

Les positions de la Fondation Nicolas Hulot sur le projet de loi de programmation Grenelle de l'Environnement

Le 5 juin 2008

A l'occasion de la publication du projet de loi de programmation Grenelle, la Fondation Nicolas Hulot pour la Nature et l'Homme a souhaité dresser un point d'étape sur le processus du Grenelle qui a commencé il y a près d'un an. C'est l'objet de ce document.

Dans une première partie assez courte, nous situons la loi de programmation Grenelle dans le cadre de l'ensemble du processus et nous en dressons une analyse globale.

Dans la deuxième partie, nous présentons les principales demandes de la Fondation Nicolas Hulot à mettre en œuvre pour que la loi de programmation Grenelle soit conforme au consensus du Grenelle.

Dans la dernière partie, plus technique, nous analysons en détail certaines des thématiques de la loi de programmation Grenelle.

Notre analyse se fonde sur le compromis qui s'est dégagé entre les acteurs ayant participé aux tables rondes finales d'octobre 2007. Elle examine la traduction de cet accord dans la loi, sa fidélité ou ses manques. Il s'agit donc d'une analyse par rapport aux propositions du Grenelle et non pas au regard de la totalité du programme que portent les organisations écologistes, en particulier les propositions qui étaient contenues dans le Pacte écologique.

Tous les textes utilisés pour cette analyse sont précisés dans la bibliographie en fin de rapport.

SOMMAIRE

Grenelle de l'environnement : satisfactions et préoccupations Nicolas Hulot	2
PARTIE 1 : Point de vue général sur le processus et sur la loi de programmation Grenelle	3
PARTIE 2 : Les six principales demandes de la Fondation Nicolas Hulot pour que la loi soit conforme au consensus du Grenelle	7
PARTIE 3 : Analyse détaillée des écarts entre la loi de programmation Grenelle et le consensus d'octobre 2007	11
ANNEXE 1 : Les grandes étapes du processus du Grenelle	24
ANNEXE 2 : Bibliographie	25

Grenelle de l'Environnement : satisfactions et préoccupations

Nicolas Hulot

En octobre 2007, au terme d'un processus démocratique innovant, réunissant dans une même démarche l'Etat et de nombreux acteurs représentatifs de la société française, le Grenelle de l'environnement a ouvert des issues partielles mais fortes vers la mutation de nos modes de production et de consommation.

*Fin avril 2008, le gouvernement a rendu public le projet de loi de programmation Grenelle qui donne un statut juridique au processus. Cette loi devait être discutée au Parlement en juin. Il est aujourd'hui question de repousser cette échéance à l'automne. Il aura donc fallu **près d'un an pour traduire dans la loi les conclusions des tables rondes d'octobre 2007** qui reflétaient, pourtant, un consensus parmi les acteurs sur la direction à prendre. L'adoption de la loi en juin donnerait un signal positif à nos partenaires européens, à la veille de la présidence française de l'Union européenne.*

Si la réponse à la crise écologique est une priorité du gouvernement, pourquoi faut-il tant de temps pour entrer dans le concret ? Ces délais dans la mise en œuvre du Grenelle sont d'autant plus préoccupants qu'on assiste, aujourd'hui, à une spectaculaire convergence des crises. Hausse du prix du pétrole, raréfaction des ressources, déséquilibre climatique aggravé, tensions sur la production alimentaire, déclin de la biodiversité se conjuguent pour ouvrir un épisode historique susceptible de déstabiliser l'économie mondiale et de provoquer des conséquences sociales dramatiques dont, déjà, certains effets apparaissent. La crise écologique globale est bel et bien là et se combine avec la crise sociale.

*Indépendamment des questions de calendrier, la loi de programmation Grenelle présente une somme d'objectifs et d'engagements significatifs pour répondre à l'impératif écologique. Sur le quantitatif, cette loi reflète le consensus qui s'est dégagé parmi les acteurs du Grenelle en octobre dernier. **Est-ce suffisant ? Non pour deux raisons.***

Certaines des mesures les plus "structurantes" ont été affaiblies ou ont disparu de la loi.** C'est le cas par exemple, de la fiscalité écologique avec la mise en place d'une Contribution Climat Energie ou de l'opposabilité de la nature aux grands projets d'infrastructures. **De ce point de vue, la loi de programmation doit être amendée à la hausse par le Parlement.

Les contraintes s'aggravent à mesure que la crise s'approfondit. Elles obligent à opérer des choix qui ne peuvent plus se limiter à des mesures incitatives. Or la loi de programmation hésite à entrer dans le dur. Elle se refuse à appuyer ses choix par des mesures dissuasives. De ce point de vue, la loi de programmation manque de normes et de régulation.

Enfin, loin d'être un aboutissement, la loi de programmation n'est qu'une première étape dans la mise en œuvre.** Elle sera suivie d'autres lois précisant les objectifs intermédiaires, les outils et les financements ainsi que de décrets d'application. **Combien de temps faudra-t-il pour que tous les textes de mise en œuvre du Grenelle de l'Environnement soient adoptés ? Il est fondamental que cela soit fait avant la fin de l'année de façon à entrer dans le concret dès 2009.

PARTIE 1

Point de vue général sur le processus et sur la loi de programmation Grenelle

**La loi est une étape dans
un processus de long terme**

Le processus du Grenelle de l'Environnement a commencé il y a près d'un an. La première étape, qui s'est terminée lors des tables rondes finales d'octobre 2007, a permis de dégager un consensus parmi les acteurs représentatifs de la société française (ONG, syndicats, patronat, collectivités territoriales, Etat) sur les grands objectifs à atteindre pour répondre à la crise écologique. À l'issue de ces tables rondes, 273 engagements ont été adoptés afin d'engager la mutation écologique de la société française.

Le 30 avril dernier, le gouvernement a rendu public le projet de loi relatif à la mise en œuvre du Grenelle de l'Environnement. Il s'agit d'une loi de programmation qui a pour objet de donner un statut juridique au Grenelle et de proposer au Parlement les mesures adoptées par consensus lors du Grenelle. **Cette loi devait être discutée au Parlement en juin. Il est aujourd'hui question de repousser cette échéance à l'automne.** Il aura donc fallu **plus d'un an pour traduire dans la loi les conclusions des tables rondes d'octobre** qui reflétaient pourtant un consensus parmi les acteurs sur la direction à prendre.

Loin d'être un aboutissement, **la loi de programmation n'est qu'une première étape dans la mise en œuvre des conclusions des tables rondes d'octobre.**¹ L'enjeu est maintenant de rentrer dans le concret. Si la loi de programmation Grenelle est globalement fidèle au consensus d'octobre 2007, elle ne donne pas de visibilité sur la mise en œuvre des objectifs et des grandes mesures adoptées. **Si nous ne voulons pas que les objectifs généraux et de long terme fixés par cette loi restent à l'état de principe, il est urgent de préciser quelles seront les étapes intermédiaires et les moyens financiers et humains nécessaires** permettant de les atteindre.

Ce devrait être l'objet de deux lois d'application du Grenelle qui devraient être présentées au Parlement à l'automne. Ces lois d'application se baseront sur les travaux des Comités opérationnels (COMOP), mis en place par le gouvernement au début de l'année avec pour mission la concrétisation des engagements. **Il est impératif que ces lois soient votées avant la fin de l'année 2008 car il nous faut maintenant avancer sans délai.** La réussite du processus du Grenelle de l'Environnement dépend, en effet, aujourd'hui de la volonté politique de mettre en œuvre les engagements le plus rapidement possible.

De plus, comme à l'automne 2007, la question du financement du Grenelle reste posée. Le Président de la République a exprimé son souhait que le Grenelle de l'Environnement soit l'une des grandes priorités du projet de loi de finances triennal pour 2009-2011. Ce sera en effet une condition nécessaire à la réussite du processus et capitale pour permettre aux acteurs économiques, aux citoyens et aux collectivités de s'organiser en conséquence.

¹ Pour en savoir plus sur les différentes étapes du processus reportez vous à l'annexe 1 pages 24 et 25.

Enfin, **le gouvernement doit également avancer concrètement et rapidement sur les questions de l'éducation, de la sensibilisation et de la formation aux enjeux écologiques ainsi que sur celle du débat public.** Ces questions essentielles sont, pour l'instant, très insuffisamment traitées que ce soit dans la loi de programmation ou dans les Comités opérationnels lancés par le gouvernement. Aucune transformation profonde de notre société ne sera possible si la population française n'est pas suffisamment informée, impliquée et mobilisée.

