



Les politiques publiques de l'environnement

Michel Ségard

Octobre / Novembre 2005



Programme



- ✓ 31/10 Introduction
- ✓ 07/11 Risques naturels et industriels
(Michel Ségard)
- ✓ 14/11 Politique de l'eau
(Claude Truchot)
- ✓ 28/11 La nature et les paysages
(Corinne Etaix)
- ✓ 29/11 Conclusion

Introduction

31 octobre 2005



- ✓ Naissance du concept d'environnement
- ✓ Création du ministère de l'environnement
- ✓ Développement durable
- ✓ Principe de précaution
- ✓ La charte de l'environnement

Naissance du concept d'environnement



Bonne ou mauvaise nature?



- ✓ «(La nature) *n'est défectueuse en rien et on ne peut s'égarer en suivant exactement et fidèlement ses impressions* » (Erasme 1508)
- ✓ « *Tout ce qui vient au revers du cours de nature peut estre fascheux, mais ce qui vient selon elle doit estre toujours plaisant* » (Montaigne, Les essais, 1574)
- ✓ « *L'homme abandonné à la pure nature n'aurait pour tout langage que quelques sons inarticulés ... ses idées seraient renfermées dans le soin de se nourrir* » (Voltaire 1694-1778)

XVI^{ème} siècle



prise de conscience de l'impact de l'activité humaine sur la nature

- ✓ Rabelais (1494-1553) décrit les progrès de l'humanité et leurs conséquences néfastes
- ✓ Bernard Palissy (1510-1590) commente les dégâts commis lors de l'exploitation de la forêt. Le terme « eaux et forêts » apparaît.

Développement durable au XVI^{ème} siècle?

- ✓ Olivier de Serres (1539-1619)

« du théâtre d'agriculture et mesnage des champs il semble que la recherche de l'eau et du bois doive estre jointte avec l'ordonnance de la maison, avant qu'entrer au discours du labourage des terres »


XVII^{ème} siècle

Louis XIV réglemente

- ✓ Ordonnance sur le fait des eaux et forêts
- ✓ « *Nul ne pourra jeter dans les fleuves et rivières navigables et flottables, aucunes ordures, immondices ou les amasser sur les quais ou rivages, à peine d'amende arbitraire.* » Colbert (1619-1683)

XVIII^{ème} siècle

Gestion du territoire



- ✓ Les risques:
 - « *les incendies sont de si grands ravages dans les forêts ; qu'on ne sauroit prendre trop de précaution pour les prévenir : c'est dans cette vue que l'ordonnance défend ...* » règles de distance. Peine de mort. (1750)

XVIII^{ème} siècle

Gestion du territoire



- ✓ Chasse :

Pour la conservation des Perdrix :

interdiction de les tuer ou d'en ramasser les œufs du 15 mars au 15 juillet (Article 16 du traité de la police de François Joseph Cugnet 1775)

XVIII^{ème} siècle

Gestion du territoire

- ✓ Urbanisme: pollution de l'air et de l'eau

Louis Sébastien Mercier (1740-1814) parle des « *rues trop étroites et mal percées* » qui gêne la circulation de l'air ou des vidangeurs qui vident les fosses d'aisances dans la Seine où les porteurs d'eau viennent se ravitailler.

>>> Hygiénisme au XIX^{ème} siècle

XIX^{ème} siècle

L'internationalisation



- ✓ Charles Fourier (1772-1837) : Fièvre jaune et choléra « ... *combien en verra-t-on encore éclore si l'on ne procède pas à l'organisation sanitaire et unitaire du globe* ».
Plus loin, il évoque le déboisement et tarissement des sources.

XIX^{ème} siècle

L'internationalisation



- ✓ Jules Michelet (1798-1874), *La mer* (1861) vers un droit de la pêche et la préservation de la ressource halieutique: « *Il faut que les grandes nations s'entendent pour substituer à cet état sauvage un état de civilisation ... (et) décident de promulguer, toutes ensemble, un droit de la mer* ».

Développement durable au XIX^{ème} siècle?



- ✓ Isidore Geoffroy Saint Hilaire (1805-1861) pose le principe de la conservation des espèces animales (utiles) :
« *Conserver ce que nous possédons ;
L'utiliser selon le mode le plus profitable.
Et y ajouter s'il est possible* »
- ✓ Elisée Reclus, géographe et ... anarchiste (1830-1905) s'interroge sur le « *nombre des hommes que pourrait nourrir notre globe planétaire* »

Création du ministère de l'environnement



7 janvier 1971

Environnement ?



