

RÉPUBLIQUE FRANÇAISE
AVIS ET RAPPORTS DU
CONSEIL ÉCONOMIQUE ET SOCIAL

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

2008

Avis présenté par
M. Paul de Viguerie

MANDATURE 2004-2009

Séance des 27 et 28 mai 2008

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

**Avis du Conseil économique et social
présenté par M. Paul de Viguerie, rapporteur
au nom de la section du cadre de vie**

(Question dont le Conseil économique et social a été saisi par lettre du Premier ministre en date du 30 avril 2008)

SOMMAIRE

AVIS adopté par le Conseil économique et social au cours de sa séance du mercredi 28 mai 2008	1
Première partie - Texte adopté le 28 mai 2008	3
INTRODUCTION.....	7
CHAPITRE I - AVIS DU CONSEIL ÉCONOMIQUE ET SOCIAL SUR LA STRATÉGIE NATIONALE DU DÉVELOPPEMENT DURABLE ET LA MISE EN ŒUVRE DU GRENELLE DE L'ENVIRONNEMENT	9
I - LE « GRENELLE DE L'ENVIRONNEMENT »	9
II - L'ARTICLE 1.....	10
III - L'EXPOSÉ DES MOTIFS.....	11
IV - LES CONSTATS	12
V - LES FINALITÉS	13
VI - LES PRIORITÉS.....	14
VII - LES MOTEURS D'UNE POLITIQUE PUBLIQUE DYNAMIQUE.....	15
VIII - L'AVIS GÉNÉRAL SUR LE PROJET DE LOI : OBSERVATIONS ET RECOMMANDATIONS.....	16
CHAPITRE II - CONTRIBUTION DU CONSEIL ÉCONOMIQUE ET SOCIAL RELATIVE AUX DISPOSITIONS THÉMATIQUES DU PROJET DE LOI.....	23
I - LA LUTTE CONTRE LE CHANGEMENT CLIMATIQUE	23
A - LE RAPPEL DES GRANDS ENGAGEMENTS PRIS PAR LA FRANCE POUR RÉDUIRE LES GAZ À EFFET DE SERRE	23
B - LE BÂTIMENT, PREMIER AXE D'EFFORT	27
1. Dans la construction neuve.....	27
2. Dans le parc existant.....	28
C - UN URBANISME RÉORIENTÉ	31
1. De nouveaux objectifs dans les documents d'urbanisme	31
2. Des réalisations ambitieuses	34
D - TRANSPORT	34
1. Remarques d'ordre général.....	35

IV

2. Le transport durable de marchandises	36
3. Le transport durable de voyageurs.....	39
4. Les transports urbains.....	40
E - L'ÉNERGIE.....	42
F - INTENSIFIER LA RECHERCHE DANS LE DOMAINE DU DÉVELOPPEMENT DURABLE	44
1. Article 19-I.....	45
2. Article 19-II.....	48
II - LA BIODIVERSITÉ ET LES MILIEUX NATURELS.....	50
A - LA PRISE EN COMPTE DE LA BIODIVERSITÉ.....	50
1. Des dispositifs complémentaires	50
2. Une amélioration de la connaissance et de la formation.....	52
3. Des financements divers.....	53
B - TROIS OBJECTIFS POUR LA RESSOURCE EN EAU	53
C - L'AGRICULTURE ET LA SYLVICULTURE (ARTICLES 26- 27)	55
1. Les deux premiers paragraphes introductifs	55
2. Les objectifs	56
3. Une combinaison d'actions : dernier paragraphe de l'article 26	59
D - LA MER ET LE LITTORAL (ARTICLE 28).....	61
III - LA PRÉVENTION DES RISQUES POUR L'ENVIRONNEMENT ET LA SANTÉ.....	62
A - PRÉSERVER L'ENVIRONNEMENT POUR AMÉLIORER LA SANTÉ PUBLIQUE	62
B - LE PLAN NATIONAL SANTÉ/ENVIRONNEMENT	64
C - LA SANTÉ EN MILIEU PROFESSIONNEL.....	65
D - LES SUBSTANCES NANO-PARTICULAIRES	66
E - LA POLITIQUE DES DÉCHETS	67
IV - L'ÉTAT EXEMPLAIRE.....	70
V - LA GOUVERNANCE.....	71
A - INSTITUTIONS ET ACTEURS	71
B - DISPOSITIONS DIVERSES.....	73
C - CONSOMMATION.....	74
D - ÉDUCATION ET FORMATION INITIALE.....	74

E - LA RESPONSABILITÉ SOCIALE ET GOUVERNEMENTALE ...	75
VI - LES DISPOSITIONS SPÉCIFIQUES À L'OUTRE-MER FRANÇAIS.....	77
Deuxième partie - Déclarations des groupes.....	79
ANNEXE À L'AVIS.....	113
SCRUTIN.....	113
DOCUMENTS ANNEXES.....	115
Document annexe 1 : La liste des travaux du Conseil économique et social relatifs au développement durable	117
Document annexe 2 : L'exposé des motifs et le projet de loi de programme relatif à la mise en œuvre du Grenelle de l'environnement (joint à la lettre de saisine le 30 avril 2008).....	129
TABLE DES SIGLES	181

AVIS

**adopté par le Conseil économique et social
au cours de sa séance du mercredi 28 mai 2008**

Première partie
Texte adopté le 28 mai 2008

Par lettre du 30 avril 2008, le Premier ministre a saisi le Conseil économique et social sur *Le projet de loi de programme relatif à la mise en œuvre du Grenelle de l'environnement*¹.

La section du cadre de vie saisie au principal par le Bureau du Conseil économique et social a désigné M. Paul de Viguierie comme rapporteur. En outre, sur les points du projet de loi relevant de leur champ de compétences, les sections de l'agriculture ; des activités productives, de la recherche et de la technologie ; des économies régionales et de l'aménagement du territoire ; du travail et des affaires sociales ont apporté leur contribution à l'élaboration du présent avis.

Le rapporteur remercie ses collègues des autres sections :

- M. Gérard d'Aboville, membre du groupe des personnalités qualifiées, section des relations extérieures ;
- Mme Élyane Bressol, membre du groupe de la Confédération générale du travail, section des activités productives, de la recherche et de la technologie ;
- M. Philippe Da Costa, membre du groupe des associations, section des économies régionales et de l'aménagement du territoire ;
- Mme Anne Duthilleul, membre du groupe des entreprises publiques, section des activités productives, de la recherche et de la technologie ;
- M. Hubert-Marie Ghigonis, membre du groupe des entreprises privées, président de la section des économies régionales et de l'aménagement du territoire ;
- M. Jean-Louis Jamet, membre du groupe des entreprises privées, section des affaires sociales ;
- Mme Marie-José Kotlicki, membre du groupe de la Confédération générale du travail, section des activités productives, de la recherche et de la technologie ;
- M. Francis Lemor, membre du groupe des entreprises privées, section des activités productives, de la recherche et de la technologie ;
- M. Gérard Mazuir, membre du groupe de la Confédération générale du travail Force ouvrière, section de l'agriculture et de l'alimentation ;
- M. Alain Obadia, membre du groupe des personnalités qualifiées, section des activités productives, de la recherche et de la technologie ;
- M. Michel Pons, membre de section, section de l'agriculture et de l'alimentation ;
- M. Michel Prugue, membre du groupe de la coopération, section de l'agriculture et de l'alimentation ;

¹ L'ensemble du projet d'avis a été adopté au scrutin public par 154 voix contre 22 et 11 abstentions (voir le résultat du scrutin en annexe).