Une première étape pourrait consister en une meilleure information des citoyens sur le processus. **La mise en œuvre du Grenelle est très complexe et peu compréhensible pour le grand public. Pour la majorité des Français, le Grenelle est terminé.** C'est pourquoi, nous sommes très favorables à la demande du Conseil Economique et Social qui souhaite que le gouvernement réalise un document « *à visée pédagogique* » permettant de rendre compréhensible l'ensemble du processus Grenelle. **Le Grenelle de l'Environnement a créé une formidable dynamique de participation citoyenne, par le biais d'Internet ou des réunions en régions. Il faut maintenant que chaque citoyen puisse comprendre et s'approprier ce qui va changer après cette phase de mobilisation collective pour mieux participer à ces changements.**

Nos principales demandes concernant le processus

Soumettre la loi de programmation Grenelle au Parlement pour une première lecture dès juin 2008.

Adopter l'ensemble des textes relatifs à la mise en œuvre du Grenelle avant la fin de l'année.

Relancer les travaux concernant l'éducation, la sensibilisation et la formation à l'écologie et au développement durable. Mobiliser davantage la population française par le biais d'une information claire sur le processus du Grenelle et par le développement des procédures de démocratie participative.

Analyse générale de la loi de programmation Grenelle

L'article Premier de la loi énonce la vision globale vers laquelle notre société doit tendre. Il s'agit de définir les objectifs et le cadre de l'action mise en œuvre par la collectivité nationale « *pour lutter contre le changement climatique, élaborer des stratégies d'adaptation, préserver la biodiversité ainsi que les services qui y sont associés et contribuer à un environnement respectueux de la santé* » afin d'assurer « *la transition de la France vers une nouvelle économie compétitive, dont le nouveau modèle de développement respecte l'environnement et allège les besoins en énergie, en eau et autres ressources naturelles.* »²

Si les objectifs exprimés sont satisfaisants, des éléments essentiels doivent être réintégrés dans cet Article Premier afin de retranscrire pleinement les conclusions des tables rondes d'octobre 2007 (voir pages 7 et 8).

Avec cette loi, nous sommes en présence du plus important ensemble de réformes écologiques jamais envisagé en France. Une comparaison des articles de la loi avec les 273 engagements des tables rondes, permet d'affirmer que cette loi est globalement fidèle au consensus qui s'est dégagé parmi les acteurs du Grenelle en octobre 2007. **Cependant, certaines des mesures les plus importantes ont soit disparu, soit été affaiblies, soit été repoussées à plus tard** (voir pages 7 à 10).

Deux exemples :

1. Sur le climat, l'objectif de réduction des émissions pour 2050 est en accord avec ce que recommandent les scientifiques pour maintenir le réchauffement climatique dans des limites acceptables. Il s'agit, certes, d'une réaffirmation des engagements déjà pris par la France, mais pour la première fois des objectifs chiffrés en termes de volume des émissions de gaz à effet de serre sont précisés. De plus, le texte décline ces objectifs généraux de façon sectorielle.³ Parmi les mesures les plus positives on peut citer le fait que toute nouvelle construction devra répondre à la norme « bâtiment basse consommation » à partir de 2012 et être à « énergie positive » à partir de 2020. Un vaste programme de rénovation du bâtiment existant est également annoncé. Enfin, l'Etat se fixe comme objectif le lancement de grands chantiers pour transférer l'utilisation de la route vers le rail et la voie d'eau. **Parmi les engagements du Grenelle non tenus sur ce sujet se trouvent : l'étude sur la Contribution Climat Energie et la réalisation avec les parties prenantes du schéma national sur les nouvelles infrastructures de transport. Ces deux chantiers qui devaient être terminés en mars 2008 n'ont pas commencé** (voir pages 8 et 9).

2. En matière de biodiversité, les objectifs de protection du territoire sont, par contre, en accord avec le consensus d'octobre 2007. 2% au moins du territoire terrestre métropolitain sera placé dans les 10 ans sous protection forte. Dix aires marines protégées seront créées afin de couvrir, en incluant le réseau Natura 2000 en mer, 10% des eaux intérieures et de la mer territoriale d'ici à 2012 en métropole. Des plans de conservation ou de restauration seront mis en place dans les 5 ans afin de protéger les espèces végétales et animales en danger critique d'extinction en France métropolitaine et ultra-marine. **De plus, la « trame verte et bleue » est reconnue comme un « outil**

² Article 1 du projet de loi relatif à la mise en œuvre du Grenelle de l'Environnement

³ Réduction de 38% des consommations énergétiques du parc de bâtiment existant d'ici 2020 ; réduction de 20% des émissions de CO₂ des transports d'ici 2020

d'aménagement du territoire qui permette de créer une continuité territoriale»⁴ nécessaire pour enrayer l'érosion de la biodiversité. **Malheureusement, cet outil a perdu sa principale force puisqu'il n'est plus précisé que la trame verte et bleue serait opposable aux grands projets d'infrastructure** (voir pages 9 et 10). Il est, enfin, regrettable que l'objectif général affiché, « *stopper la perte de biodiversité* », ne soit placé face à aucune échéance. La France s'est pourtant engagée dans le cadre de l'Union européenne à stopper l'érosion de la biodiversité d'ici 2010.

Nous détaillons dans la partie suivante les six principales demandes de la Fondation Nicolas Hulot qu'il serait nécessaire de réintégrer dans la loi de programmation Grenelle pour qu'elle retranscrive fidèlement le consensus d'octobre 2007.

⁴ Article 20 du projet de loi relatif à la mise en œuvre du Grenelle de l'Environnement

PARTIE 2

Les six principales demandes de la Fondation Nicolas Hulot sur la loi de programmation Grenelle

Si la loi est globalement fidèle au consensus du Grenelle, les mesures les plus lourdes, celles qui permettraient le changement de cap sont soit absentes, soit affaiblies, soit repoussées à plus tard. Le niveau de rupture nécessaire pour répondre efficacement aux impératifs de la crise écologique n'est pas encore atteint. Ces mesures clés doivent être réintégrées à la loi par des amendements parlementaires et gouvernementaux. Sans cela, le processus du Grenelle risque de se diluer.

DEMANDE 1 : Affirmer le principe de co-construction dès l'Article Premier

La nouveauté et la force du Grenelle résidaient dans une nouvelle façon de concevoir la réflexion et la décision publique pour répondre à l'urgence écologique en intégrant de façon large les acteurs de la société française (patronat, syndicat, ONG, collectivités territoriales, administration). Dans son discours du 25 octobre 2007, le Président de la République a souligné la valeur de cette dynamique collective. Il l'a réaffirmé dans une récente intervention à Orléans. Sur ce sujet, la loi se contente de quelques expérimentations timides et limitées.

Nous demandons à ce que la démarche de co-construction soit affirmée dès l'Article Premier de la loi afin d'en faire un élément structurant de la nouvelle gouvernance écologique.

DEMANDE 2 : Retranscrire fidèlement des grands principes posés par le Président de la République dans l'Article Premier de la loi

Lors de son discours de restitution des conclusions du Grenelle en octobre 2007, le Président de la République avait fortement porté deux principes structurants de l'action publique. Il les a récemment réaffirmés lors d'une intervention à Orléans (20 mai 2008). « *Premier principe : tous les grands projets publics, toutes les décisions publiques seront désormais arbitrés en intégrant leur coût pour le climat [...et...] leur coût pour la biodiversité. Très clairement, un projet dont le coût environnemental est trop lourd sera refusé. Deuxième principe, nous allons renverser la charge de la preuve. Ce ne sera plus aux solutions écologiques de prouver leur intérêt. Ce sera aux projets non écologiques de prouver qu'il n'était pas possible de faire autrement. Les décisions dites non écologiques*

devront être motivées et justifiées comme ultime et dernier recours. »⁵ Ces principes sont pour l'instant retranscrits de façon très atténuée dans la loi et seulement à l'article 39.

Nous demandons aux parlementaires et au gouvernement de proposer un amendement pour inscrire pleinement et fidèlement ces deux grands principes dans l'Article Premier de la loi. Nous demandons, par ailleurs, au gouvernement de prendre rapidement les mesures nécessaires pour que soient définis les critères biodiversité et climat en cohérence avec les grands objectifs définis dans la présente loi : division par 4 des émissions de gaz à effet de serre à l'horizon 2050 et stopper la perte de biodiversité. Il sera, ensuite, fondamental que ces critères biodiversité et climat deviennent déterminants au moment de toutes les prises de décision publique.

DEMANDE 3 : Lancement de l'étude sur la Contribution Climat Energie dans des échéances compatibles avec sa mise en œuvre en 2009

Selon les engagements du Grenelle et du Président de la République, les conclusions de l'étude portant sur la mise en œuvre de la Contribution Climat Energie (CCE) devait être rendues avant le printemps 2008. Pour l'instant, cette étude n'a pas démarré et la loi repousse les échéances au 31 décembre 2008.