« L'environnement représente, à un moment donné, l'ensemble des agents physiques, chimiques et biologiques, et des facteurs sociaux susceptibles d'avoir un effet direct ou indirect, immédiat ou à terme, sur les être vivants et les activités humaines »

Création d'un droit de l'environnement



- ✓ **Code civil article 1382 et 1383 :**
« Chacun est responsable du dommage qu'il a causé, non seulement par son fait mais encore par sa négligence ou son imprudence »
- ✓ ▪ Police de la chasse 1844 - Police de la pêche 1829
- ✓ Police des établissements dangereux, incommodes ou insalubres 1917
- ✓ Police des eaux 1932, loi cadre de 1964 (1965, 1966, 1967, 1969)
- ✓ Police sanitaire 1902, 1913
- ✓ Protection des sites 1930, secteurs sauvegardés 1962
- ✓ Réserves naturelles 1957, parcs nationaux 1960, parcs naturels régionaux 1967
- ✓ Air: loi cadre de 1961, pollution de l'air 1963, 1964, 1967, 1969
- ✓ Bruit 1957, 1969

Une demande sociale et politique



- ✓ *« Comment utiliser la liberté qui vaut à l'homme la suppression des besoins économiques pressants ? » (Keynes)*
- ✓ *« nous éprouvons du désarroi dans la prospérité » (François Bloch Lainé 1971)*
- ✓ Impact des catastrophes:
 - ✓ Torrey Canyon 1967
 - ✓ Aberfan - 144 morts en 1966

10 juin 1970: 100 mesures pour l'environnement




- ✓ Actions contre les pollutions
- ✓ Protection et amélioration de l'environnement rural et urbain
 - ✓ Environnement en milieu urbain
 - ✓ Expériences en site rural
 - ✓ Les parcours et circuits de nature
 - ✓ Le milieu forestier
 - ✓ La faune et la flore
 - ✓ Les parcs naturels

10 juin 1970: 100 mesures pour l'environnement



- ✓ Les moyens d'une politique
 - ✓ Renforcement des études et recherches
 - ✓ Politique des terrains et des sites
 - ✓ Pédagogie au contact des réalités
 - ✓ Campagnes d'information
 - ✓ Structures administratives adaptées
 - ✓ Action régionale et locale

Pourquoi un nouveau ministère?




Pour

- ✓ Peut-on confier l'environnement à des ministères pollueurs ?
- ✓ En deux ans, le mot « environnement », passe du domaine scientifique à la langue courante.
- ✓ 1968 et 1969 mise en cause de l'évolution des sociétés développées

Contre

- ✓ L'environnement n'est pas un domaine, c'est une attitude
- ✓ Confier l'environnement à un ministère non-pollueur ? la Santé ?

7 janvier 1971 création du Ministère de la protection de la nature et de l'environnement



- ✓ 3 ans de débat
- ✓ département ministériel nouveau
- ✓ Robert Poujade, ministre délégué auprès du premier ministre
- ✓ ministère sans politique ni administration
- ✓ organiser des transferts de compétences

Quelles compétences?



- ✓ Sa vocation est de coordonner les politiques
- ✓ Une compétence déléguée : protection de la nature et des paysages, améliorer l'environnement et le cadre de vie, prévenir, réduire ou supprimer les pollutions et nuisances de toutes sortes
- ✓ Des compétences transférées :
 - ✓ Secrétariat de la mission interministérielle de l'environnement (DATAR)
 - ✓ Direction générale de la protection de la nature et de l'environnement (y compris l'environnement industriel)
 - ✓ Le secrétariat permanent pour l'étude des problèmes de l'eau
 - ✓ Le service d'information et des relations

Emergence de la notion de développement durable



La prise de conscience



- ✓ 1972 Stockholm - Conférence des Nations-Unies sur l'environnement
 - ✓ État d'épuisement des ressources naturelles
 - ✓ Perte de la biodiversité
 - ✓ Irréversibilité
 - ✓ Conséquences sociales
- ✓ Reconnaissance d'un droit à l'environnement