- M. Pierre-Jean Rozet, président du groupe de la Confédération générale du travail, section des économies régionales et de l'aménagement du territoire ;
- M. Jean-Louis Schilansky, membre du groupe des entreprises privées, section des activités productives, de la recherche et de la technologie ;
- M. José Vatin, membre de section, section du travail.

Pour leur information les sections ont entendu en audition M. Jean-Louis Borloo, ministre d'État, ministre de l'Écologie, de l'énergie, du développement durable et de l'aménagement du territoire.

INTRODUCTION

Le Conseil économique et social est saisi par lettre du Premier ministre en date du 30 avril 2008 pour avis sur le projet de loi programme relatif à la mise en œuvre du Grenelle de l'environnement, conformément aux règles en vigueur. Les délais qui lui ont été impartis pour rendre cet avis étaient extrêmement contraints et il le regrette.

Le Conseil économique et social note que le « processus de Grenelle » a été initié dès l'été 2007 et connaît ses premières propositions législatives (loi de programmation et première loi ordinaire) à ce jour avant un examen parlementaire qui devrait se dérouler avant l'été. Ses travaux depuis plus de dix ans lui permettent de porter un regard objectif et réaliste sur le projet qui lui est soumis. Dans ce préambule, il veut à la fois rappeler le contexte dans lequel ce projet est présenté et énoncer le plan de l'avis qu'il rend au gouvernement.

Le Conseil économique et social note que l'environnement économique et social a beaucoup évolué depuis le début du processus du Grenelle. La conjoncture nationale et internationale s'est très nettement assombrie ; il n'est besoin que de citer pour exemple la hausse du prix du pétrole, plus généralement des énergies fossiles ou des matières premières pour lesquelles la réalité actuelle dépasse les prévisions faites, il y a encore quelques mois.

À ces faits est venue s'ajouter la crise alimentaire qui ravage des continents entiers...

Dans ce contexte, la présidence française de l'Europe à compter du mois de juillet prend un relief nouveau.

La période qui s'engage sera ainsi cruciale pour la France alors que de profondes réformes de structure sont engagées, que notre pays souffre de la constance de ses déficits publics comme de la diminution importante du pouvoir d'achat, première préoccupation des Français à ce jour.

Le projet de loi de programme doit désormais être analysé au regard de ce paysage national et international.

Les travaux de notre assemblée montrent que le Conseil économique et social a contribué à la prise de conscience de l'opinion toute entière. Il a formulé dans tous les champs traités par le « Grenelle » et traduits dans les projets de loi susvisés des propositions nombreuses et concrètes. La contribution du Conseil économique et social sur l'environnement et le développement durable adopté en octobre dernier met ainsi en évidence l'ampleur et la pertinence des apports de notre assemblée, ne serait-ce qu'au travers des deux dernières mandatures.

L'avis demandé par le gouvernement et qui est présenté dans ce document s'appuie sur autant de travaux du Conseil économique et social, assemblée du « premier mot », qui ont constitué pour le Grenelle et constituent pour le Parlement maintenant des références. Il est d'ailleurs à noter que plusieurs rapports parlementaires, ces dernières années, ont convergé avec ceux du Conseil économique et social, les trois assemblées constitutionnelles s'enrichissant

récioproquement. Telle est la raison pour laquelle le présent avis produit en annexe, avec le texte du projet, la liste des rapports et des avis de notre assemblée relatifs aux thèmes directement traités par le projet de loi de programme.

Le Conseil économique et social a suivi avec le plus grand intérêt l'initiative mise en œuvre par le gouvernement du lancement et de la poursuite du processus du « Grenelle ». Celui-ci donne une impulsion incontestable aux politiques qu'il est proposé d'engager ou d'accélérer. Le Conseil économique et social tient à le souligner et à affirmer avec force que le nouvel élan donné ainsi à la politique de développement durable doit être non seulement approuvée, mais confortée par tous les moyens législatifs et réglementaires qui s'imposent. À cette fin, il veut, dès cette introduction, souligner combien une véritable démarche de « projet » est nécessaire au succès des politiques proposées dont il partage l'ambition.

Ainsi dans cet esprit, le Conseil économique et social a la seule volonté de conforter la dynamique politique en cours, de souligner à la fois les points de cohérence à mettre en exergue, d'énoncer ce qui lui paraît être nécessaire à la solidité et à la crédibilité de l'édifice législatif en construction.

Dans un premier chapitre, on s'attachera à énoncer un certain nombre d'observations générales à la fois sur la méthode et sur le fond relatifs tant à l'exposé des motifs lui-même qu'à l'article 1 du projet.

Dans un deuxième chapitre, conformément au mode opératoire retenu, qui a privilégié les compétences de chacune des sections concernées du Conseil économique et social, le présent avis développe une analyse thématique du projet de loi.

CHAPITRE I

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

I - LE « GRENELLE DE L'ENVIRONNEMENT »

L'exposé des motifs du projet de loi en décrit la méthode adoptée et les différentes étapes.

Ce rappel est nécessaire pour de multiples raisons qu'il n'est pas inutile de résumer au seuil des débats parlementaires qui devraient inscrire « dans le marbre » un certain nombre des 273 engagements pris.

Ce processus a un caractère totalement innovant.

Il implique cinq collèges d'acteurs qui ont permis d'avoir une approche croisée des mêmes questions.

L'un de ses mérites essentiels est d'avoir montré qu'un dialogue constructif était possible entre des acteurs dont la pensée et les convictions sont parfois très éloignées.

Ses travaux sont marqués par le sérieux d'une expertise certes puisée aux meilleures sources, mais pour la première fois rassemblée dans une même contribution.

Cette approche globale a eu l'avantage certain de faire prendre conscience à tous les acteurs que les solutions et les réponses apportées ne peuvent être que complémentaires, simultanées, interdépendantes. Elle a démontré une fois pour toutes, au-delà des constats, que la situation de la France au regard des défis lancés par la réalité et la rapidité du changement climatique était très diverse, que cet état des lieux était de fait extrêmement préoccupant.

Elle a mis en évidence une responsabilité collective impliquant tous les acteurs de la société civile, aucun ne pouvant en être exonéré ou en droit d'en reporter tout ou partie sur l'autre. Elle a mis en évidence ainsi la nécessité et l'urgence d'une évolution des comportements de chacun et chacune d'entre nous.

Le processus ainsi initié et qui se poursuit en ce moment même a permis de dégager des accords et des consensus sur la plupart des problèmes posés. Il a démontré par les engagements concrets pris par chacune des parties prenantes que rien n'était inéluctable et qu'une société civile rassemblée, soutenue par une volonté politique sans faille pouvait se donner les moyens de relever un tel défi.

Pour toutes ces raisons, le Conseil économique et social salue cette initiative.

Il souhaite qu'elle soit menée à son terme, notamment pour assurer une veille minutieuse sur la traduction législative et réglementaire de ces conclusions partagées.