La mise en place d'une fiscalité progressive sur le carbone est pourtant l'un des moyens les plus structurants pour répondre à la crise climatique et réduire les consommations d'énergie de tous les acteurs français. Le Grenelle a identifié comme prioritaires les émissions du bâtiment et du transport. Ce sont précisément ces secteurs qui sont visés par la Contribution Climat Energie. Dans le contexte actuel de montée des prix du pétrole et de concentration record de CO₂ dans l'atmosphère, reculer les échéances revient à s'exposer à des dégâts sociaux considérables dans les décennies à venir.

Nous demandons à ce que l'étude portant sur la mise en œuvre de la CCE soit lancée avant l'été, pour que la CCE puisse le cas échéant entrer en vigueur en Janvier 2009.

DEMANDE 4 : Lancer la réalisation du schéma national des nouvelles infrastructures de transport

Le Grenelle avait conclu à la réalisation avant mars 2008, du schéma national des nouvelles infrastructures de transport. Ce schéma devait annoncer une nouvelle politique des transports permettant enfin un décollage du rail, du transport maritime, et proposant des alternatives crédibles à la route. Ce schéma devait être construit en consultation avec

⁵ Discours de restitution des conclusions du Grenelle du Président de la République (25-10-07).

tous les acteurs. Aujourd'hui, rien n'a été lancé sur ce sujet. La loi annonce seulement dans l'article 14 la mise en place, à titre expérimental, d'un groupe de suivi des projets d'infrastructures majeurs.

Cela nous semble d'autant plus inquiétant que sur les questions routières, la loi est en retrait par rapport aux conclusions des tables rondes d'octobre 2007. Alors que le Grenelle affirmait que « **la capacité routière globale du pays ne doit plus augmenter, sauf pour éliminer des points de congestion et des problèmes de sécurité, ou d'intérêt local.** »⁶, la loi précise « **réalisée avec discernement, l'augmentation des capacités routières sera limitée au traitement des points de congestion et des problèmes de sécurité ou des besoins d'intérêt local.** »⁷ Ce glissement sémantique est dommageable. Sans un schéma des transports défini au niveau national, tous les nouveaux projets routiers seront motivés comme répondant aux intérêts locaux.

Nous demandons au gouvernement de lancer le plus tôt possible la réalisation avec les acteurs du nouveau schéma d'infrastructures conformément aux engagements du Grenelle. Nous demandons, par ailleurs, aux parlementaires de reformuler l'article 10 conformément au consensus du Grenelle et de reformuler l'article 14 de façon à ce que le « groupe de suivi » soit pérenne mais aussi qu'il intervienne en amont des grands projets d'infrastructures. Par ailleurs, les types de projets dont il est saisi doivent être définis collectivement.

DEMANDE 5 : Inscrire dans la loi l'opposabilité de la « trame verte et bleue » aux grands projets d'infrastructures

L'engagement n°73 précise que la trame verte et la trame bleue « *permettent de créer une continuité territoriale, ce qui constitue une priorité absolue* ». Cette continuité territoriale est, effectivement, essentielle : pour s'adapter à une évolution de leur milieu, se reproduire et survivre, les espèces vivantes ont besoin de se déplacer et d'échanger les unes avec les autres. Afin que cette continuité territoriale soit effective, il faut que cette trame verte et bleue ne soit pas sans cesse remise en question par des projets d'infrastructures ou le développement incontrôlé des zones urbaines. C'est ce que prévoit l'engagement n° 73 qui pose une « *trame verte et bleue opposable aux grandes infrastructures* ». Cette opposabilité est absente du texte de la loi qui se contente de préciser que « *les modalités d'insertion de la trame verte et bleue dans les documents d'urbanisme, dans les schémas d'infrastructures, et les conditions de sa prise en compte par la fiscalité locale seront précisées* ». ⁸ L'outil principal, essentiel à la création de la trame verte et bleue, a donc disparu.

Enfin, le chapitre transport annonce le lancement d'importants chantiers pour favoriser le transfert de la route vers le rail et la voie d'eau. Si ces mesures sont très positives en matière climatique, il faudra prendre en compte l'ensemble de leurs impacts environnementaux, et notamment sur la biodiversité. Il est absolument indispensable de

⁶ Principe 1-2 du relevé de conclusion des tables rondes d'octobre 2007.

⁷ Article 10 du projet de loi relatif à la mise en œuvre du Grenelle de l'Environnement

⁸ Article 20 du projet de loi relatif à la mise en œuvre du Grenelle de l'Environnement

concilier la construction des grandes infrastructures et le maintien des continuités écologiques.

Nous demandons aux parlementaires d'inscrire dans la loi l'opposabilité de la trame verte et bleue aux grands projets d'infrastructures conformément à l'engagement n° 73.

DEMANDE 6 : Renforcer les filières agricoles biologiques, de qualité et de proximité

Dans la loi, l'Etat se fixe comme objectif d'atteindre 20% de produits agricoles biologiques et 20% de produits agricoles saisonniers ou de faible impact environnemental d'ici 2012 dans la commande publique. Cet engagement mérite d'être précisé. Il peut, en effet, se révéler déstructurant pour les filières concernées selon ses modalités de mise en oeuvre. Ces 20% peuvent, par exemple, être calculés en poids (ex : des pomme de terre bio) ou en valeur (ex : du vin bio). En quoi le fait de créer un marché périodique sur les pommes de terre bio aura-t-il un effet structurant sur la filière ? Pour que cet engagement soit structurant, il faudrait qu'une partie des cantines publiques passe entièrement au bio jusqu'à représenter 20% de la commande publique. Seule une mesure de ce type permettra de créer une demande stable, de long terme et donc un développement de la filière.

Nous demandons au gouvernement que les modalités concrètes d'application de cet objectif soient précisées dans la loi. Une piste serait d'attribuer des financements aux collectivités territoriales afin que l'ensemble des cantines du primaire passe à l'agriculture biologique ou de qualité. Cela aurait, de plus, l'avantage de garantir une alimentation saine aux enfants.

PARTIE 3

Analyse détaillée des écarts entre la loi de programmation Grenelle et le consensus d'octobre 2007

La loi de programmation Grenelle devrait être le reflet de l'ensemble des engagements consensuels adoptés lors des tables rondes d'octobre dernier. Nous pointons ici les écarts existant sur les sujets relatifs à la gouvernance, à la biodiversité, au climat et à l'agriculture.

Gouvernance

Décision à 5 et débat public

➤ Ce qui a été décidé à l'issue des tables rondes d'octobre 2007

Extrait du relevé de conclusions du Grenelle

Engagement 188 : « Réforme des enquêtes publiques pour assurer une meilleure participation du public ».

Engagement 189 « Débat public : en élargir le champ et les possibilités de saisine ; rénover la procédure en incluant les questions de la gouvernance de l'après-débat et la présentation des alternatives »

Extrait du discours du Président de la République

« Je vous propose que, pour tous les grands projets, tous, par exemple ceux soumis à enquête publique, la décision négociée « à cinq » se substitue à la décision administrative. »

➤ Ce qu'il y a dans la loi :

Article 14

III - **A titre expérimental** et pour une période de cinq ans, **un groupe de suivi des projets d'infrastructures majeurs est mis en place**. Il rassemble des représentants de l'Etat, des collectivités locales, des organisations syndicales, des organisations patronales et des organisations non-gouvernementales.

Le ministre chargé des transports détermine les projets d'infrastructures qui feront l'objet d'un tel suivi, ainsi que ses modalités.

Un bilan annuel des travaux du groupe de suivi est présenté au Parlement par le ministre chargé des transports.

Article 39

« VI. L'Etat se fixe pour objectif d'ici 2010, de développer de nouveaux indicateurs de comptabilité nationale valorisant les biens publics environnementaux.

Une conférence nationale associant l'Etat, les collectivités locales, les représentants des organisations syndicales des employeurs et des salariés et les associations, se réunira avant la fin de l'année 2009 pour définir en commun les indicateurs du développement durable à l'échelle nationale tels qu'ils figureront dans la stratégie nationale de développement durable.

Article 42

« Les enquêtes publiques seront réformées pour assurer une simplification du dispositif et une meilleure participation du public.

La procédure de débat public sera rénovée pour en élargir le champ et les possibilités de saisine et y inclure la présentation des alternatives et la gouvernance de l'après-débat. »

➤ Notre analyse

Le principe de « la décision négociée à 5 » n'est pas affirmé en tant que tel mais repris à titre expérimental pour les transports et les indicateurs de développement durable de la nation. Il n'est donc pas prévu qu'il s'applique à tous les projets soumis à enquête publique comme le proposait le Président de la République.

Très peu présent dans les conclusions des tables rondes d'octobre 2007, le débat public, l'est aussi dans la loi.

La nouveauté et la force du Grenelle résidaient, pourtant, dans une nouvelle façon de concevoir la réflexion et la décision publique pour répondre à l'urgence écologique en intégrant de façon large les acteurs de la société française.