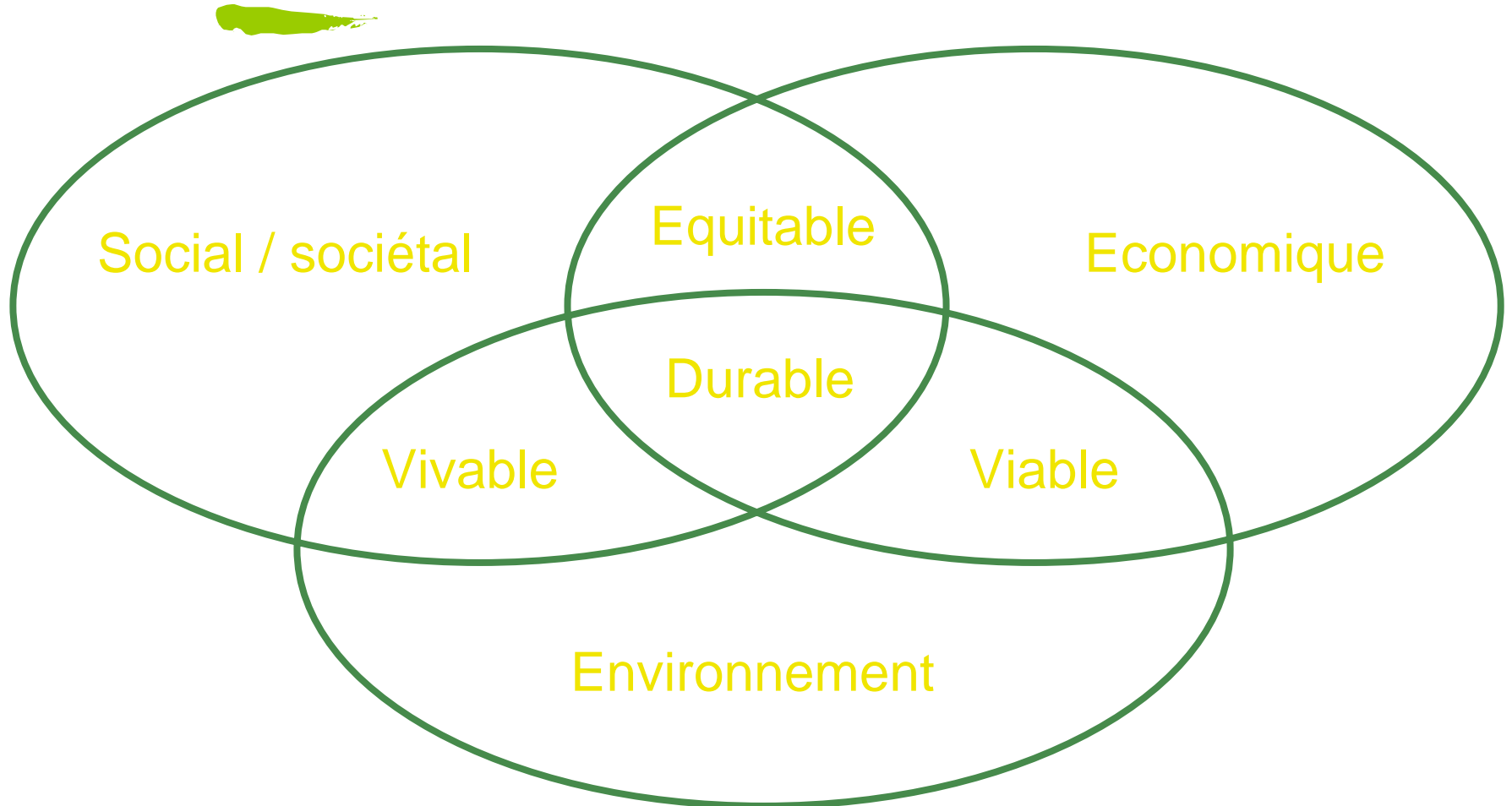
L'acte fondateur



✓ 1987 Commission mondiale sur
l'environnement et le développement
dite « commission Brundtland », ministre norvégienne de l'environnement

« *Un développement qui répond aux **besoins**
du développement du présent sans
compromettre les **capacités** des générations
futures à répondre aux leurs* »
rapport « Our common future »

Les trois sphères



La mobilisation



- ✓ 1992 Le sommet de la terre à Rio (CNUED)
 - ✓ 27 principes de la déclaration de Rio
 - ✓ Adoption de l'« agenda 21 »
- ✓ 1997 Assemblée générale des Nations-Unies
 - ✓ Premier bilan, mitigé, de Rio
- ✓ 2000 Déclaration du millénaire
 - ✓ Réduction de la pauvreté et développement durable
- ✓ 2002 Sommet mondial sur le développement durable de Johannesburg

