



303

NUMÉRO

Lundi 26 mai 2008

NOTES D'IÉNA

INFORMATIONS DU CONSEIL ÉCONOMIQUE ET SOCIAL

PROJET DE LOI DE PROGRAMME RELATIF À LA MISE EN ŒUVRE DU GRENELLE DE L'ENVIRONNEMENT

RAPPORTEUR :
PAUL DE VIGUERIE
AU NOM DE LA SECTION
DU CADRE DE VIE
PRÉSIDIÉE PAR
BERNARD QUINTREAU

**Assemblée plénière
des 27 et 28 mai 2008**

Le « Grenelle de l'environnement », organisé à l'initiative du gouvernement, est un processus manifestement innovant. Il a impliqué cinq collèges d'acteurs dont la pensée et les conceptions sont parfois très éloignées les unes des autres.

Pourtant, il a été possible de dégager entre eux des consensus, après un dialogue constructif. Il a été ainsi démontré, grâce aux engagements concrets pris par chacune des parties prenantes, qu'une société civile rassemblée, soutenue par la volonté politique, peut se donner les moyens de relever de tels défis. Le Conseil salue par conséquent cette initiative qu'a constituée le « Grenelle ».

Notre assemblée contribue depuis plus de dix ans, par ses travaux, à la prise de conscience générale. Ils ont tous été conduits dans l'esprit de la Stratégie nationale de développement durable (SNDD). Le Conseil économique et social souhaite surtout que la mise en œuvre du « Grenelle » se fasse dans des conditions techniques, juridiques, financières, sociales et « sociétales » qui assurent sa pleine réussite. Si tel n'était pas le cas, en raison de l'élan collectif et des attentes créées par le « Grenelle », la désillusion serait considérable dans la société française.

C'est pourquoi le Conseil souhaite proposer aux pouvoirs publics et aux acteurs du « Grenelle » ainsi qu'aux Assemblées qui vont bientôt délibérer une démarche de projet et une première feuille de route pour les dix-huit mois à venir.

Pour donner plus de force à la dynamique engagée, le CES suggère d'inscrire dans le projet de loi la définition et les modalités de la SNDD. Il conviendrait dans le même esprit d'associer le CES à son évaluation préalable et de conclure le débat au Parlement sur sa mise en œuvre par un vote.

L'avis est disponible en téléchargement sur le site du Conseil économique et social : www.ces.fr

Il peut être commandé à la direction des Journaux officiels qui le publie dans la collection intitulée « Les avis et rapports du Conseil économique et social » : journal-officiel.gouv.fr

• Définitions

CHAPITRE I : AVIS DU CONSEIL ÉCONOMIQUE ET SOCIAL SUR LA STRATÉGIE NATIONALE DU DÉVELOPPEMENT DURABLE ET MISE EN ŒUVRE DU GRENELLE DE L'ENVIRONNEMENT

Dans l'**exposé des motifs**, aux deux constats partagés du changement climatique et de l'urgence à agir, le CES souhaite ajouter le changement des comportements et l'évolution du degré d'acceptabilité sociale. La progressivité des mesures et leur phasage, qui en découlent pour partie, le rôle de l'action européenne et internationale de la France, la nécessité de l'accompagnement financier et budgétaire auraient gagné à être mieux mis en valeur dans cet exposé.

Pour ce qui concerne le **texte lui-même**, le CES regrette que la première loi ordinaire n'ait pas été présentée en même temps que la loi de programme. Il insiste pour que les textes de mise en œuvre fassent l'objet d'un examen et d'une adoption avant **la fin de l'année**. Même si les priorités apparaissent clairement, la présence de dispositions sur des sujets très variés donne parfois au texte des allures de « patchwork » et il y perd en lisibilité.

La primauté de l'action publique, l'effort de recherche et d'innovation, la formation initiale et continue, la programmation pluriannuelle des moyens, la synergie des réglementations nationales et européennes, sans oublier l'action envers les principaux acteurs de l'évolution des attitudes et comportements (familles, associations, secteur éducatif, médias) doivent constituer **les six priorités pour les dix-huit mois à venir**.

Les principes directeurs qui sont partiellement présents dans le texte comme la méthode « projet » (pour être cohérent avec la LOLF), le développement d'indicateurs d'objectifs, l'analyse approfondie de l'état des lieux ou encore la réalité des coûts publics auraient mérité d'être appliqués, en vue d'une cohérence d'ensemble, aux objectifs fixés par le texte.

En raison de l'effort budgétaire à réaliser, notre assemblée demande au gouvernement d'inscrire le projet dans un **raisonnement en coût global et d'évaluation des nouveaux équilibres** à atteindre pour sa répartition.