Mais surtout, le Conseil économique et social souhaite très vivement que la mise en œuvre des orientations, préconisations et recommandations du Grenelle se fasse, certes dans les meilleurs délais, mais en tout premier lieu dans les conditions techniques, juridiques, financières, sociales et « sociétales » qui assurent sa pleine réussite.

Le Conseil économique et social, en référence et en cohérence avec l'ensemble des travaux menés en son sein, souhaite proposer aux pouvoirs publics, aux acteurs du processus du Grenelle et aux assemblées qui vont avoir à en délibérer une démarche de projet et une proposition de « feuille de route » pour les prochains dix-huit mois.

Si tel n'était pas le cas, en raison de l'élan collectif et des attentes créés par le Grenelle, la désillusion serait considérable dans la société française.

II - L'ARTICLE 1

Le Conseil économique et social considère que l'article 1, article d'orientation, introduit l'ensemble des sujets traités par le projet de loi. À ce titre, notre assemblée en approuve la rédaction générale. Il note avec un particulier intérêt l'inscription de l'ensemble du texte dans la Stratégie nationale de développement durable (SNDD).

Tous les travaux du Conseil économique et social depuis plus de dix ans ont été conduits dans l'esprit et la lettre de la SNDD dont il a au cours des années, pas à pas, contribué à enrichir l'architecture et les objectifs. Cet avis répond à cette même exigence. La SNDD a été initiée dès l'année 2002, et sa dernière actualisation a eu lieu officiellement le 19 février 2007, c'est-à-dire avant même le début du « processus Grenelle ». Elle fait l'objet d'un débat annuel au Parlement dont l'obligation est d'ailleurs affirmée dans le troisième alinéa de cet article.

Le Conseil économique et social formule à ce propos trois propositions pour donner plus de force à la dynamique engagée et lui conférer une assise politique incontestable et partagée.

- ◆ En cohérence, avec l'inscription constitutionnelle de la charte de l'environnement, il serait important que la définition même de la stratégie de développement durable et ses finalités premières soient dûment inscrites dans la loi. Cela aurait pu faire l'objet d'un texte d'orientation distinct (à la suite de la première étape du Grenelle conclue par le Président de la République). En tout état de cause, un article 1 nouveau pourrait exprimer par cette définition la volonté politique qui fonde l'ensemble de la SNDD. L'article 1 proposé en serait le complément et la déclinaison naturels.

- ◆ À ce stade de l'accélération de la dynamique de la mise en œuvre des orientations du Grenelle de l'environnement, il serait important que le débat annuel au Parlement sur la mise en œuvre de la SNDD donne lieu à un vote. Ce vote exprimerait ainsi la volonté politique partagée qui sous-tend la SNDD, validerait en tout ou partie les évaluations faites, assurerait la continuité et la cohérence des politiques à mettre en œuvre.
- ◆ La préparation de ce même débat annuel du Parlement doit inclure la place et le rôle du Conseil économique et social. Comme semblait l'augurer un certain nombre de travaux initiaux, le Conseil économique et social, auteur de bon nombre des propositions actuellement reprises, doit être directement saisi de l'évaluation et du suivi de la SNDD afin de pouvoir apporter sa contribution aux deux autres assemblées constitutionnelles. Ceci est d'autant plus important qu'une réforme de l'institution prévoit une présence plus visible et organisée des organisations environnementales représentatives.

III - L'EXPOSÉ DES MOTIFS

S'il se félicite de l'ambition qu'exprime ce projet, le Conseil économique et social estime que l'exposé des motifs traduit encore insuffisamment les exigences et les contraintes auxquelles l'ensemble de notre société est confrontée.

Le Conseil économique et social considère ainsi que l'exposé des motifs du présent projet aurait pu rappeler que les thématiques abordées étaient déjà fixées et amplement détaillées dans le texte même de la SNDD. Ce rappel serait venu opportunément justifier le bien-fondé de la démarche « Grenelle » destinée à redonner une véritable impulsion, un nouvel élan sans possibilité de retour en arrière et d'atermoiements aux politiques proposées.

En deuxième lieu, le Conseil économique et social note que le projet présente tout à la fois, une traduction actualisée de la SNDD, et du consensus « sociétal » qui la fonde, une invitation à la mobilisation de tous les acteurs et à une mise en œuvre effective des engagements internationaux de la France. L'exposé des motifs en traduit bien l'esprit ainsi résumé.

En troisième lieu, beaucoup d'observateurs, au sein du Conseil économique et social comme à l'extérieur, ont noté que nombre d'articles ou de parties d'articles n'avaient pas de valeur « normative » au sens législatif du terme. En conséquence, le risque existe de voir supprimer à un stade où à un autre de la procédure ultérieure certains des principes énoncés dans le texte, sans les reprendre dans l'exposé des motifs.

La meilleure manière pour éviter un tel risque serait de revenir à une rédaction des articles en cause plus « normative » en précisant tout à la fois les échéances finales et intermédiaires que le législateur fixe à l'exécutif et les moyens qu'il lui alloue pour en assurer la bonne exécution. Les

dispositions prises pour les traduire en actes méritent en effet, au nom même du principe de réalité, un certain nombre de précisions, portant en tout premier lieu sur la chronologie, la priorité et la durée des différentes étapes à parcourir pour assurer le plein succès de cette politique.

IV - LES CONSTATS

Deux constats sont affirmés comme partagés par l'ensemble des acteurs : la réalité du fait « changement climatique » et la nécessité d'« agir vite ».

Le Conseil économique et social souhaite qu'un troisième puisse être mis en exergue : le changement des comportements et l'évolution du degré d'acceptabilité sociale. En effet, l'un des objectifs affichés de l'ensemble du processus « Grenelle » n'a-t-il pas été de faire avancer la prise de conscience de tous les acteurs et d'essayer d'accélérer une dynamique d'action commune ? Par ailleurs, le processus du « grenelle » a bien mis en évidence cette tension permanente qui caractérise les relations entre une volonté politique partagée et l'évolution des comportements. En effet, au regard de l'état des lieux établi par le Conseil économique et social lui-même dans les différents domaines traités, la réussite des politiques conduites dépend tout autant d'une volonté politique forte (réellement présente) que de l'acceptabilité par l'ensemble de nos concitoyens des différentes étapes à franchir, et ce d'autant plus qu'on leur propose de les franchir à marches forcées. À l'examen du présent texte et des débats toujours en cours, il semble évident que le degré d'acceptabilité par chacun des acteurs des questions abordées et des mesures proposées est profondément différent selon les thèmes. Au-delà du débat emblématique des Organismes génétiquement modifiés (OGM), cela est simplement illustré par les débats relatifs par exemple aux biocarburants ou aux déchets... Cependant et c'est le grand mérite du processus initié, la plupart des 273 « engagements » listés ont fait l'objet tout à la fois de constats partagés et surtout de propositions acceptées par tous. **Telle est bien la richesse et l'originalité du « Grenelle » qui permet, en quelque sorte par anticipation à la France d'être en capacité de relever les défis économiques et sociaux découlant de l'accélération des changements climatiques de plus en plus graves.**

Ainsi trois points auraient pu être mieux mis en évidence dans l'exposé des motifs :

- la nécessité d'une présence, d'une action européenne et internationale de la France toujours plus fortes en ce domaine. Le « Grenelle » a donné une visibilité certaine à l'action de la France sur le plan international. Sa réussite doit lui assurer crédibilité et leadership ;
- la délicate compatibilité entre une volonté politique affirmée et une évolution des comportements à laquelle il faut apporter une attention constante ;

Ainsi la notion de progressivité des mesures à mettre en œuvre et donc de leur « phasage » dans la durée (2020 énoncé comme horizon par le projet de loi) est centrale.