Agenda 21



- ✓ Environnement
- ✓ Social
- ✓ Economique

Agenda 21 - Environnement




- ✓ Protection de l'atmosphère
- ✓ Gestion des déchets
- ✓ Gestion des substances chimiques toxiques
- ✓ Protection des ressources en eau douce
- ✓ Préservation de la diversité biologique
- ✓ protection des océans et de toutes les mers
- ✓ Gestion des écosystèmes fragiles

Agenda 21 - Social



- ✓ Coopération internationale
- ✓ Lutte contre la pauvreté
- ✓ Dynamique démographique et durabilité
- ✓ Protection et promotion de la santé
- ✓ Renforcement du rôle des principaux groupes
(femmes, jeunes, populations autochtones, ONG, travailleurs)

Agenda 21 - Economie



- ✓ Intégration du processus de décision sur l'environnement et le développement
- ✓ Renforcement du rôle du commerce et de l'industrie
- ✓ Ressources et mécanismes financiers
- ✓ Modification de mode de consommation
- ✓ Renforcement des capacités des pays en voie de développement

Les principes de l'action



- ✓ Des logiques nouvelles
 - ✓ court terme / long terme
 - ✓ local / global
 - ✓ simple / complexe
 - ✓ coopération / compétition

Les principes de l'action



- ✓ Responsabilité
- ✓ **Principe de précaution**
- ✓ Transparence de l'information
- ✓ Participation

(convention d'Aarhus 26 juin 1998)

Vers une nouvelle gouvernance ...

Gouvernance



« La gouvernance est un processus de décision collectif n'imposant pas systématiquement une situation d'autorité. »

(guide SD 21000, développement durable, AFNOR)

Dans un système complexe et incertain, pour lesquels les enjeux sont liés, aucun des acteurs ne dispose de toute l'information et toute l'autorité pour mener à bien une stratégie d'ensemble inscrite dans le long terme

Gouvernance



« Art ou manière de gouverner qui vise à un développement économique, social et institutionnel durable, en maintenant un sain équilibre entre l'Etat, la société civile et le marché économique »

Grand dictionnaire de la langue française

Le principe de précaution



Les origines



- ✓ Allemagne - 1976:
*« La politique de l'environnement ne se limite pas à **prévenir** des dommages imminents ou à les réparer s'ils se réalisent. Une politique environnementale **précautionneuse** demande en outre que les ressources naturelles soient protégées et qu'elles soient gérées avec soin »*

Les origines



✓ Rio - 1992:

« Pour protéger l'environnement, des mesures de précaution doivent être largement appliquées par les Etats selon leurs capacités. En cas de risques que dommages graves ou irréversibles, l'absence de certitude scientifique absolue ne doit pas servir de prétexte pour remettre à plus tard l'adoption de mesures effectives visant à prévenir la dégradation de l'environnement »

Un principe souvent évoqué



- ✓ Changement climatique (convention cadre des NU de 1992)
- ✓ Convention sur la diversité biologique (1992)
- ✓ Protocole de Carthagène sur les biotechnologies (2000)
- ✓ Conventions sur le droit de la mer (1982, 1992, 1995, 1996)
- ✓ Protection des eaux (Helsinki-1992, 1994)
- ✓ Protocole relatif aux substances qui appauvrissent la couche d'ozone (Londres - 1990)
- ✓ Déchets transfrontaliers (Bamako - 1991)
- ✓ ...

Inscrit dans la loi française en 1995 (loi Barnier) ...


- ✓ L 110-1.II du code de l'environnement
 - ✓ Après la prévoyance au XIXème siècle, la prévention au XXème siècle
 - ✓ Le principe de précaution

« *Le principe de précaution, selon lequel l'absence de certitudes, compte tenu des connaissances scientifiques et techniques du moment, 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* »

... en même temps que trois autres principes

- ✓ Action préventive et de correction
 - ✓ À la source, meilleure technique au meilleur coût
- ✓ Pollueur - payeur
- ✓ Participation
 - ✓ Chaque citoyen doit avoir accès aux informations relatives à l'environnement

Principe d'action ou principe d'abstention?