Les indicateurs de développement durable

➤ Ce qui a été décidé à l'issue des tables rondes d'octobre 2007

Extrait du relevé de conclusions du Grenelle

Engagements 169 : « Prise en compte de l'environnement et du développement durable dans les indicateurs de la **LOLF** »⁹

Engagement 184 : « **Ajout d'un titre environnemental à la LOLF** (indicateurs de suivi, régime de la fiscalité écologique, etc.) »

Engagement 182 : « Des achats publics éco-responsables appellent une **adaptation du code des marchés publics pour faire du critère environnemental un critère aussi important que le prix**, et pour permettre des variantes écologiques dans la réponse aux appels d'offre »

Engagement 190 : « **Associer à chaque projet de loi, une étude d'impact préalable au regard du développement durable** et un dispositif d'évaluation et de consultation développement durable aux projets de lois avec motivation des décisions et consultation des rapporteurs des lois pour les décrets d'application. »

Engagement n° 191 « **Evaluation environnementale des lois et mesures fiscales. Réforme des études d'impact** : mise en conformité avec le droit européen ; meilleure prise en compte dans la décision et extension du champ des plans et programmes soumis à évaluation environnementale »

Engagement 214 : « **Elaborer rapidement des indicateurs agrégés de développement durable** tels que le PIB vert ou le capital public naturel (INSEE, IFEN...) »

Engagement 215 : « Mettre en place et diffuser au Parlement et auprès du public un **tableau de bord d'indicateurs de développement durable de la Nation**. Ce tableau de bord devra être corrélé à la SNDD. »¹⁰

Engagement 216 – « Indicateurs : conférence nationale avec le support des instituts spécialisés pour la refonte complète des indicateurs publics et privés, pour tous les niveaux (des experts aux particuliers en passant par la communauté financière) afin de permettre une compréhension partagée et un suivi de l'évolution de l'environnement, de la biodiversité et des pollutions. Engagement de l'Etat : rapport pour tous ses services en 2010. »

Extrait du discours du Président de la République

« Premier principe : tous les grands projets publics, toutes les décisions publiques seront désormais arbitrées en intégrant leur coût pour le climat[...et...] leur coût pour la biodiversité. Très clairement, un projet dont le coût environnemental est trop lourd sera refusé.

⁹ LOLF : Loi organique relative aux lois de finances

¹⁰ SNDD : Stratégie Nationale de Développement Durable

Deuxième principe, **nous allons renverser la charge de la preuve**. Ce ne sera plus aux solutions écologiques de prouver leur intérêt. Ce sera aux projets non écologiques de prouver qu'il n'était pas possible de faire autrement. **Les décisions dites non écologiques devront être motivées et justifiées comme ultime et dernier recours.** »

➤ Ce qu'il y a dans la loi :

Article 39

« I. Les décisions publiques doivent tenir compte de leur impact sur le réchauffement climatique, la préservation de la biodiversité et les atteintes à l'environnement dans le cadre de la stratégie nationale de développement durable. Dans un souci de transparence et de participation, les grands projets publics feront l'objet de l'association la plus large possible de l'ensemble des acteurs concernés. L'Etat prendra les dispositions nécessaires pour qu'à l'avenir, les projets de loi soient accompagnés d'études d'impact préalables, faisant apparaître les conséquences environnementales des dispositions législatives envisagées, en complément de l'évaluation des impacts économiques et sociaux. Les dispositions portant atteinte à l'environnement devront être motivées et justifiées. »

« II. L'Etat se fixe l'objectif de **promouvoir l'achat public respectueux de l'environnement** en favorisant l'insertion de critères environnementaux et le recours aux variantes environnementales dans les appels d'offres lancés dans le cadre d'un marché public. »

« IV. Le gouvernement soumettra au Parlement une évaluation de l'impact environnemental des aides publiques à caractère budgétaire ou fiscal. **Les aides publiques seront progressivement revues de façon à s'assurer qu'elles n'incitent pas aux atteintes à l'environnement.**

Un volet environnemental, notamment en matière de biodiversité, sera systématiquement pris en compte dans les politiques d'aide au développement. »

« VI. L'Etat se fixe pour objectif d'ici 2010, de développer de nouveaux indicateurs de comptabilité nationale valorisant les biens publics environnementaux.

Une conférence nationale associant l'Etat, les collectivités locales, les représentants des organisations syndicales des employeurs et des salariés et les associations, se réunira avant la fin de l'année 2009 pour définir en commun les indicateurs du développement durable à l'échelle nationale tels qu'ils figureront dans la stratégie nationale de développement durable.

A compter de 2011, le gouvernement présentera chaque année au Parlement un suivi des indicateurs de développement durable figurant dans la stratégie nationale de développement durable, notamment des indicateurs relatifs à l'évolution de l'environnement, de la biodiversité et des pollutions. «

Article 41

II. Les bilans en émissions de gaz à effet de serre et les plans climat énergie territoriaux, en cohérence avec les Agendas 21 locaux, seront généralisés en commençant en 2008. Les Agendas 21 locaux seront utilisés comme outils de contractualisation entre l'Etat, les régions, les départements, les communes et leurs groupements. **L'évaluation environnementale a priori et a posteriori des documents d'urbanisme et des expérimentations en matière de développement durable, et l'articulation des politiques de transport et d'urbanisme seront progressivement systématisées.**

➤ Notre analyse

L'article 39 qui pose les principes généraux est très en retrait par rapport aux grands principes mis en avant par le Président de la République. Le fait que le coût biodiversité et le coût carbone devraient devenir des critères déterminants de la prise de décision publique n'est pas inscrit dans la loi. Il n'est prévu nulle part que les principes sous tendant ces critères (facteur 4, pas de perte de biodiversité et pas de rupture des continuités écologiques) soient explicités.

Le texte est également très limité sur la question du renversement de la charge de la preuve « *les projets non écologiques seront motivés et justifiés comme ultime et dernier recours* ». Le texte souligné est présent dans le discours du Président de la République mais pas dans la loi.

Dans les dispositions particulières, on retrouve des critères environnementaux pour les études d'impact des projets de loi, la LOLF (loi de finance), le code des marchés publics, les

aides publiques, la comptabilité nationale, les documents d'urbanisme. De façon générale, rien de contraignant : les critères sont « inclus » ou permettent « d'évaluer », mais il n'est jamais écrit qu'ils interviendraient dans la prise de décision.

CLIMAT ET ENERGIE

Contribution Climat Energie (CCE) :

➤ Ce qui a été décidé à l'issue des tables rondes d'octobre 2007

Extrait du relevé des conclusions du Grenelle

Engagement n°65 : « Donner un prix au carbone ou un signal-prix plus général sous forme de contribution climat-énergie »

Il y a accord de l'ensemble des participants à la table ronde pour reconnaître l'intérêt d'une contribution climat/énergie. Deux approches se sont exprimées :

- soit le Grenelle affirme d'emblée le principe de la création de la contribution climat énergie et renvoie à un groupe de travail pour en étudier les conditions de mise en place ;
- soit le Grenelle décide de la mise à l'étude de la contribution climat énergie avant d'entériner le principe de sa création.

Le choix entre ces deux options est soumis au Président de la République.

En tout état de cause, il y a accord sur le principe de neutralité fiscale d'une éventuelle contribution climat énergie : il ne peut s'agir d'une recette nouvelle et les conditions de mise en équivalence et de redistribution devront être examinées dans le respect de la compétitivité des entreprises et du pouvoir d'achat des ménages, notamment les plus modestes.

Le groupe de travail qui examinera la faisabilité et les conditions de mise en œuvre de la contribution climat énergie devra rendre ses conclusions au plus tard au printemps 2008.

La revue générale des prélèvements obligatoires aura notamment pour objet de se prononcer sur les modalités techniques d'une contribution climat énergie. »

Extrait du discours du Président de la République

« Je m'engage à ce que la révision générale des prélèvements obligatoires se penche sur la création d'une taxe « climat-énergie » en contrepartie d'un allègement de la taxation du travail »

➤ Ce qu'il y a dans la loi :

Article 2

« L'Etat étudiera la création d'une contribution climat-énergie en vue d'encourager les comportements sobres en carbone et en énergie. Cette contribution aurait pour objet d'intégrer les effets des émissions de gaz à effet de serre dans les systèmes de prix par la taxation des consommations d'énergies fossiles. Elle serait strictement compensée par une réduction des autres prélèvements obligatoires, de façon à préserver le pouvoir d'achat des ménages et la compétitivité des entreprises. Le gouvernement présentera au Parlement une analyse de l'opportunité et des modalités techniques de cette contribution avant le 31 décembre 2008. »

➤ Notre analyse

Selon les engagements du Grenelle et du Président de la République, les conclusions de l'étude portant sur la mise en œuvre de la Contribution Climat Energie (CCE) devaient être rendues avant le printemps 2008. Pour l'instant, cette étude n'a même pas démarré et la loi repousse les échéances au 31 décembre 2008.