- la nécessité d'un accompagnement financier, fiscal et budgétaire, permettant de lier court, moyen et long terme, s'inscrivant en cohérence avec la Loi organique relative aux lois des finances (LOLF) et les décisions européennes. Cette exigence ne peut être éludée, car elle est constitutive de toute démarche de projet. Telle est la raison pour laquelle le Conseil économique et social veut insister dans le présent avis sur les premières étapes incontournables à franchir dès le débat parlementaire conclu.

V - LES FINALITÉS

La définition du « développement durable » est fondée sur trois dimensions : économique, environnementale et sociale. Le Conseil économique et social a souvent ajouté à cette trilogie la dimension culturelle.

L'exposé des motifs aurait dû reprendre cette construction, assurant par là cohérence à un ensemble de dispositions assurément très diverses.

Il privilégie par ailleurs dans la construction du projet de loi l'approche « économique » au sens strict d'économies d'énergie, de moindre coût pour les ménages et de gains de compétitivité pour les entreprises, enfin de création d'emplois.

La dimension environnementale est traitée essentiellement sous l'angle de l'économie carbone et de la biodiversité.

La dimension sociale, celle par excellence du cadre de vie, est très diversement traitée. Il est important de souligner que les aspects sociaux font l'objet d'un chapitre spécifique, même si comme l'observe notre assemblée, le projet reste en-deçà de l'ambition qui a présidé à son élaboration. De même, pour la première fois, dans un texte d'ensemble relatif au développement durable, un titre consacre l'influence de l'environnement sur la santé de tous les citoyens. Par contre, les thématiques eau et déchets, qui font l'environnement quotidien des ménages, sont de l'avis du Conseil économique et social, insuffisamment approfondies. Certains autres sujets font l'objet de reprises de propositions des groupes « Grenelle » sans qu'apparaissent une cohérence évidente entre elles ou même que l'on perçoive la nécessité d'entrer dans un degré de précision qui n'est pas l'objet d'une loi de programmation.

Pour bon nombre d'entre elles, le texte d'une première loi ordinaire soumise pratiquement dans les mêmes délais que la loi programme aurait été de nature à pouvoir éclairer tant le Conseil économique et social que le Parlement lui-même sur la portée réelle des dispositions annoncées.

En tout état de cause, le Conseil économique et social insiste pour que (quelque que soit les supports législatifs et réglementaires adoptés), ces textes

voient le jour **dans les plus brefs délais**. Déjà, il y a bien urgence à procéder à la transposition des directives communautaires relatives aux thématiques traitées.

Dans le même esprit, le Conseil économique et social demande que l'ensemble des lois ordinaires de mise en œuvre fasse l'objet d'un examen et d'une adoption au Parlement **avant la fin de l'année**. Cela constitue une nécessité pour l'ensemble des dispositions envisagées notamment à propos de la gouvernance dont les échéances devraient être au moins fixées par ce texte. Il en est de même pour le type d'indicateurs « budgétaires » à élaborer, comme le soulignait déjà le précédent rapport de conjoncture de notre assemblée. Certaines « dispositions » relatives aux « recommandations » faites aux collectivités locales seraient aussi à reprendre dans l'exposé des motifs en précisant au moins le vecteur législatif ou réglementaire qui pourrait en constituer les différents supports (réforme de la DGF, de la fiscalité locale, des dispositions relatives à la prise en compte par les PLU de nouvelles règles d'urbanisme...).

Enfin, s'il est compréhensible que l'édifice ne puisse être porté par un seul support législatif, il serait très opportun pour la compréhension et la mobilisation de l'ensemble des acteurs et de nos concitoyens que toutes les dispositions découlant du processus « Grenelle » puissent faire l'objet d'un document global et cohérent. Il présenterait l'ensemble des mesures et leur priorité dans le temps telles qu'elles seront proposées au législateur d'ici la fin de l'année. **Le Conseil économique et social propose qu'un tel document « de type pédagogique » de grande diffusion soit élaboré sans tarder, ne serait-ce que pour éclairer les débats parlementaires et l'opinion sur le Grenelle 1.**

VI - LES PRIORITÉS

Les priorités apparaissent très clairement notamment :

- le bâtiment ;
- le transport ;
- l'énergie ;
- la santé.

Le Conseil économique et social prend acte des engagements pris dans les quatre domaines précités. Mais il est manifeste que l'impact des mesures annoncées ne sera pas le même sur le niveau de vie des ménages et la compétitivité des entreprises et il est difficile de se contenter d'une affirmation générale sur ces sujets sans avoir connaissance des études d'impact réalisées.

Il s'interroge par contre sur un certain nombre d'autres sujets traités par le projet. En effet ceux-ci apparaissent, à tort ou à raison, comme la volonté de reprendre le plus grand nombre des conclusions du « Grenelle » ayant fait l'objet d'un consensus entre acteurs. Cela fait courir au texte proposé un risque réel d'être considéré par les non-initiés comme un projet portant « dispositions diverses relatives à la mise en œuvre » du Grenelle de l'environnement. Ainsi ce texte manifestement construit (quelles que soient les observations formulées dans

la seconde partie de cet avis) sur les thématiques, logement, bâtiment, urbanisme, énergie, biodiversité, santé, peut apparaître comme un « patchwork » et parfois difficile à saisir en-dehors de son contexte, pour de nombreux chapitres. Ainsi en est-il des dispositions recherche, formation, pollution des eaux, déchets, forêt, éducation, publicité... et même marché carbone. Le texte y perd en lisibilité et en force. Il risque l'accusation maintenant habituelle de l'inflation législative.

VII - LES MOTEURS D'UNE POLITIQUE PUBLIQUE DYNAMIQUE

En termes de programmation, les orientations prises sont en effet capitales et dictent les priorités. Le Conseil économique et social tient à réaffirmer que ces « moteurs » de toute politique de développement durable sont les suivants :

- primauté de l'action publique : rôle, place et compétences des acteurs publics (État, collectivités territoriales, le parapublic...);
- premiers ressorts d'une dynamique : recherche et innovation ;
- premiers acteurs de la croissance et de la compétitivité : la formation initiale et continue, la qualification ou la requalification devant accompagner les mutations et les évolutions de l'emploi ;
- premiers leviers financiers et budgétaires : programmation pluriannuelle, évaluation de l'état des lieux impliquant la remise à niveau préalable par rapport à la simple réglementation existante ;
- cohérence et évolution conjointe des réglementations nationales et européennes ;
- premiers acteurs de l'évolution des attitudes et des comportements : famille, associations, secteur éducatif, médias.

