



132

NUMÉRO

Vendredi 7 mars 2003

NOTES D'IÉNA

INFORMATIONS DU CONSEIL ÉCONOMIQUE ET SOCIAL

RAPPORTEUR :
CLAUDE MARTINAND

AU NOM
DE LA SECTION DU
CADRE DE VIE
PRÉSIDIÉE PAR
MICHÈLE ATTAR

« ENVIRONNEMENT ET DEVELOPPEMENT DURABLE L'INDISPENSABLE MOBILISATION DES ACTEURS ECONOMIQUES ET SOCIAUX »

Par lettre en date du 24 décembre 2002, le Premier ministre a invité le Conseil économique et social à participer au débat engagé sur l'élaboration de la charte de l'environnement voulue par le Président de la République.

C'est pour sa composition largement représentative de la société civile que son avis a été sollicité sur les voies et moyens à mettre en œuvre pour sensibiliser et mobiliser les acteurs économiques et sociaux, dans ce véritable projet de société.

ASSEMBLÉE PLÉNIÈRE
DES
11 ET 12 MARS 2003

I - UNE REMISE EN PERSPECTIVE

L'histoire de la politique de l'environnement est marquée par trois étapes majeures : elle débute par le droit sur l'environnement, passe au droit de l'environnement puis au droit à l'environnement, plus large, qui pourrait devenir un droit de l'homme.

Cette évolution conduit à une analyse critique de la définition de l'environnement tirée du code de l'environnement. Accumulation d'objets environnementaux, cette définition ne prend pas en compte, en effet, les dimensions patrimoniale, temporelle (long terme et irréversibilité), territoriale et démocratique.

La révision devrait déboucher sur la notion de développement durable telle qu'elle résulte du rapport Brundtland (1987) et qui repose sur trois piliers indissociables : le développement économique, le progrès social et la qualité de l'environnement.

Le droit de l'environnement, droit collectif, dont la responsabilité relève de la puissance publique chargée de le faire appliquer, ne peut être séparé du droit à l'environnement qui sera un droit individuel.

Notre pays est en retard par rapport aux engagements internationaux et communautaires. L'adoption d'une charte de l'environnement, qui remettrait la France dans le peloton de tête, comporterait :

- **Une dimension politique permettant :**
 - de faire prendre conscience des enjeux par chacun d'entre nous et par tous les acteurs de **la société** ;
 - d'entraîner une forte légitimation sociale et culturelle ;
 - de construire de nouvelles gouvernances à tous les niveaux ;
 - de contribuer à refonder la légitimité démocratique et républicaine.

• Une dimension juridique

Cette charte ouvrirait de nouvelles possibilités d'actions en créant une obligation pour le législateur, le recours du citoyen pour « *voie de fait* », ainsi que la réparation pour dommages environnementaux.

Pour introduire cette charte dans le dispositif constitutionnel, plusieurs options s'offrent en fonction de la définition de l'environnement qui sera retenue, des principes qui lui seront associés ainsi que de sa reconnaissance en tant que droit fondamental de la personne auquel devrait se rattacher un droit collectif de la société.

II - DE BONS PRINCIPES À FAIRE PARTAGER, À ÉLARGIR ET À COMPLÉTER

• Les bons principes de la loi Barnier (1995)

- **le principe de précaution** selon lequel « *l'absence de certitudes ne doit pas retarder l'adoption de mesures effectives et proportionnées visant à prévenir un risque de dommages graves et irréversibles à l'environnement, à un coût économiquement acceptable* » est souvent perçu comme un principe d'abstention alors qu'il est, au contraire, un principe d'action. La nécessaire mise en place d'un « *Etat-précaution* » suppose l'organisation d'expertises collectives, de débats publics, de veilles et d'alertes conduisant à la prise de décisions publiques ;

- **le principe d'action préventive** « *et de correction, par priorité à la source, des atteintes à l'environnement en utilisant les meilleures techniques disponibles à un coût économiquement acceptable* », qui repose sur des approches probabilistes, devrait être invoqué pour des situations de risques dont l'existence est connue ;

- le **principe du pollueur-payeur** selon lequel « *les frais résultant des mesures de prévention, de réduction de la pollution et de la lutte contre celle-ci doivent être supportés par le pollueur ne doit pas être perçu comme un « droit à polluer » ;*

- le **principe de participation** selon lequel « *chaque citoyen doit avoir accès aux informations relatives à l'environnement, y compris celles relatives aux activités dangereuses* » implique une démocratie participative articulée avec la démocratie représentative.

Ces principes, souvent mal compris et mal appliqués, devraient être pris en compte simultanément. La notion de « *conditions économiquement acceptables* » est souvent oubliée.

- **D'autres principes à introduire :**

- le **principe d'intégration** : il s'agit de faire de l'environnement une des dimensions de toute décision au même titre que les considérations économiques et sociales et réciproquement ;

- le **principe de responsabilité environnementale** qui n'implique pas forcément la faute et suppose l'établissement préalable d'inventaires et la définition précise des dommages ou des atteintes à l'environnement ;

- le **principe d'évaluation pluraliste** pour nourrir le débat public et conforter le principe de participation ;

- la prise en compte des principes communautaires de **subsidiarité** pour traiter les problèmes au niveau le plus adéquat et de **proportionnalité**, en évaluant le degré de gravité du dommage supposé et son coût.

III - COMMENT SENSIBILISER LES ACTEURS ÉCONOMIQUES ET SOCIAUX

- **Quelles catégories d'acteurs sensibiliser ?**

Tous les acteurs économiques (entreprises, services, administrations), les organisations syndicales de salariés, le monde associatif dans sa diversité et les collectivités locales doivent être mobilisés.