- ✓ Des procédures et des méthodes
- ✓ Responsabilité de l'Etat, expertise collective
- ✓ Capacité d'anticipation en univers incertain
- ✓ Devoir de recherche, de connaissance
- ✓ Devoir d'information


Un principe à élargir?



- ✓ La santé
- ✓ La sécurité alimentaire
- ✓ Le patrimoine archéologique

Rapport de Philippe Kourilsky et Geneviève Viney

La charte de l'environnement



Un engagement politique



Le Président de la République s'est engagé de façon forte et explicite, le 3 mai 2001 à Orléans, puis le 18 mars 2002 à Avranches, à proposer aux Français une charte adossée à la Constitution. Il énonce 5 principes:

- ✓ Responsabilité
- ✓ Précaution
- ✓ Intégration
- ✓ Prévention
- ✓ Participation



- ✓ Le 5 juin 2002, sur la proposition de Mme Bachelot, le conseil des Ministres confie la préparation de la charte à une commission présidée par Yves Coppens, consultation
- ✓ 15 avril 2003 présentation des travaux de la commission en conseil des ministres
- ✓ 5 juin 2003 le projet de loi constitutionnelle est adopté par le conseil des ministres

Approbation



- ✓ Loi constitutionnelle n°2005-205 du 1er mars 2005 relative à la charte de l'environnement
- ✓ JO du 2 mars 2005

La Charte de l'environnement (1)



- ✓ Le peuple français, considérant,
- ✓ que les ressources et les équilibres naturels ont conditionné l'émergence de l'humanité ;
- ✓ que l'avenir et l'existence même de l'humanité sont indissociables de son milieu naturel ;
- ✓ que l'environnement est le patrimoine commun des êtres humains ;
- ✓ que l'homme exerce une influence croissante sur les conditions de la vie et sur sa propre évolution ;

La Charte de l'environnement (2)



- ✓ que la diversité biologique, l'épanouissement de la personne et le progrès des sociétés humaines sont affectés par certains modes de consommation ou de production et par l'exploitation excessive des ressources naturelles ;
- ✓ que la préservation de l'environnement doit être recherchée au même titre que les autres intérêts fondamentaux de la Nation ;
- ✓ qu'afin d'assurer un développement durable, les choix destinés à répondre aux besoins du présent ne doivent pas compromettre la capacité des générations futures et des autres peuples à satisfaire leurs propres besoins ;


La Charte de l'environnement (3)



✓ proclame :

- ✓ *Art. 1er.* - Chacun a le droit de vivre dans un environnement équilibré et favorable à sa santé.
- ✓ *Art. 2.* - Toute personne a le devoir de prendre part à la préservation et à l'amélioration de l'environnement.
- ✓ *Art. 3.* - Toute personne doit, dans les conditions définies par la loi, prévenir ou, à défaut, limiter les atteintes qu'elle est susceptible de porter à l'environnement.
- ✓ *Art. 4.* - Toute personne doit contribuer à la réparation des dommages qu'elle cause à l'environnement, dans les conditions définies par la loi.

La Charte de l'environnement (4)

- 
- ✓ *Art. 5.* - Lorsque la réalisation d'un dommage, bien qu'incertaine en l'état des connaissances scientifiques, pourrait affecter de manière grave et irréversible l'environnement, les autorités publiques veillent, par application du principe de précaution, à l'adoption de mesures provisoires et proportionnées afin d'éviter la réalisation du dommage ainsi qu'à la mise en œuvre de procédures d'évaluation des risques encourus.
 - ✓ *Art. 6.* - Les politiques publiques doivent promouvoir un développement durable. A cet effet, elles prennent en compte la protection et la mise en valeur de l'environnement et les concilient avec le développement économique et social.

La Charte de l'environnement (5)



- ✓ *Art. 7.* – Toute personne a le droit, dans les conditions et les limites définies par la loi, d'accéder aux informations relatives à l'environnement détenues par les autorités publiques et de participer à l'élaboration des décisions publiques ayant une incidence sur l'environnement.
- ✓ *Art. 8.* - L'éducation et la formation à l'environnement doivent contribuer à l'exercice des droits et devoirs définis par la présente Charte.
- ✓ *Art. 9.* - La recherche et l'innovation doivent apporter leur concours à la préservation et à la mise en valeur de l'environnement.
- ✓ *Art. 10.* - La présente Charte inspire l'action européenne et internationale de la France.