Le Conseil économique et social estime que ces six objectifs constituent simultanément des préalables à l'ensemble des politiques qu'il est proposé soit d'accélérer, soit d'engager. **À ce titre, le Conseil économique et social souhaite que ces objectifs constituent la « feuille de route » de l'action et de l'intervention de tous les acteurs pour les dix-huit mois à venir.**

Deux méthodes, reconnues par tous comme les conditions premières du succès de toute politique, devraient inspirer ces textes, celui de la LOLF et celle de la Gestion prévisionnelle des emplois et des compétences (GPEC).

Le Conseil économique et social veut rappeler un certain nombre de principes directeurs à cet égard dont certains se retrouvent tant dans l'exposé des motifs que dans le texte, malheureusement sans la visibilité et la clarté suffisantes :

- la méthode « projet » (pour être cohérent avec la LOLF) ;
- les indicateurs d'objectifs ;
- l'analyse approfondie de l'état des lieux, comparé avec celui de nombreux autres pays dans chaque secteur de l'application des règles en vigueur ;

- les « verrous » stratégiques, techniques, juridiques et financiers à lever en priorité ;
- la réalité des coûts publics nets tant au niveau de l'État que des collectivités territoriales et des ménages (fiscalité et taxes, logique du contribuable ou/et logique de l'usager) ;
- la réalité « sociale » et les mécanismes d'adaptation clefs.

À travers les 273 préconisations du « Grenelle », ces axes directeurs sont partiellement présents ; ils auraient gagné à être mis en cohérence selon ces différents « items ». Cela permettrait non seulement d'en montrer la cohérence d'ensemble, mais essentiellement de mettre en évidence la hiérarchie des priorités politiques à respecter.

VIII - L'AVIS GÉNÉRAL SUR LE PROJET DE LOI : OBSERVATIONS ET RECOMMANDATIONS

Si le Conseil économique et social considère que les investissements en matière d'environnement sont créateurs de richesse, il tient toutefois à souligner avant toute autre considération que l'ensemble des ambitions affichées par ce projet requiert un effort budgétaire extrêmement conséquent dès le budget 2009. Il souhaite très vivement que ses conséquences « financières » fassent l'objet d'une évaluation préalable dans le cadre de la préparation de la loi d'orientation budgétaire préparée en 2009 pour l'exercice 2010. Dans ce cadre, il demande au gouvernement d'inscrire dans ce projet la double nécessité :

- de raisonner en termes de coût global pour chaque catégorie d'investissement projeté ;
- d'évaluer, dans un souci de transparence, les équilibres nouveaux qui en découleront pour la répartition de l'effort contributif des différentes parties prenantes, État, collectivités locales, entreprises et ménages...

Ce préalable posé, le Conseil économique et social formule les recommandations suivantes sur les thématiques abordées par le projet de texte qui ont pour objectif d'accroître et de renforcer sa crédibilité :

- le principe de neutralité fiscale qui a réuni un accord des parties prenantes au Grenelle pourrait s'inscrire dans un contexte plus lisible pour tout ou partie des acteurs concernés. Il donne lieu dans sa formulation actuelle à diverses interprétations selon les parties prenantes (État, collectivités territoriales, entreprises, ménages) ; en outre et en tout état de cause, la prise en compte de ce seul principe n'est pas suffisante pour promouvoir le ou les nouveaux modèles économiques et les nouvelles répartitions des efforts contributifs de chaque partie prenante ;

- le texte propose à juste titre des études et des rapports exploratoires pour de nombreuses propositions ou orientations, mais il conviendrait impérativement qu'il en fixe les échéances de court terme, là encore au maximum pour les dix-huit mois à venir ;
- sur ce champ de la visibilité de la démarche, la question de « l'amorçage » des efforts, *a priori* considérables et à réaliser très vite, est cruciale et première. Le Conseil économique et social souligne qu'une grande part de la crédibilité du projet présenté est liée à la réponse à cette question dont le législateur a maintenant la responsabilité.

Notre assemblée souligne l'importance des neuf points suivants :

- ◆ **La priorité budgétaire** donnée à l'effort de recherche est bien retenue et le Conseil économique et social en prend acte avec satisfaction. Le texte aurait gagné à flécher plus précisément les orientations plus spécifiques sur lesquelles les efforts financiers doivent porter. Si en effet, le Conseil économique et social constate les avancées très significatives réalisées en termes d'innovation et de recherche dans le secteur du bâtiment ou des transports, dans le domaine de la veille environnementale et de la santé, on en reste au stade des prémisses.

Le regroupement dans un seul chapitre ou titre du projet donnerait une force accrue à cet objectif prioritaire.

- ◆ Il en est de même pour ce qui a trait **à la formation comme à la reconversion** de plusieurs dizaines de milliers d'emplois pour atteindre l'objectif que le Conseil économique et social partage de création brute de 500 000 emplois générés par les politiques de développement durable ;
- ◆ La nécessité d'une **programmation pluriannuelle** devrait être inscrite dans le « marbre ». En effet, il s'agit là d'une des premières contraintes citée par tous les acteurs professionnels (au point qu'un groupe de travail vient d'être mis en place pour examiner cette question fondamentale et les réponses à y apporter dans le secteur du bâtiment, mais cela est vrai pour tous les secteurs considérés). Le Conseil économique et social estime que tous les moyens juridiques et financiers doivent être fléchés en priorité dès aujourd'hui et pour les dix-huit mois qui viennent sur ce chantier. Le Conseil économique et social encourage tous les partenaires sociaux à poursuivre leurs efforts pour faire aboutir dans les meilleurs délais l'ensemble des négociations en cours sur la formation professionnelle, la formation qualifiante des jeunes et l'emploi des seniors, liée le plus souvent à leur requalification ;

- ◆ Face aux ambitions et aux objectifs normatifs affichés dans tous les secteurs d'activité, **il manque une claire visibilité de l'état des lieux** à partir duquel le chemin est à parcourir. Or effectivement, le projet fait état (pour le bâtiment en particulier) de la nécessité et de l'urgence d'un diagnostic général de l'efficacité énergétique et du bilan carbone dans tous les secteurs de l'activité économique et domestique. Le Conseil économique et social note que les conditions de réalisation sont loin d'être réunies, comme l'ont mis en évidence nombre de ses avis. Il y a là aussi matière à concentrer tous les moyens budgétaires et juridiques dans les dix-huit mois à venir. Ainsi, à titre d'exemple, le Conseil économique et social relève que la réglementation thermique opposable en vigueur au jour de cet avis est encore la réglementation 2005... Le Conseil économique et social note aussi, en ce domaine que les textes réglementaires régissant les relations entre bailleurs et locataires du parc privé n'ont pas encore vu le jour ;
- ◆ Le Conseil économique et social est, bien sûr, en accord avec la volonté affichée par l'exposé des motifs et par les pouvoirs publics de **voir les ressources financières dégagées par les économies d'énergie** revenir exclusivement aux investissements à réaliser. Par contre, le Conseil économique et social s'interroge sur les temps de retours sur investissement nécessaires pour financer les opérations toujours lourdes à engager. Ceci est vrai particulièrement pour les petites et moyennes entreprises et pour les ménages, surtout modestes. Si les dispositifs « quotas marché carbone » pour les grands opérateurs industriels sont maintenant quasi-opérationnels, il n'en va pas de même et de très loin pour l'essor des certificats d'économies d'énergie ou des projets domestiques. On perçoit pourtant bien qu'ils pourraient permettre d'assurer une part du financement d'un habitat et d'infrastructures de transports plus économes. Ainsi, le Conseil économique et social ne peut que regretter l'absence de visibilité ou de précision sur les engagements publics en termes de programmation pluriannuelle et en termes de fiscalité locale ou nationale.