La mise en place d'une fiscalité progressive sur le carbone est pourtant l'un des moyens les plus structurants pour répondre à la crise climatique et réduire les consommations d'énergie de tous les acteurs français. Le Grenelle a identifié comme prioritaires les émissions du bâtiment et du transport. Ce sont précisément ces secteurs qui sont visés par la Contribution Climat Energie. Dans le contexte actuel de montée des prix du pétrole et de concentration record de CO² dans l'atmosphère, reculer les échéances revient à s'exposer à des dégâts sociaux considérables dans les décennies à venir.

Infrastructures

➤ Ce qui a été décidé à l'issue des tables rondes d'octobre 2007

Extrait du relevé de conclusions du Grenelle

Le paradigme actuel, fondé sur la priorité accordée aux infrastructures routières et autoroutières¹¹ et sur le développement séparé des modes de transport doit être abandonné pour une logique de développement intégrée, multimodale, dans laquelle la route et l'avion deviennent des solutions de dernier recours imposées par l'état des technologies ou la géographie. **La capacité routière globale du pays ne doit plus augmenter, sauf pour éliminer des points de congestion et des problèmes de sécurité, ou d'intérêt local. Ce principe s'appliquera avec bon sens.** Il s'agit aussi de réduire l'intensité énergétique des transports. L'objectif retenu est de réduire de 20% d'ici 2020 les émissions actuelles de l'ensemble des transports (pour les ramener au niveau de 1990).

Engagement n°14 Réaliser d'ici mars 2008, en concertation avec les parties prenantes, le schéma national des nouvelles infrastructures de transport tous modes, qui constitue une révision du CIADT de décembre 2003, pour évaluer globalement leur cohérence et leur impact sur l'environnement et l'économie, avant toute nouvelle décision. De la même façon établir et évaluer une programmation régionale des infrastructures de transport (voir aussi chapitre gouvernance). La réalisation d'infrastructures nouvelles doit aller de pair avec l'amélioration des services, de la maintenance et de l'exploitation des réseaux existants.

Extrait du discours du Président de la République

« Je vous propose que, pour tous les grands projets, tous, par exemple ceux soumis à enquête publique, la décision négociée « à cinq » se substitue à la décision administrative. » « Premier principe : tous les grands projets publics, toutes les décisions publiques seront désormais arbitrées en intégrant leur coût pour le climat, leur « coût en carbone ». Toutes les décisions publiques seront arbitrées en intégrant leur coût pour la biodiversité. Très clairement, un projet dont le coût environnemental est trop lourd sera refusé. Deuxième principe, nous allons renverser la charge de la preuve. Ce ne sera plus aux solutions écologiques de prouver leur intérêt. Ce sera aux projets non écologiques de prouver qu'il n'était pas possible de faire autrement. Les décisions dites non écologiques devront être motivées et justifiées comme ultime et dernier recours. C'est une révolution dans la méthode de gouvernance de notre pays totale et nous allons appliquer immédiatement ce principe à la politique des transports. Le Grenelle propose une rupture et bien, je propose de la faire mienne. La priorité ne sera plus au rattrapage routier mais au rattrapage des autres modes de transports. »

➤ Ce qu'il y a dans la loi

Article 10

VI - Réalisée avec discernement, l'augmentation des capacités routières sera limitée au traitement des points de congestion et des problèmes de sécurité ou des besoins d'intérêt local.

Article 14

I - Un schéma national des infrastructures de transport fixe les orientations de l'Etat en matière d'entretien, de réduction des impacts environnementaux, de modernisation et de développement des

¹¹ Rappel : notre pays compte 15 000 km d'autoroutes et de RN à 2x2 voies ; 1800 km de LGV (lignes grandes vitesses) et 2000 km de voies navigables à grand gabarit. Les 18 agglomérations françaises hors Ile-de-France disposent d'un réseau de transports collectifs : 114 km de métro, 329 km de tramways et 800 km de bus en sites protégés.

réseaux de sa compétence, ainsi qu'en matière d'aides apportées aux collectivités locales pour le développement de leurs propres réseaux.

Il vise à favoriser les conditions de reports vers les modes les plus respectueux de l'environnement en poursuivant, de manière simultanée, les trois objectifs suivants :

- à l'échelle européenne et nationale, poursuivre la construction d'un système de transport ferroviaire à haut niveau de service pour les voyageurs et pour le fret ;
- au niveau régional, renforcer la multipolarité des régions ;
- au niveau local, mieux organiser les déplacements dans les aires métropolitaines ;

Il évalue leur cohérence globale et leur impact sur l'environnement et l'économie.

Il sert de référence à l'Etat et aux collectivités locales pour harmoniser leurs programmations respectives de leurs investissements en infrastructures de transport.

Il est révisé tous les cinq ans.

➤ Notre analyse

Le Grenelle avait conclu à la réalisation avant mars 2008, du schéma national des nouvelles infrastructures de transport. Ce schéma devait annoncer une nouvelle politique des transports permettant enfin un décollage du rail, du transport maritime, et proposant des alternatives crédibles à la route. Ce schéma devait être construit en consultation avec tous les acteurs. Aujourd'hui, rien n'a été lancé sur ce sujet. La loi annonce seulement dans l'article 14 la mise en place, à titre expérimental, d'un groupe de suivi des projets d'infrastructures majeurs.

Cela nous semble d'autant plus inquiétant que sur les questions routières, la loi est en retrait par rapport aux conclusions des tables rondes d'octobre 2007. Alors que le Grenelle affirmait que « **la capacité routière globale du pays ne doit plus augmenter, sauf pour éliminer des points de congestion et des problèmes de sécurité, ou d'intérêt local.** », la loi précise « **réalisée avec discernement, l'augmentation des capacités routières sera limitée au traitement des points de congestion et des problèmes de sécurité ou des besoins d'intérêt local.** » Ce glissement sémantique est dommageable. Sans un schéma des transports défini au niveau national, tous les nouveaux projets routiers seront motivés comme répondant aux intérêts locaux.

Bâtiment – rénovation du parc existant

➤ Ce qui a été décidé à l'issue des tables rondes d'octobre 2007

Extrait du relevé de conclusions du Grenelle

Engagement n°4 Bilan carbone / énergie dans tous les bâtiments publics.

Engagement n°5 Rénovation thermique combinée à des travaux d'accès partout aux handicapés, avec un objectif de performance 2015 adapté à la nature des bâtiments et éventuellement à la taille des collectivités (les grandes villes et les régions s'engagent sur des objectifs renforcés).

L'Etat s'engage à effectuer la rénovation de ses bâtiments dans les 5 ans.

Engagement n°6 Parc HLM Conventions à négocier avec les opérateurs du parc HLM en vue d'une mise aux normes accélérée de l'intégralité du parc, en commençant par les 800 000 logements les plus dégradés. Négociation sur les délais de réalisation et l'accès à des financements bonifiés à long terme.

Engagement n°7 programmes ANRU (40Mds€) réalisés en appliquant par anticipation les normes futures (80 ou 50 KWh), principe d'un financement bonifié

Engagement n°8 bâti privé de logements et bureaux : nécessité d'une incitation financière puissante à la rénovation énergétique accélérée du parc. Mise en place de mécanismes incitatifs puissants (propositions du groupe I) :

rénovation du crédit d'impôt « développement durable », déductibilité fiscale étendue ;
mise en place de « prêts CO² » à taux réduit sur le modèle allemand CO² KfW
développement avec le secteur bancaire et les entreprises prestataires de financements innovants permettant de pré-financer les investissements en gageant les économies futures : contrats de performance énergétique, services d'efficacité énergétique, certificats d'économie d'énergie, « projets domestiques ».

Le programme prévoit notamment de s'attaquer à la précarité énergétique, en identifiant et en rénovant les logements les plus « énergivores » : effort particulier sur la classe G du diagnostic de performance énergétique d'ici 2012.

Engagement n°9 Objectifs conjoints : accès des personnes vulnérables, qualité de l'air intérieur (voir chapitre 3), utilisation très renforcée et compatible avec le développement durable de bois certifié et de biomatériaux dans le bâtiment.

Extrait du discours du Président de la République

« L'enjeu majeur se situe dans les 30 millions de logements et de bâtiments anciens. Nous allons doubler le nombre de bâtiments anciens rénovés chaque année et porter à 400 000 par an le nombre de logements anciens rénovés. Ce programme commencera par les 800 000 logements HLM aujourd'hui dégradés »

➤ **Ce qu'il y a dans la loi**

Article 5

I. L'Etat se donne comme objectif de réduire les consommations énergétiques du parc de bâtiments existants d'au moins 38 % d'ici 2020.

