur les polices spéciales de

l'environnement de Philippe le Bel à nos jours (13 février), les innovations financières en matière d'aménagement et d'environnement (18 octobre) et la lutte contre l'habitat insalubre. Des numéros spéciaux de la revue sont programmés en 2013 comme actes des journées qui ont été consacrées à la genèse du ministère de l'Environnement, à la prospective et aux polices de l'environnement. www.developpement-durable.gouv.fr/Prochaines-manifestations-du.html

Le comité peut apporter son soutien à l'édition d'ouvrages tels que, en 2013, ceux consacrés à l'impact des abords des monuments historiques sur l'urbanisme, à la recherche en matière de transport et de sécurité routière en 1945-1985. www.developpement-durable.gouv.fr/Des-publications-en-partenariat.html

Depuis sa création, le comité a recueilli plus de 180 témoignages oraux destinés à préserver la mémoire des réalisations professionnelles et des métiers dans le ministère. La constitution d'une banque de données est en préparation.

LES OUTILS

★ La bibliothèque, ouverte au public, comprend plus de 4 000 volumes, ouvrages spécialisés ou usuels. Elle est accessible au public du lundi au vendredi, sur rendez-vous

★ Les sites consultables

internet : www.developpement-durable.gouv.fr/le_ministere/Histoire_et_archives

intranet : intra.comite-histoire.cgpc.i2/

★ Le guide des sources, accessible sur l'internet et l'intranet, a été conçu pour faciliter le repérage des sources historiques dans les domaines de compétence du ministère ;

★ Des dossiers bibliographiques et biographiques à consulter sur place ;

★ La revue « *Pour mémoire* » (semestriel + numéros spéciaux) ;

★ La consultation d'archives orales.

Vous souhaitez consulter les ressources du secrétariat du comité d'Histoire... Vous pensez que votre témoignage peut éclairer l'histoire du ministère de l'Écologie, du Développement durable et de l'Énergie et des administrations dont il est l'héritier... Vous avez connaissance d'archives, de documents divers, d'objets intéressant l'histoire de ces administrations, alors...

N'HÉSITEZ PAS À NOUS CONTACTER

**Secrétariat du comité d'Histoire
Conseil général de l'Environnement et
du Développement durable**

7^e section - 20^e étage - bureau 20.20
Tour Pascal B - 92055 La Défense cedex

tél : 33 (0) 01 40 81 15 38 ou 21 73

fax : 33 (0) 1 40 81 23 24

courriel: comite.histoire@developpement-durable.gouv.fr



« pour mémoire »
la revue du comité d'Histoire

rédaction ★ Tour Pascal B 20.20

92 055 La Défense Cedex

téléphone : 01 40 81 15 38 ou 36 83

télécopie : 01 40 81 23 24

comite.histoire@developpement-durable.gouv.fr

fondateurs de la publication ★ Pierre Chantereau et Alain Billon

directeur de la publication ★ Louis-Michel Sanche

rédacteur en chef ★ Patrick Février

suivi de fabrication ★ Marie-Thérèse Rieu

conception graphique de la couverture ★ société Amarante

Design graphique, 53 rue Lemercier - Paris 75017

crédit photo couverture ★ Acheminement fluvial des déchets

compactés ©Syctom

réalisation graphique ★ Annick Samy

impression ★ **couverture** ★ Étoile imprim/PNK Graphic

★ Intérieur ★ SG/SPSSI/ATL 2

ISSN ★ 1955-9550

ISSN ressource en ligne ★ 2266-5196



imprimé sur du papier certifié écolabel européen



MINISTÈRE DE L'ÉGALITÉ DES TERRITOIRES ET DU LOGEMENT

CONSEIL GÉNÉRAL DE L'ENVIRONNEMENT ET
DU DÉVELOPPEMENT DURABLE

COMITÉ D'HISTOIRE

TOUR PASCAL B
92055 LA DÉFENSE CEDEX

www.developpement-durable.gouv.fr