Parmi les recommandations qu'elle formule, le **principe de neutralité fiscale** qui a réuni un accord des parties prenantes au « Grenelle » pourrait être présenté de manière plus lisible, afin d'éviter les interprétations contradictoires dont il fait actuellement l'objet. Les études et rapports prévus par le texte devraient tous être assortis d'échéances dans le délai maximum de dix-huit mois. Enfin, pour la visibilité de la démarche, **la question de « l'amorçage »** des efforts est cruciale. Le CES souligne toute l'importance qu'elle revêt pour la crédibilité de la démarche.

CHAPITRE II : CONTRIBUTION DU CONSEIL ÉCONOMIQUE ET SOCIAL RELATIVE AUX DISPOSITIONS THÉMATIQUES DU PROJET DE LOI

1 - La lutte contre le changement climatique

A. Le rappel des grands engagements pris par la France pour réduire les gaz à effet de serre : les objectifs fixés par le projet sont légitimement ambitieux. Aucune part de la société ne pourra s'affranchir d'une participation active à cet effort. Notre assemblée relève que les

mécanismes de flexibilité du protocole de Kyoto et du système européen d'échange de quotas pourraient être mieux mobilisés pour accroître certains des moyens financiers dans les secteurs non couverts par les quotas. Elle considère avec intérêt l'idée d'envoyer un signal prix pour le carbone, de même que l'étude d'une contribution climat-énergie. La mise en place d'un mécanisme d'ajustement aux frontières est intéressante mais requiert qu'un certain nombre de conditions soient réunies, ce qui prendra du temps.

B. Le bâtiment, premier axe d'effort : pour atteindre l'objectif (jusqu'à 30 % de réduction des émissions de GES) à l'échéance fixée par le projet de loi, des efforts considérables seront nécessaires en matière de recrutement, de formation, de qualification du personnel et des entreprises, d'adaptation de la production et de la distribution aux exigences, de mobilisation de moyens financiers d'envergure.

Certains objectifs dans le neuf, notamment concernant le PNRU, seront difficilement atteints. Les moyens budgétaires pour la rénovation de l'habitat ancien, en particulier le logement social, ne sont pas indiqués, alors qu'ils sont indispensables (PA.d+LULOS). Le partenariat public privé ne pourra, pour ce qui concerne les bâtiments de l'État, convenir à toutes les situations. Le rôle de l'ANAH aurait dû être souligné. Enfin, le principe du financement des travaux par les économies réalisées appelle un certain nombre de réserves, le retour sur investissement n'intervenant qu'au terme d'un long délai.

C. Un urbanisme réorienté : le CES se réjouit de voir les PCET devenir obligatoires dans des délais contraints. La modernisation de l'urbanisme nécessitera une meilleure articulation de l'action des différentes collectivités. Le défi majeur en ce domaine sera celui de la cohérence. Notre assemblée émet donc à nouveau le souhait d'une clarification de l'organisation institutionnelle.

D. Transports : le CES estime qu'en la matière, les objectifs - dont il approuve la majeure partie - ne peuvent être dissociés des orientations communautaires et devraient être assortis de précisions sur les mesures d'application, leur calendrier et leur financement.

• Concernant les **transports durables de marchandises**, le CES s'interroge sur la pertinence d'un objectif calculé en parts de marché plutôt qu'en flux. Il rappelle que, si le produit de la taxe kilométrique sur les poids lourds doit être affecté en priorité aux infrastructures des modes alternatifs, le transport routier doit continuer à disposer d'infrastructures adaptées à ses besoins. Il conviendra que des mesures opérationnelles viennent compléter les effets de la taxe et qu'il soit tenu compte des progrès possibles en matière de consommation des véhicules neufs. S'agissant du ferroviaire, le texte souligne à juste titre que des capacités seront libérées par la création de LGV ; il aurait cependant dû être plus volontariste en posant le principe d'une meilleure prise en compte des besoins du fret par rapport à ceux des voyageurs. Quant aux autoroutes de la mer, aux ports et au transport fluvial, les projets mentionnés sont nécessaires et doivent être réalisés rapidement ; ils mériteraient d'être complétés de façon à faciliter les échanges avec l'ensemble de l'Europe.

• Concernant le **transport durable de voyageurs**, l'organisation d'un système intégré et multimodal, la priorité donnée au ferroviaire, la poursuite du maillage par les lignes LGV sont des objectifs que le CES partage mais qu'il souhaiterait voir inscrits dans une politique ambitieuse d'aménagement du territoire.

- Concernant les **transports urbains**, tout en approuvant des mesures qu'il avait lui-même prônées comme « le code de la rue », le CES insiste sur la nécessité de développer une logique systémique en combinant progrès techniques et organisationnels. Il aurait souhaité voir clairement intégré le lien entre urbanisme et transport et davantage encouragées les initiatives visant à optimiser les déplacements urbains : réelle coordination des autorités organisatrices, adoption de PDU....