Le Conseil économique et social veut attirer l'attention du législateur sur la nécessité de concevoir sans tarder les équilibres nouveaux entre les efforts contributifs de chacune des parties prenantes : acteurs publics (État et collectivités locales), entreprises (en distinguant sans doute les entreprises du CAC 40 et les centaines de milliers de PME et de TPE) et usagers. Le Conseil économique et social veut insister sur cette notion d'usager final, au premier rang desquels les familles auxquelles on demande un changement de comportements à marches forcées. Ainsi, la diminution actuelle du pouvoir d'achat pour une grande partie de nos concitoyens qui, elle, est immédiate, ne permet pas, à l'exception d'une minorité, de pouvoir accéder instantanément aux dispositifs financiers qualifiés d'innovants pour financer les investissements nécessaires.

- ◆ Dans cette perspective, le Conseil économique et social mesure **l'importance et la nécessité de la notion de signal prix**, du renforcement de la fiscalité écologique, du concept de bonus/malus et de l'éventuelle instauration d'une contribution énergie-climat...

En ce qui concerne les moyens budgétaires à mobiliser tant du secteur privé que du secteur public, les techniques de partenariat public/privé (pourtant très encadrées et ciblées sur des investissements spécifiques) ne peuvent constituer des formules « universelles » données comme solutions à toutes les questions posées. Il serait préférable sur ce point de faire référence à la notion de tiers investisseur.

- ◆ Le Conseil économique et social se félicite que le gouvernement ait prévu, avant la présidence française de l'Union européenne **de transposer l'ensemble des directives communautaires qui ne le seraient pas encore**.

La cohérence avec la politique européenne, essentielle dans le cadre de la très prochaine présidence française, n'est pas explicitement abordée. Or tous les acteurs savent que la transposition d'un certain nombre de directives européennes dans les meilleurs délais est l'un des enjeux préalables à l'écho que recevront les propositions françaises lors des six mois à venir.

Un certain nombre de dispositions proposées risquent d'apparaître comme la conséquence de cette transposition. Mais surtout, des questions non évoquées risquent de resurgir, mettant certes la France en difficulté vis-à-vis de ses partenaires européens, mais aussi pointant la nécessité de procéder dans les meilleurs délais à une remise à niveau ou rattrapage des retards accumulés. Ainsi pourrait-il en être de l'obligation de la mise en œuvre de la norme plomb. En tout état de cause, il apparaît évident que cette transposition aura un coût budgétaire important pour les acteurs publics, les entreprises et les ménages.

Dans ce cadre, le Conseil économique et social tient à réaffirmer deux des principes directeurs énoncés dans plusieurs de ses avis :

- la nécessité de se prémunir contre des effets de distorsion et de concurrence et ce, afin de maintenir une industrie lourde et des emplois en Europe ;
- la nécessité qui d'ailleurs, en découle, affirmée par l'article 2 du projet de loi, de soumettre les engagements de réduction de gaz à effet de serre pris par la France et par l'Europe à des efforts réciproques de la part des pays du G8 et des pays émergents ;
- ◆ Le Conseil économique et social approuve **la volonté politique affirmée d'un État exemplaire** et de collectivités territoriales au premier rang de l'action publique.

Son patrimoine représente soixante-dix millions de mètres carrés de surface hors œuvre nette. Il convient de réaliser ce que cela veut dire comme effort budgétaire et financier à consentir pour un simple rattrapage et une remise à niveau par rapport aux normes en vigueur actuelles. À titre d'exemple, il faut savoir que sur 3 000 bâtiments universitaires, toujours propriété de l'État, 30 % sont hors normes de sécurité « incendie »... Sans pour autant abandonner l'idée d'éco-campus, objectif sur lequel tous se rejoignent dans la « communauté universitaire », il faut auparavant pouvoir accueillir les étudiants dans des bibliothèques qui ne soient pas des « brûlots » potentiels et permanents. Une telle remise à niveau se chiffre en milliards d'euros...

Enfin, le Conseil économique et social s'interroge sur la portée réelle des formulations adoptées tant dans l'exposé des motifs que dans le texte du projet de loi vis-à-vis des collectivités territoriales, pourtant et à juste titre citées comme des acteurs publics essentiels pour la réussite des politiques préconisées. Il relève, et c'est bien l'esprit et la lettre des lois de décentralisation, qu'il s'agit plus de recommandations, de préconisations que d'obligations. Compte tenu des charges de plus en plus nombreuses qui pèsent sur elles et du poids de la fiscalité locale sur les ménages comme sur les entreprises, cette prudence se justifie. Elle aurait eu avantage à s'accompagner de l'affirmation de l'urgence d'une véritable réforme globale de la fiscalité locale maintenant incontournable, de celle de la Dotation globale de fonctionnement (DGF) ou des compensations (qui représentent près de 40 % de la fiscalité locale) à la charge de l'État en contrepartie des différents systèmes d'exonérations accordées aux ménages ou aux entreprises au fil des textes législatifs. Une clarification tant des compétences que des obligations des collectivités sans cesse demandées par les associations d'élus que par le Conseil économique et social, est urgente. Les assemblées parlementaires, comme le montrent différents rapports des observatoires de la décentralisation, seraient prêtes à en débattre au fond. Le Conseil économique et social souhaite, comme le dit d'ailleurs le texte du projet, que le Conseil national des élus prenne dans les plus brefs délais réalité et s'atèle enfin à un ensemble cohérent de propositions qui, pour la plupart, sont déjà formulées par d'innombrables instances.

- ♦ **La politique familiale et la politique éducative** sont les premiers moteurs de l'évolution des comportements ; or le premier thème n'est jamais abordé, le second l'est à la marge.

Le thème de la régulation des médias l'est très partiellement et plutôt sous l'angle de la publicité « comparative ».

*
* *

En conclusion de ce premier chapitre, le Conseil économique et social reconnaît l'effort très important pour traduire en termes législatifs un grand nombre des préconisations et propositions du « Grenelle ».

Mais un discours de la méthode est encore à construire.

Il est loin d'être écrit !

La deuxième partie de cet avis, reprenant les observations de l'ensemble des sections concernées du Conseil économique et social permet de préciser la portée de ces premières remarques.

CHAPITRE II

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

I - LA LUTTE CONTRE LE CHANGEMENT CLIMATIQUE

A - LE RAPPEL DES GRANDS ENGAGEMENTS PRIS PAR LA FRANCE POUR RÉDUIRE LES GAZ À EFFET DE SERRE

La lutte contre le changement climatique constitue le premier axe stratégique du projet de loi de programme relatif à la mise en œuvre du « Grenelle de l'environnement ».

Un double constat guide la stratégie proposée :

- celui des risques liés à la dégradation de l'état de la planète ;
- celui de l'urgence d'agir.

Le Conseil économique et social fait sien ce double constat, qu'il a lui-même dressé lors de ses différents travaux sur le changement climatique.