III. L'Etat se fixe comme objectif que l'ensemble du parc de logements sociaux soit rénové à terme, en commençant par 800 000 logements sociaux dont la consommation énergétique est supérieure à 230 kilowattheures d'énergie primaire par mètre carré et par an, lesquels feront l'objet d'une rénovation thermique avant fin 2020, l'objectif étant de ramener leur consommation annuelle à des valeurs inférieures à 150 kilowattheures d'énergie primaire par mètre carré et par an.

L'objectif en nombre de rénovations lourdes est le suivant :

Année	2009	2010	2011	2012 2020	à
Logements sociaux rénovés	40.000	60.000	70.000	70.000/an	

A cet effet, une enveloppe de prêts à taux privilégiés sera prévue pour les organismes bailleurs de logements sociaux. Des conventions entre l'Etat et les organismes concernés définiront les conditions de réalisation du programme et prévoient notamment les modalités de financement des travaux de rénovation à partir des économies de charges réalisées suite aux travaux de rénovation mis en œuvre. A l'appui de ces conventions l'Etat pourra apporter des subventions budgétaires qui pourront aller jusqu'à 20% du coût des travaux

V. Afin de permettre une rénovation énergétique accélérée du parc résidentiel existant, l'Etat mettra en place des actions spécifiques incluant notamment un ensemble d'incitations financières destinées à encourager et accélérer la réalisation des travaux. Il est notamment prévu :

- que l'Etat favorisera la conclusion d'accords avec le secteur des banques et des assurances pour développer le financement des investissements d'économies d'énergie grâce aux produits futurs des économies réalisées ; ces accords prévoient la mise en place de prêts aux particuliers dont les caractéristiques financières permettront le remboursement des annuités d'emprunt au moyen des économies d'énergie réalisées ; de même, l'Etat encouragera la simplification et l'aménagement des contrats de performance énergétique en vue de faciliter leur diffusion ;
- que le crédit d'impôt sur le revenu prévu à l'article 200 *quater* du code général des impôts sera modifié afin notamment d'inciter à la rénovation énergétique des logements donnés en location et à la réalisation des travaux ou à l'acquisition des équipements les plus performants en matière d'économie d'énergie ;
- que dans le secteur tertiaire, les propriétaires de surfaces tertiaires importantes, notamment les

sociétés foncières, seront assujetties au dispositif des certificats d'économie d'énergie.

En complément des mesures précitées, l'Etat mettra à l'étude des dispositifs d'incitations financières visant à encourager les ménages et les syndicats de copropriétaires à réaliser des travaux de rénovation thermique lourde destinés à accroître la performance énergétique de logements anciens aux caractéristiques thermiques très dégradées. Ces dispositifs privilégieront les financements innovants qui tirent parti des gains réalisés par les économies d'énergie. **L'étude analysera également les possibilités de mettre en œuvre des obligations de travaux de rénovation à terme.**

➤ Notre analyse

La rénovation du bâti existant ne bénéficie pas d'un plan à la hauteur de l'enjeu. A la différence du bâti neuf qui se voit imposer des normes sévères (le neuf ne représente chaque année qu'un petit 1% du parc immobilier), le résidentiel et le tertiaire bâti ne sont l'objet que d'« incitations » financières (crédits d'impôts, prêts avantageux, déductibilité fiscale...). Le caractère obligatoire de la rénovation thermique - au moment de la vente d'un bien par exemple - n'était pas explicitement dans les conclusions du Grenelle. Seulement, le caractère non contraignant des mesures d'accompagnement ne paraît pas être en mesure de répondre à l'ambition fixée par le Grenelle (une des plus lourdes). On devra se contenter d'une « étude » qui « *analysera les possibilités de mettre en œuvre des obligations de travaux de rénovation à terme* ».

BIODIVERSITÉ

Trame verte et bleue

➤ Ce qui a été décidé à l'issue des tables rondes d'octobre 2007

Extrait du relevé de conclusions du Grenelle

Engagement n°72 Assigner aux PLU¹² des objectifs chiffrés de lutte contre la régression des surfaces agricoles et naturelles. Un travail sur les incitations possibles pour limiter le foncier artificialisé sera effectué d'ici fin 2008 (notamment zones agricoles protégées, et fiscalité sur les sols imperméabilisés).

Engagement n°73 La trame verte est un outil d'aménagement du territoire, constituée de grands ensembles naturels et de corridors les reliant ou servant d'espaces tampons, reposant sur une cartographie à l'échelle 1:5000. Elle est complétée par une trame bleue formée des cours d'eau et masses d'eau et des bandes végétalisées généralisées le long de ces cours et masses d'eau. **Elles permettent de créer une continuité territoriale, ce qui constitue une priorité absolue.** La trame verte et bleue est pilotée localement en association avec les collectivités locales et en concertation avec les acteurs de terrain, sur une base contractuelle, dans un cadre cohérent garanti par l'Etat : cadre de référence à définir en 2008 ; cartographie des continuités et discontinuités à réaliser au niveau national d'ici deux ans ; concertation des modalités réglementaires (inscription dans les documents d'urbanisme) contractuelles et incitatives et élaboration de la trame en région en 2009-2012 ; élaboration concertée d'un critère biodiversité pour la DGF ; **trame verte et bleue opposable aux grandes infrastructures** ; rémunération du service environnemental ; mise en œuvre du réseau paneuropéen dans la perspective de l'adaptation au changement climatique

Engagement n°74 Stratégie nationale des aires protégées et plan de conservation et de restauration dans les 5 ans des 131 espèces en danger critique d'extinction (UICN 2007) en France (métropole et outre-mer) : 2% au moins du territoire en protection forte dans les 10 ans, création de 3 parcs nationaux (méditerranéen, zones humides, feuillus de plaine) ; plan pollinisateurs, plan espèces invasives terrestres et marines.

¹² Plan local d'urbanisme

Engagement n°76 Restaurer la nature en ville et ses fonctions multiples : anti-ruissellement, énergétique, thermique, sanitaire (eau, air, bruit, déchets), prévention de l'usage de produits chimiques, esthétique, psychologique

Engagement n°78 **Confier en 2008 une mission parlementaire sur l'opportunité de création d'une agence nationale d'expertise sur la biodiversité**, regroupant les établissements publics existants concernés, dotée d'instances de concertation territoriales à définir.

Engagement n°114 Restauration des continuités pour les écosystèmes d'eau douce ; effacement des obstacles les plus problématiques à la migration des poissons après une étude ayant permis de les identifier.

Extrait du discours du Président de la République

« Gérer la nature n'est pas un luxe de pays riche. C'est une exigence. Nous allons engager un **programme national de lutte contre l'artificialisation des sols**. Les documents d'urbanisme et de planification respectent le principe du maintien de la biodiversité, y compris en permettant des mesures de compensation. »

➤ Ce qu'il y a dans la loi

Article 20

« Arrêter la perte de biodiversité passe par des mesures de protection, de conservation, de restauration des milieux et par la constitution d'une trame verte et bleue, outil d'aménagement du territoire qui permette de créer une continuité territoriale.

A cette fin, la stratégie nationale de biodiversité sera renforcée, et assortie d'une déclinaison régionale concertée. Une stratégie nationale de création d'aires protégées terrestres identifiant les lacunes du réseau actuel sera établie afin que 2% au moins du territoire terrestre métropolitain soit placé dans les 10 ans sous protection forte. »

Article 21

« L'élaboration de la trame verte et bleue associera l'Etat, les collectivités territoriales et les parties prenantes concernées sur une base contractuelle. La trame verte est constituée, sur la base de données scientifiques, de grands ensembles naturels et d'éléments de connexion les reliant ou servant d'espaces tampons. Elle sera élaborée d'ici à 2012 et pilotée dans chaque région en association avec les collectivités territoriales et en concertation avec les acteurs de terrain, et notamment des agriculteurs, des forestiers et des usagers de la nature, dans un cadre cohérent garanti par l'Etat.

A l'issue d'un audit général qui aboutira en 2009, les modalités d'insertion de la trame verte et bleue dans les documents d'urbanisme, dans les schémas d'infrastructures, et les conditions de sa prise en compte par la fiscalité locale seront précisées. »

Article 22

« L'Etat contribuera au financement d'actions destinées à élaborer la trame verte, à mettre en place et gérer des aires protégées, à acquérir des zones humides, à sauvegarder les espèces menacées, à inventorier la biodiversité et à analyser son érosion.