E. L'énergie : tout en soutenant les axes proposés le CES remarque que le projet ne couvre qu'une partie de la thématique énergétique. Il rappelle par ailleurs qu'une meilleure efficacité doit être trouvée lors de la transformation de l'énergie primaire en énergie finale et lors de la consommation de cette dernière, qu'une étude d'impact devrait précéder le renforcement des certificats d'énergie et que le développement de la biomasse à des fins énergétiques appelle la vigilance.

F. Intensifier la recherche dans le domaine du développement durable : les sujets sont nombreux, qu'il s'agisse du développement de la connaissance des phénomènes ou de la recherche d'applications concrètes. Le projet propose des thèmes sur lesquels le Conseil ne peut qu'encourager la recherche. Il relève de même l'intérêt des voies retenues en matière énergétique mais souligne qu'il aurait aussi fallu viser les technologies nucléaires de quatrième génération. En matière d'outils, notre assemblée souligne l'intérêt de l'analyse des déterminants (comportementaux, économiques...), le besoin de clarifier l'évaluation et de développer des « éco-comparateurs » solides.

Sur les objectifs chiffrés, le CES rappelle qu'au-delà de la mobilisation des budgets publics, le partenariat entre les secteurs publics et privés est indispensable. L'effort public d'augmentation d'1 Md d'euros d'ici 2013 est par ailleurs significatif. La comparaison des ressources consacrées aux différentes énergies (notamment le nucléaire) qui sert de base à la définition des objectifs comporte cependant des imprécisions.

2 - La biodiversité et les milieux naturels

- Les objectifs inscrits dans le projet sont encourageants. La biodiversité fait en effet souvent figure de parent pauvre. Notre assemblée enregistre avec satisfaction le projet de combler les lacunes des aires protégées terrestres, la décision de préserver ou reconstituer la continuité écologique, d'établir des plans de conservation des espèces. Tout cela justifierait que des pôles régionaux d'excellence environnementale soient encouragés au travers des contrats de projet État-régions. Le CES se réjouit par ailleurs de la constitution d'une trame verte et bleue, mais les délais de sa mise en œuvre et sa nature exacte suscitent des interrogations. Enfin, la programmation d'un renforcement de la connaissance de la biodiversité mérite également d'être saluée, sous réserve qu'elle s'organise dans un cadre cohérent.

- Le texte consacré à l'eau traite de cette question de manière incomplète même si les résolutions qu'il contient doivent être soutenues. Le CES réitère donc sa demande d'adoption d'une loi-cadre sur l'eau en cohérence avec les orientations communautaires. S'agissant du traitement des eaux usées, le Conseil s'interroge sur les modalités de financement des mises aux normes des stations et soutient la création d'unités spécifiques pour les grands centres

hospitaliers. Enfin, il relève que le calendrier de fixation des objectifs de réduction de la présence dans l'eau des substances dangereuses n'est pas arrêté. Les questions relatives à la gestion de la ressource en eau ne sont pas non plus abordées

- S'agissant des dispositions relatives à l'agriculture, le CES souligne la nécessité d'assurer un niveau de productivité permettant de satisfaire les besoins, notamment alimentaires et garantissant la durabilité des systèmes de production. Le respect de l'équilibre des écosystèmes lui paraît préférable à leur sécurisation. La trame verte doit être élaborée sur une base contractuelle. Les objectifs fixés pour l'agriculture biologique devraient être reconsidérés car ils risquent de conduire à un déséquilibre de marché à moyen terme. De plus, d'autres modes de production respectueux de l'environnement mériteraient d'être aussi pris en compte. Les modes d'identification des produits biologiques doivent être harmonisés au niveau européen pour éviter toute distorsion de concurrence. Le CES approuve l'approche pragmatique retenue pour les produits phytosanitaires mais préconise pour leur distribution un suivi de la délivrance des conseils plutôt que la séparation entre vente et conseil. Il souscrit à l'objectif de renforcer la performance énergétique des exploitations. La formation des agriculteurs lui apparaît comme un levier majeur du développement d'une agriculture durable : elle mériterait donc un approfondissement et un soutien financier de l'État accru. Par ailleurs, le CES souhaite que les sylviculteurs soient incités à mieux s'organiser et à regrouper leur production. Enfin, il souhaite que soit encouragée la recherche pour concevoir des navires de pêche plus économes en énergie.

3 - La prévention des risques pour l'environnement et la santé

- Le CES se félicite qu'un titre du projet de loi soit consacré à l'influence de l'environnement sur la santé et souligne qu'il lui paraît en effet possible de réduire les impacts sanitaires de l'environnement sans affecter la compétitivité des entreprises. Il souhaite que soient précisées les conditions de mise en œuvre des principes décrits dans le projet de texte (précaution, participation, substitution, pollueur/payeur...), en particulier le principe de précaution pour lequel il manque dans notre pays une définition claire. Il constate par ailleurs la grande hétérogénéité des mesures présentées, ce qui ne facilite pas la lisibilité des priorités qui s'en dégagent.