Il note, à cet égard, que les effets du changement climatique, déjà constaté, se feront sentir même si les émissions des gaz à effet de serre cessaient immédiatement compte tenu de l'effet d'inertie. En effet, par exemple, le CO₂ répandu dans l'atmosphère a une durée de vie de l'ordre de 120 ans.

Il rappelle les termes de son avis *Les enjeux de l'après Kyoto* préconisant des modes de développement qui concilient meilleure satisfaction des besoins humains essentiels, essor de la production et gestion raisonnable de l'environnement. « Cette perspective implique la mise en œuvre de logiques économiques et sociales qui ne fassent pas de la croissance des marchés et de la seule rentabilité les uniques fondements de l'efficacité ».

Il relève que les mesures à prendre, particulièrement les investissements à réaliser dans de nombreux domaines afin de répondre aux défis de la démographie et de la croissance économique mondiale sont tels, en volume, que l'anticipation raisonnée dans la décision à prendre est déterminante.

Il souligne également que les conséquences du changement climatique affecteront ou risqueront d'affecter les conditions physiques de notre existence (à cet égard, la communauté scientifique relève les risques d'accentuation des « accidents climatiques »), les activités humaines et la santé - certaines, pathologies pourraient ainsi s'accroître sous l'effet du réchauffement climatique.

Enfin, il rappelle, pour situer à la fois l'ampleur du problème et les limites de l'exercice, que ni la France qui ne représente que 2 % des émissions mondiales de CO₂ (par exemple) ni l'Union européenne (15 %) ne peuvent, à elles seules, prétendre régler les questions, si d'autres États ou régions du monde n'adoptent pas des politiques similaires.

Le projet de loi de programme fixe à notre pays deux objectifs principaux : diviser par quatre nos émissions de Gaz à effet de serre (GES) entre 1990 et 2050, et faire de notre économie la plus efficiente en carbone de l'Union européenne à l'horizon 2020.

L'Union s'était engagée au Conseil européen de mars 2007 à réduire unilatéralement d'au moins 20 % ses émissions de GES en 2020 par rapport à 1990, à défaut d'accord international plus ambitieux. Si un tel accord devait survenir, elle porterait alors son effort à 30 %. Elle a également décidé de porter à 20 % de la consommation finale la part des énergies renouvelables.

La loi de programme confirme donc sur ces points nos engagements européens, dont la traduction sous forme de directive - par exemple en matière de promotion des énergies renouvelables - n'est pas achevée. La France s'attachera à favoriser le développement de l'ensemble des filières d'énergies renouvelables dans des conditions économiquement acceptables.

L'objectif de réduction par quatre des émissions de GES - le facteur 4 - est repris de la loi d'orientation sur l'énergie du 13 juillet 2005. Son importance est soulignée avec force dans le rapport du groupe de travail du Grenelle intitulé « Lutter contre les changements climatiques et maîtriser l'énergie ». À cet égard, tout en soulignant qu'il convient de se doter des moyens d'appliquer le « facteur 4 », notre assemblée soutient une démarche conforme à la logique européenne, suffisamment progressive pour permettre à l'économie de s'adapter aux contraintes et de les utiliser dans une perspective dynamique, où la lutte contre le réchauffement climatique est considérée comme porteuse du développement d'activités nouvelles et donc d'emplois.

Le Conseil économique et social constate, cependant, que pour répondre à l'engagement d'une baisse d'une telle ampleur (jusqu'à 30 % de réduction des émissions, division par quatre des émissions à l'horizon 2050) aucune part de la société ne saurait s'exonérer d'une participation active à cet effort et qu'il sera nécessaire de mettre en place un ensemble de politiques, touchant tous les domaines de notre vie. Ces politiques devront être révisables afin de tenir compte, naturellement, des avancés possibles dans la réalisation de ce véritable plan, mais aussi d'éventuels « dérapages ». Le Conseil économique et social note, à cette occasion, la difficulté qu'il y a eu, pour notre pays, pourtant plus sobre que certains de nos partenaires, de respecter ses engagements de maîtrise de ses émissions au niveau de celles de 1990 dans le cadre du protocole de Kyoto.

Concernant plus particulièrement l'article 2, le Conseil économique et social note avec intérêt la volonté, affichée, par notre pays de prendre une part active dans la nouvelle politique de l'Union.

Cette politique vise notamment :

- à étendre, dans le domaine industriel, le Système communautaire d'échange de quotas d'émissions (SCEQE) afin de couvrir plus de 40 % des émissions totales (les installations émettant moins de 10 000 tonnes de CO₂ ne participent pas au système) ;
- à répartir l'effort à des secteurs non couverts jusqu'à présent par le SCEQE : bâtiments, transports, agriculture, déchets). Chaque État se verra assigner un montant de réduction (la France devant réduire ses émissions de 14 % d'ici à 2020) ;
- à mieux utiliser les possibilités offertes par les projets avec ou dans les pays tiers.

Le projet de loi de programme indique à juste titre que la lutte contre l'émission de gaz à effet de serre concerne prioritairement et conjointement les bâtiments, les secteurs des transports et de l'énergie. La prise en compte progressive dans le prix des biens et services de l'impact des émissions de gaz à effet de serre est reconnue dans le texte comme une nécessité. Le Conseil économique et social a d'ailleurs eu l'occasion de souligner que l'accroissement du prix constitue l'un des signaux forts qui peuvent être adressés aux acteurs économiques pour les inciter à réduire leurs émissions. Le Conseil économique et social souligne l'intérêt qu'il y a à envoyer un signal prix pour le CO₂ émis autant pour les installations industrielles « stables » (ce qui existe déjà) que pour ce qu'on peut appeler le « diffus » (lequel représente, dans notre pays la part la plus importante des émissions de gaz à effet de serre). Les mécanismes de flexibilité du protocole de Kyoto et du système européen d'échange de quotas de CO₂ pourraient être mobilisés par la puissance publique pour accroître les moyens financiers dédiés à la politique de réduction des émissions de gaz à effet de serre dans les secteurs non couverts par les quotas de CO₂.

Deux mécanismes pourraient être mis en œuvre jusqu'en 2012 :

- la directive européenne prévoit que les États-membres peuvent mettre aux enchères jusqu'à 10 % des quotas alloués aux industriels. Le produit de ces enchères, si elles sont lancées par les pouvoirs publics, pourrait être prioritairement mobilisé pour le financement des mesures prioritaires du Grenelle de l'environnement ;
- le dispositif dit des projets domestiques mis en place par les pouvoirs publics donne déjà la possibilité de créditer des réductions d'émission dans les secteurs non couverts par la directive : bâtiment, transport, agriculture.

Après 2012, les mécanismes précédents sont susceptibles de monter en charge :

- le projet de directive en discussion au Parlement européen prévoit de généraliser le système des enchères en laissant 90 % du produit de celles-ci à la disposition des États-membres ;
- l'article 24 bis de cette directive rend possible la mise en place d'un système harmonisé de projets domestiques au niveau européen qui pourrait être utilisé pour financer des programmes prioritaires comme l'efficacité énergétique, les plans climats territoriaux, un programme sectoriel de méthanisation agricole, la mobilisation des villes pour la réduction des émissions.