- **Acquis et limites de la mobilisation actuelle**

Le degré de mobilisation est variable selon les activités exercées et les sensibilités : des avant-gardes s'élargissent dans l'industrie, l'artisanat et l'agriculture. Mais le bilan reste contrasté parmi les autres acteurs de la société civile, en particulier dans le monde syndical confronté aux problèmes d'emploi, de conditions de travail, d'hygiène et de sécurité dans l'entreprise et dans le monde associatif, qui peut parfois développer le phénomène du NIMBY.

Un début de mobilisation prometteur s'est toutefois manifesté dans les collectivités locales.

- **Les principaux obstacles à la mobilisation paraissent devoir être imputés, notamment :**

- aux politiques environnementales trop sectorielles que la charte pourra remettre en perspective ;

- à une législation et une réglementation trop abondantes parfois inapplicables ou inappliquées faute de contrôles et de sanctions dissuasifs ;

- à des attitudes trop absolues rendant difficiles la négociation et la recherche de compromis, alors que des jeux gagnant-gagnant auraient pu faire avancer plus vite les dossiers.

NOTE FLASH

Assemblée plénière
11 et 12 mars 2003

Claude MARTINAND

Conseiller économique et
social (1999)

Fonctions

- Vice-président du Conseil général des Ponts et chaussées
- Président d'honneur, fondateur de RFF (1997-2002)
- Président de l'Institut de la gestion déléguée (2001)

Anciennes fonctions

- Ancien directeur des Affaires économiques et internationales du ministère de l'Équipement, des Transports et du Logement
- Ancien directeur général de l'IGN (1985-1989)
- Ancien directeur de cabinet au ministère des Transports (1981-1984)

Autre fonction

- Administrateur d'Aéroports de Paris

Diplômes

- Ancien élève de l'École polytechnique (1964)
- Ancien élève de l'École nationale des Ponts et chaussées (1969)

Décorations

- Officier de la Légion d'honneur
- Officier de l'Ordre national du Mérite
- Chevalier du Mérite agricole

Ouvrage

- *Le génie urbain* – la documentation française (1986)
- Divers articles sur le service public, les réseaux et les territoires
- *L'avenir du transport ferroviaire* – rapport introductif au débat national (février 1996)
- *Le financement privé des équipements publics* – *oeconomica* (1999)
- *La maîtrise des services publics urbains organisés en réseaux* – avis présenté au CES
- Journaux officiels (2001)

« ENVIRONNEMENT ET DEVELOPPEMENT DURABLE L'INDISPENSABLE MOBILISATION DES ACTEURS ECONOMIQUES ET SOCIAUX »

RAPPORTEUR : CLAUDE MARTINAND

Le Conseil économique et social approuve la constitutionnalisation de l'environnement mais dans le cadre plus large du développement durable. Il formule à cette fin les propositions suivantes :

1 - Promouvoir une charte de l'environnement et du développement durable

La mobilisation sur l'environnement n'a été, dans notre pays, ni générale, ni suffisante. Il convient aujourd'hui d'engager, en synergie et en tension avec les aspects économiques et sociaux, la notion de développement durable telle que précisée en 1992 à Rio. C'est le moyen de promouvoir une vision de l'environnement moins naturaliste et plus humaniste, intégrant pleinement la solidarité et la démocratie, tant au Nord qu'au Sud.

2 - Clarifier, élargir et compléter les principes de la loi Barnier

- rebaptiser le principe de précaution en principe d'action précoce en cas d'incertitude scientifique ;
- asseoir le principe d'action préventive et d'action par priorité à la source sur une réglementation claire ;
- replacer le principe du pollueur-payeur dans un contexte de recherche d'efficacité économique, sociale et environnementale ;
- compléter le principe de participation et d'information par celui de l'évaluation pluraliste ;
- introduire le principe d'intégration prenant en compte le caractère systémique des questions à traiter ;
- introduire le principe de responsabilité environnementale en définissant mieux les atteintes à l'environnement ;
- rappeler les principes communautaires de subsidiarité et de proportionnalité.

Tous ces principes doivent fonctionner ensemble, le principe d'intégration et l'efficacité globale apparaissant comme premier.

3 - Reconstruire la notion d'intérêt général

Il s'agit de reconstruire la notion d'intérêt général comme le résultat du débat démocratique et non comme un *a priori*. Il s'agit de promouvoir une efficacité globale, à la fois économique, sociale et environnementale, et de développer de nouvelles régulations. Celles-ci conduiront à l'émergence d'une gouvernance mondiale grâce à la coordination des organisations existantes (OIT, OMC, OMS...) et à la nécessaire création d'une Organisation mondiale de l'environnement.

4 - Mieux sensibiliser et mobiliser les acteurs économiques et sociaux

En particulier à travers des engagements de progrès avec les entreprises, la mobilisation du secteur financier, la promotion du commerce équitable, une plus grande implication des organisations syndicales qui le souhaitent, le développement de projets territoriaux (agendas 21) et une plus grande solidarité entre les différents territoires.

5 - Refonder les approches économiques

A partir d'un appareil statistique rénové prenant mieux en compte l'approche du développement durable par des indicateurs adaptés et les outils d'une gestion patrimoniale.

6 - Élargir la question sociale aux questions sociétales.

7 - Réexaminer les politiques environnementales à la lumière de la charte et « actualiser » les textes existants en fonction des principes retenus.

8 - Éduquer, former, informer et participer de façon à faire évoluer les comportements.

9 - Appliquer à la recherche et à l'expertise les principes de la charte, en particulier celui d'intégration qui implique une réelle pluridisciplinarité et une responsabilité sociale des chercheurs.

10 - Favoriser la prise en compte du développement durable dans différentes institutions et organisations et tout particulièrement dans les pouvoirs publics.