- Le renforcement dès 2008 du Plan national santé environnement est salué par notre assemblée, mais une évaluation globale du premier plan s'impose cependant. Elle estime nécessaire d'apporter des précisions sur les méthodes et moyens pour atteindre l'objectif de renforcement de l'équité face aux impacts sanitaires de l'environnement.

- Le CES approuve la volonté d'accroître l'information et la formation des citoyens sur les risques liés aux pollutions, mais souhaite également pour ce faire, dans le domaine professionnel, le renforcement des structures d'expertise et celui du suivi médical des salariés qui sont exposés à de tels risques. Le CES est favorable à l'implication accrue des CHSCT et des médecins du travail, accompagnée d'un renforcement de leurs moyens.

- En matière de substances nano-particulaires, le Conseil, qui prépare un projet d'avis sur ce thème, approuve les orientations générales du texte.

• Enfin, s'agissant des déchets, le CES constate que le projet, centré sur ceux des ménages, est surtout consacré aux déchets municipaux. S'il partage les ambitions affichées du projet, il regrette que celles-ci ne soient pas déclinées de façon opérationnelle. Le CES souhaiterait notamment qu'une priorité soit accordée à l'organisation d'une filière de collecte et de traitement performante des fermentescibles, qu'une signalétique explicite indiquant *a minima* la recyclabilité et l'éco conception soit apposée sur les produits de consommation courante, et que notre pays s'engage dans la voie de la généralisation et de la rationalisation des REP.

4 - L'État exemplaire : ce thème est récurrent dans les avis de notre assemblée, qui se félicite des mesures annoncées sur les études d'impact préalables et l'inscription de critères environnementaux dans les appels d'offres. La nécessité de définir des indicateurs nationaux de développement durable est fortement soutenue par notre assemblée.

5 - La gouvernance

• S'agissant en premier lieu de la place des collectivités territoriales, le CES souhaite que dans le cadre de la feuille de route des prochains dix-huit mois, le Conseil national des élus délibère des réformes institutionnelles et financières à venir et que les contrats de projets en cours fassent l'objet d'avenants. Il estime aussi nécessaire que la dimension du développement durable soit insérée systématiquement dans les grandes politiques locales.

• S'agissant des dispositions relatives aux consommateurs, le CES appelle l'attention sur le cumul des dispositions pour un même produit, sur l'importance de la régulation de la publicité et de l'honnêteté des campagnes d'information sur la consommation durable, ainsi que sur le besoin de règles pour un étiquetage environnemental efficace et accepté par tous.

• S'agissant du nouveau statut institutionnel des acteurs environnementaux non gouvernementaux, le CES souhaite que le mouvement associatif concerné soit associé à la définition des critères de représentativité.

• S'agissant enfin de la nécessité de la transparence des informations sociales et environnementales et de l'accès à ces informations, le CES rappelle que les entreprises exercent des responsabilités et sont soumises à des obligations en matière de respect de l'environnement. Dans un souci de juste équilibre, les seuils environnementaux doivent leur être appliqués de manière progressive, et les obligations d'informations dont la création est envisagée évaluées (améliorations attendues, impact sur la compétitivité...) avant mise en œuvre. Enfin, notre assemblée souhaite que les partenaires sociaux soient associés, au-delà d'une simple saisine, à une véritable négociation sur la manière dont les questions de développement durable seront incluses dans le champ de compétence des institutions représentatives du personnel (comités d'entreprises, CHSCT...), sur la mise en place des alertes environnementales et sur la définition d'indicateurs sociaux et environnementaux adaptés.

6 - Les dispositions spécifiques à l'Outre-mer français : notre assemblée note avec satisfaction que la place de l'Outre-mer est reconnue par le projet de loi. Un risque de confusion existe cependant du fait que des mesures spécifiques sont également présentes dans le reste du texte. Il conviendrait de procéder à une harmonisation.

Paul de VIGUERIE

**Né le 12 mai 1947, marié,
4 enfants**



Ingénieur agronome (ENSAM)

Maîtrise de sciences économiques
(Paris IV)

• Fonctions

- Membre du groupe de l'Union nationale des associations familiales ;
- Vice-président de la section du cadre de vie.

• Fonctions :

- Responsable du département universités de la Caisse des dépôts et consignations ;
- De 2004 à 2007 : chargé de mission auprès du directeur général de l'Office national des forêts ;
- De 1989 à 2004 : directeur général de l'Assemblée des départements de France (ADF) ;
- De 1993 à 1995 : chargé de mission au cabinet du ministre de l'Agriculture et de la pêche.

• Distinctions :

- Chevalier du mérite agricole (1995)
- Chevalier de la Légion d'honneur (2003)