Afin de mettre ces actions en œuvre, la part de financement de l'Etat pourra être portée progressivement de 190 à 300 millions d'euros par an d'ici 2013. L'Etat engagera de plus une négociation pour développer un bouquet de solutions nouvelles de financement pour la biodiversité. Il fera appel aux financements de l'Union européenne. Il mettra à l'étude des propositions d'outils économiques à disposition des collectivités locales et des initiatives pour développer la contribution des entreprises. »

Article 24

« La trame verte sera complétée par la trame bleue, son équivalent pour les eaux de surface continentales et leurs écosystèmes associés, permettant de préserver et de reconstituer la continuité écologique des milieux nécessaire à la réalisation de l'objectif 2015 ; en particulier, l'effacement des obstacles les plus problématiques pour la migration des poissons sera mis à l'étude. »

➤ Notre analyse

Si la loi semble en phase avec la mesure structurante de la « trame verte et bleue », en particulier sur l'augmentation de la surface des territoires protégés, elle reste très vague voire en retrait par rapport aux engagements du Grenelle sur des questions essentielles.

- Echéance : le Grenelle précisait des étapes intermédiaires pour l'élaboration de la trame verte et bleue de 2008 à 2012. La loi garde uniquement l'objectif 2012 c'est-à-dire après les prochaines échéances électorales.

- Opposabilité : Le Grenelle précisait que la trame verte et la trame bleue « permettent de créer une continuité territoriale, ce qui constitue une priorité absolue ». Afin que cette continuité territoriale soit effective, la trame verte et bleue doit être inscrite dans les documents d'urbanisme et opposable aux grandes infrastructures (engagements n°73 du Grenelle). Dans la loi, le caractère opposable disparaît (article 21). Par ailleurs, le rétablissement des continuités écologiques des écosystèmes aquatiques d'eau douce est évoqué sans objectifs généraux de réelle portée nationale, et sans mention des estuaires,

- Mise en cohérence de l'action publique : le Grenelle prévoyait de créer en 2008 « une mission parlementaire sur l'opportunité de création d'une agence nationale d'expertise sur la biodiversité, regroupant les établissements publics existants concernés » (engagements 78). Cette agence nationale permettrait de coordonner l'action publique, aujourd'hui très dispersée, en matière de gestion de la biodiversité. Il n'en est pas fait mention dans la loi.

- Les moyens : les moyens financiers inscrits dans la loi pour la mise en œuvre de la trame verte et bleue sont très limités. A titre d'exemple, la loi pose l'objectif de l'acquisition de 20 000 ha de zones humides mais aucun instrument financier affecté et pérenne (pour l'acquisition comme pour la gestion) n'accompagne cet objectif.

Océans

➤ Ce qui a été décidé à l'issue des tables rondes d'octobre 2007

Extrait du relevé de conclusions du Grenelle

Engagement n°85 Principe de gestion concertée par écosystème

Engagement n°87 Gestion des stocks halieutiques par mise en place des Unités d'Exploitation et de Gestion concertées...

Engagement n°95 Un titre mer figurera dans la loi d'application du Grenelle.

➤ Ce qu'il y a dans la loi

Article 28

A cette fin, elle se dotera d'une vision stratégique globale prenant en compte l'ensemble des activités humaines en mer et sur le littoral et la préservation du milieu marin. Cette stratégie, fondée sur une gestion intégrée de la mer et du littoral, visera à valoriser et protéger la mer et ses ressources dans une perspective de développement durable.

➤ Notre analyse

Deux engagements structurants sur la mer ont disparu de la loi

La mer est abordée dans le titre II - chapitre 4 de la loi alors que le Grenelle prévoyait qu'un titre entier serait consacré à cette question. Ce chapitre qui ne comporte qu'un article est, par ailleurs, l'un des plus vagues de la loi à la fois sur les objectifs, sur les moyens et sur les échéances. Etant donné la multiplicité des acteurs concernés et la dilution des responsabilités, la France ne pourra avoir de politique efficace sur la mer sans

une coordination des moyens et de l'action de l'Etat validée et organisée par la loi. Par ailleurs, le principe de gestion écosystémique des pêches n'est plus mentionné dans la loi.

Etat écologique des eaux

➤ Ce qui a été décidé à l'issue des tables rondes d'octobre 2007

Extrait du relevé de conclusions du Grenelle

Engagement n°101 : Achever la mise en place des périmètres de protection de tous les points d'alimentation en eau potable et de **protéger l'aire d'alimentation des 500 captages les plus menacés d'ici 2012** ; développer un programme spécifique des agences de l'eau sur les aires d'alimentation des captages et adapter leurs ressources financières à cet effet.

Engagement n°102 : Prévention des pollutions diffuses d'origine agricole (mesures agro-environnementales) et formation des utilisateurs

Engagement n°117 : Adapter les prélèvements aux ressources soit en diminuant les prélèvements pendant les périodes de faibles eaux (gestion collective de quotas) soit en construisant des stockages, le tout en respectant l'écologie des hydrosystèmes et les priorités d'usage.

Engagement n°112 Acquisition de **[20 000] hectares de zones humides** contre l'artificialisation

➤ Ce qu'il y a dans la loi

Article 23

« Pour la réalisation de cet objectif, il est prévu d'interdire l'utilisation des phosphates dans tous les produits lessiviels à compter de 2012, hormis pour les produits destinés au lavage industriel de vaisselle pour lesquels cette date est repoussée de 3 ans. En outre, **d'ici 2012, des plans d'action seront définis pour assurer la protection des 500 captages les plus menacés par les pollutions diffuses**, notamment les nitrates et le phosphore. Les agences de l'eau développeront un programme spécifique sur les aires d'alimentation de captage et adapteront leurs ressources financières à cet effet. Les prélèvements seront adaptés aux ressources, en respectant l'écologie des hydrosystèmes et les priorités d'usage.. »

Article 20

La réalisation de cet objectif passe notamment par ...l'acquisition de 20 000 hectares de zones humides.

➤ Notre analyse

Alors que le Grenelle prévoyait de « protéger l'aire d'alimentation des 500 captages les plus menacés d'ici 2012 », la loi prévoit seulement la définition de plans d'action sur ce sujet d'ici 2012. Ces plans d'actions doivent être mis en œuvre d'ici 2012 conformément à l'engagement du Grenelle.

La loi ne fait pas mention de mesures de prévention des pollutions diffuses d'origine agricole (engagement n°102). Sur ce sujet, une mesure efficace serait la révision de la loi sur l'eau et les milieux aquatiques (LEMA) et l'application de la fiscalité écologique incitative sur l'eau à l'ensemble des usagers.

L'engagement de l'acquisition de 20 000 ha de zones humides reste modeste et incantatoire en l'absence d'instruments financiers affectés et pérennes (pour l'acquisition comme pour la gestion). Enfin, le rétablissement des continuités écologiques des écosystèmes aquatiques d'eau douce est évoqué sans objectifs généraux de réelle portée nationale, et sans mention des estuaires, s'agissant des grandes infrastructures portuaires (Seine, Loire, Gironde et Rhône) et de l'équilibre indispensable à dessiner entre enjeux industrialo-portuaires et préservation des écosystèmes estuariens

AGRICULTURE

Agriculture biologique

➤ Ce qui a été décidé à l'issue des tables rondes d'octobre 2007

Extrait du relevé de conclusions du Grenelle

Engagement n°120 : Soutenir la structuration de la filière : **passer progressivement à 20% de produits biologiques en 2012 dans les commandes de la restauration collective publique** (20% d'approvisionnement en bio d'ici 2012), et en évaluant cette politique d'ici 2 à 3 ans en vue d'une généralisation à toute la restauration collective par des contrats d'approvisionnement pluriannuels; modification du guide des contrats publics de restauration collective ; élaboration concertée du protocole local-type d'ici fin 2007 ; relever le plafond des aides et maintenir le crédit d'impôt ; faire croître de façon identique la part de produits saisonniers et de proximité (agriculture péri-urbaine...) dans la restauration collective

Engagement n°121 En conséquence, **passer en agriculture biologique 6% de la SAU en 2010, 15% en 2013 et 20% en 2020** ; les surfaces d'agriculture biologique pourraient être préférentiellement situées sur les 700.000 ha des périmètres des captages d'eau potable afin de préserver la ressource en eau et de réduire les coûts d'épuration en prévenant la pollution à la source. Les agences de l'eau interviendront pour la promotion du bio dans les aires d'alimentation des captages. Pour atteindre cet objectif, il est essentiel de **structurer les filières**. 3M€ annuels seront alloués à l'agence bio pour ce faire. Une harmonisation des critères bio est également nécessaire au plan européen. La révision à mi-parcours de la PAC en 2008 sera l'occasion d'une évolution des conditions d'utilisation du premier et du second pilier (y compris les transferts entre ces piliers) pour le financement de toutes les formes d'agriculture durable. Les premiers effets de ces mesures se manifesteront à compter de 2009. Par ailleurs, **le crédit d'impôt en faveur de l'agriculture biologique sera doublé dès 2008**, et le cas échéant, des ressources complémentaires pourront être mobilisées.

➤ Ce qu'il y a dans la loi

Article 26

« A cet effet, les objectifs à atteindre sont :

- de parvenir à une production agricole biologique suffisante pour répondre d'une manière durable à la demande croissante des consommateurs. **L'objectif pour la surface agricole utile en agriculture biologique est d'atteindre 6% en 2013 et 20% en 2020**. A cette fin, **le crédit d'impôt en faveur de l'agriculture biologique** prévu à l'article 244 quater L du Code Général des Impôts **sera doublé dès l'année 2009** afin de favoriser la conversion des exploitations agricoles vers l'agriculture biologique.
- de viser pour les produits biologiques une part dans la restauration collective publique de 15% de l'approvisionnement en 2010 et 20% d'ici 2012. La part de produits saisonniers ou de faible impact environnemental pour leur production et mise à disposition doit croître de façon identique.

Article 39

L'Etat se donne comme objectif que les commandes de restauration collective publique incluent 20 % de produits biologiques à compter de 2012 et que les produits de saison et les produits de faible impact environnemental pour leur production et mise à disposition représentent une part identique des commandes.

➤ Notre analyse

La plupart des échéances en matière agricole sont pour 2012 ou plus tard : augmentation des surfaces en agriculture biologique (objectifs repoussés de 2010 à 2013), objectifs pesticides (mesures limitées avant 2012), dépendance énergétique des exploitations. En ce qui concerne les financements, cela reste très imprécis : aucun montant n'est indiqué dans la loi et rien de nouveau en ce qui concerne les outils financiers

[crédit d'impôt et aides budgétaires]. La seule source de financement qui aurait été conséquente, à savoir le transfert d'une partie des aides de la Politique Agricole Commune (PAC) du pilier 1 vers le pilier 2, est renvoyée au bilan de santé de la PAC (décembre 2008). Il aurait pourtant été possible d'en utiliser une partie dans le cadre de la PAC telle qu'elle est actuellement.

Dans la loi, l'Etat se fixe comme objectif d'atteindre 20% de produits agricoles biologiques et 20% de produits agricoles saisonniers ou de faible impact environnemental d'ici 2012 dans la commande publique. Cet engagement mérite d'être précisé. Il peut, en effet, se révéler déstructurant pour les filières concernées selon ses modalités de mise en oeuvre. Ces 20% peuvent, par exemple, être calculés en poids (ex : des pommes de terre bio) ou en valeur (ex : du vin bio). En quoi le fait de créer un marché périodique sur les pommes de terre bio aura-t-il un effet structurant sur la filière ? Pour que cet engagement soit structurant, il faudrait qu'une partie des cantines publiques passe entièrement au bio jusqu'à représenter 20% de la commande publique. Seule une mesure de ce type permettra de créer une demande stable, de long terme et donc un développement de la filière.

Nous demandons au gouvernement que les modalités concrètes d'application de cet objectif soient précisées dans loi. Une piste serait d'attribuer des financements aux collectivités territoriales afin que l'ensemble des cantines du primaire passe à l'agriculture biologique et de qualité. Cela aurait, de plus, l'avantage de garantir une alimentation saine aux enfants.

ANNEXE 1 : Les grandes étapes du processus du Grenelle

1^{ère} étape du Grenelle : les propositions (juillet-octobre 2007)

6 juillet 2007 : lancement du Grenelle de l'environnement

5 juillet – fin septembre 2007 : élaboration de propositions d'action au sein de six groupes de travail thématiques et de deux ateliers intergroupes.

Six groupes de travail thématiques : GT1 Energie climat ; GT2 biodiversité et ressources naturelles ; GT3 santé et environnement ; GT4 usage des territoires ; GT5 institutions et gouvernance, GT6 modes de développement écologiques ; deux ateliers intergroupes : OGM et déchets.

Les groupes de travail étaient composés de 40 membres répartis en cinq collèges (ONG, syndicats, patronat, collectivités locales, Etat)

Ces groupes de travail ont rendu leurs rapports finaux accompagnés d'une synthèse fin septembre 2007. Consultez ces rapports sur la page suivante :

<http://www.legrenelle-environnement.gouv.fr/grenelle-environnement/spip.php?article171>

- **Fin septembre à mi-octobre 2007 : consultation de divers publics** sur les propositions d'actions issues des groupes de travail.

<http://www.legrenelle-environnement.gouv.fr/grenelle-environnement/spip.php?rubrique3>

- **24-26 octobre : tables rondes finales.** Les représentants des cinq collèges se mettent d'accord sur les grands objectifs et sur de nombreuses mesures faisant consensus. Ces journées de négociation se sont terminées par un discours de restitution des conclusions du Grenelle prononcé par le Président de la République .

Les négociations portant sur les thèmes de l'éducation à l'environnement et des déchets n'ayant pas abouti lors de ces tables rondes finales, les travaux se sont poursuivis. La table ronde sur les déchets s'est déroulée le 20 décembre. Par contre, il n'y a pas eu de table ronde sur l'éducation à l'environnement.

En février 2008, le gouvernement a publié un document reprenant les conclusions des tables rondes d'octobre 2007 et donnant des numéros à chacune des mesures. En ajoutant les engagements adoptés à l'issue de la table ronde sur les déchets, on aboutit à 273 engagements.

2^{ème} étape du Grenelle : la mise en oeuvre

Création du Comité de suivi du Grenelle.

Le comité de suivi a été créé afin de maintenir le dialogue entre le gouvernement et les acteurs ayant participé à la première étape du Grenelle de l'Environnement. Il réunit les représentants des 5 collèges et se réunit environ toutes les 6 semaines pour que le gouvernement puisse lui présenter l'avancement des travaux ainsi que les étapes à venir.

Janvier 2008 : le gouvernement lance 33 comités opérationnels (COMOP) pour avancer sur les modalités concrètes de mise en œuvre, le calendrier et les moyens financiers des

273 engagements du Grenelle de l'Environnement. Ils rassemblent les experts des différents thèmes, issus à la fois, de l'administration, du monde économique et de la société civile. A l'heure actuelle, seul le comité opérationnel portant sur la Contribution Climat Energie n'a pas été mis en place. Un 34^{ème} COMOP sur la sensibilisation et la formation a été annoncé mais il n'a pas encore démarré.

Consulter la liste des COMOP, leur mission ainsi que les rapports finaux de ceux qui ont terminé leurs travaux sur la page suivante :

<http://www.legrenelle-environnement.gouv.fr/grenelle-environnement/spip.php?rubrique193>

La traduction législative des engagements du Grenelle.

-Le projet de loi relatif à la mise en oeuvre du Grenelle de l'environnement (voir première partie) a été rendu public le 30 avril dernier par le gouvernement. Elle devrait être votée par le Parlement à temps pour l'anniversaire des conclusions des tables rondes d'octobre 2007. Il s'agit d'une loi de programmation qui donne un statut juridique au processus du Grenelle et retranscrit les 273 engagements du Grenelle. Elle a pour objet de poser les grands objectifs mais pas de décrire leur mise en oeuvre opérationnelle.

-La mise en oeuvre opérationnelle des engagements du Grenelle sera essentiellement déclinée dans deux lois d'application du Grenelle qui devraient être soumises au Parlement à l'automne prochain. Les travaux des comités opérationnels serviront de base à ces lois d'application.

-La loi de finance triennal 2009-2011 devrait préciser les montants financiers alloués à la mise en œuvre des engagements du Grenelle.

-Enfin, certains des engagements du Grenelle seront précisés **dans des lois non spécifiquement consacrés à ces sujets ou par des voies réglementaires**. C'est par exemple le cas de la récente loi sur les OGM qui avait essentiellement pour objet de retranscrire une directive européenne datant de 2001. Nous publierons prochainement une analyse de cette loi.

ANNEXE 2 : Bibliographie

Les 273 engagements du Grenelle :

<http://www.legrenelle-environnement.fr/grenelle-environnement/spip.php?article668>

Le discours de restitution des conclusions du Grenelle prononcé par le Président de la République le 25 octobre 2007

<http://www.legrenelle-environnement.fr/grenelle-environnement/spip.php?article668>

Le discours portant sur la mise en œuvre du Grenelle prononcé par le Président de la République le 20 mai 2008

<http://www.legrenelle-environnement.fr/grenelle-environnement/spip.php?article912>

Le projet de loi relatif à la mise en œuvre du Grenelle de l'environnement

<http://www.legrenelle-environnement.fr/grenelle-environnement/spip.php?rubrique195>

L'avis du Conseil Economique et Social sur le projet de loi relatif au Grenelle de l'environnement

<http://www.conseil-economique-et-social.fr>