Notre assemblée avait émis en 2006 le souhait de voir conduire une réflexion sur l'internalisation de la valeur carbone et son impact sur les coûts de production. Donner une valeur économique à la tonne de carbone doit permettre, notre assemblée l'avait rappelé dans son avis sur l'après Kyoto, de canaliser le progrès technique dans un sens favorable à l'environnement et de le mobiliser dans les meilleurs délais.

Cette valeur doit aussi permettre d'éclairer les arbitrages à effectuer entre les différents efforts à conduire dans la réduction des émissions ainsi que leur répartition entre les secteurs.

Le Conseil économique et social considère donc avec grand intérêt l'idée d'envoyer un signal-prix pour le carbone. Il convient, de son point de vue, d'être particulièrement vigilant dans la détermination de cette valeur. Il souhaite, en outre, que le projet de loi précise si cette valeur :

- sera ou non constante dans le temps ;
- sera unique ou différente selon les secteurs ;
- appliquée en France ou à l'Union européenne.

En outre, la création d'une contribution climat-énergie devrait être étudiée. Les termes utilisés semblent laisser planer le doute sur la volonté d'aboutir rapidement, ce que notre assemblée juge regrettable.

Enfin, un développement particulier doit être consacré à la mise en place prévue au paragraphe quatre d'un mécanisme « *d'ajustement aux frontières pour les importations en provenance de pays qui refuseraient de contribuer à raison de leurs responsabilités et capacités respectives à l'effort mondial de réductions des émissions de gaz à effet de serre après 2012* ». Ce mécanisme doit s'entendre comme une taxation aux frontières de l'Union européenne des produits d'États particulièrement ciblés.

Sans nier l'intérêt d'un tel signal, le Conseil économique et social relève que sa mise en place requiert plusieurs conditions et donc demanderait du temps.

Il conviendra dans tous les cas :

- que tous les membres de l'Union s'accordent sur un tel principe ;
- de fixer un niveau suffisamment dissuasif à ce mécanisme pour qu'il incite les exportateurs ressortissants de ces États à faire pression sur leurs gouvernements afin d'adopter une nouvelle attitude.

Il faudra probablement attendre des mesures semblables de la part des États visés par un tel instrument. Or, on sait qu'ils ont déjà une certaine propension à user, sans grande difficulté, de mesures de rétorsion.

B - LE BÂTIMENT, PREMIER AXE D'EFFORT

Comme notre assemblée l'a souligné à plusieurs reprises, le projet de loi relève que le secteur du bâtiment est l'un des plus émetteurs de gaz à effet de serre, en même temps qu'il consomme une grande part de l'énergie fossile. Il y a donc urgence à agir dans ce secteur pour parvenir au but fixé. Le Conseil estime donc nécessaire de rappeler trois conditions préalables à l'atteinte de cet objectif à juste titre exigeant :

- les maîtres d'ouvrages doivent être mis en mesure de financer les coûts supplémentaires, inévitables ;
- tous les acteurs de la filière et en premier lieu l'appareil de production doivent avoir la capacité de répondre à la demande - la formation est de ce point de vue la première priorité ;
- enfin les efforts de recherche doivent être accentués afin que l'innovation technologique permette de faire face tant aux difficultés rencontrées qu'aux nouvelles exigences.

Pour autant, le Conseil économique et social considère que l'échéance fixée de la fin de l'année 2012, dont on peut estimer en pratique qu'elle correspond au 1er janvier 2013, est en l'état hors d'atteinte pour le secteur professionnel concerné. Le respect de cette échéance supposerait en effet des efforts considérables en matière de recrutement, de formation, de qualification du personnel et des entreprises, d'adaptation de la production et de la distribution à ces nouvelles exigences, de mobilisation de moyens financiers d'envergure.

1. Dans la construction neuve

L'inscription dans la loi de programme de l'obligation faite à toutes les constructions neuves de respecter la norme « bâtiment basse consommation » à compter de la fin 2012 annonce sans aucun doute la rupture qui permettra d'atteindre, dans ce secteur, le « facteur 4 ». Le Conseil économique et social a d'ailleurs souhaité dans un avis récent que l'objectif de réduction par quatre des émissions de GES soit immédiatement applicable à tout programme public de construction nouvelle. Notre assemblée suivra attentivement la mise en application de l'objectif qui dépendra pour une large part de mesures réglementaires à venir.

L'application par anticipation de cette norme aux logements neufs construits dans le cadre du Programme national de rénovation urbaine (PNRU) aurait valeur d'exemple. On peut douter en premier lieu que les mesures fiscales annoncées dans le projet de loi pour faciliter l'application de la réglementation thermique, en particulier l'avantage supplémentaire accordé aux acquéreurs de tels logements, soient suffisantes pour financer les surcoûts prévisibles. En second lieu, compte tenu du mode de financement spécifique de l'Agence nationale pour la rénovation urbaine (ANRU), c'est à l'État en apportant sa part en crédits supplémentaires qu'il appartiendrait de jouer le rôle d'impulsion à l'égard des autres financements.

Enfin, malgré l'intérêt évident qu'il y aurait à appliquer la norme de 50 KW/h/m²/an aux 220 000 logements encore à reconstruire par l'ANRU, cet objectif semble désormais hors de portée dans la mesure où le programme de rénovation urbaine est entré dans sa phase de réalisation concrète. Cette opportunité, relevée par notre assemblée dès 2005, a été perdue.

Notre assemblée formule par ailleurs trois remarques :

➤ La norme ne s'appliquera a priori pas à l'objectif de production de logements sociaux fixé par le Plan de cohésion sociale (PCS), soit 591 000 logements, compte tenu de sa date d'entrée en vigueur prévue en 2012, ce que l'on peut regretter ;

➤ La forme de l'attestation qui devra être fournie à l'achèvement des travaux certifiant la prise en compte pour le logement de la réglementation thermique constitue un élément de contrôle indispensable qui suppose qu'il soit établi de manière fiable et indépendante ;

➤ Il faudrait préciser la rédaction du texte pour que la norme s'applique avec des coefficients différents selon la source d'énergie primaire, ou avec des chiffres différents en énergie finale selon les sources en fonction des émissions de gaz à effet de serre, et non tel que le texte de loi est rédigé.

Le Conseil économique et social rappelle en outre que des choix architecturaux n'occasionnant aucun surcoût (orientation des bâtiments par exemple) ont un effet immédiat sur la performance énergétique qui sont trop souvent négligés.

2. Dans le parc existant

Pour ce qui concerne le parc de bâtiments existants, deux grands objectifs sont mis en avant dans le projet de loi.

Le premier s'appliquera en deux temps aux bâtiments de l'État et de ses établissements publics : un audit énergétique réalisé d'ici 2010 sera suivi de travaux de rénovation qui devront être entamés avant 2012 et terminés à cette date pour ce qui concerne les bâtiments les moins économes sur le plan énergétique.

Le projet de loi s'appuie, pour financer de tels travaux, sur la formule du partenariat public privé et notamment les contrats de performance énergétique, que l'État privilégiera pour lui-même et pour ses établissements publics. De tels contrats, pour autant qu'ils soient attractifs pour les parties, ne sauraient convenir à toutes les situations.

Le second concerne le parc résidentiel existant et plus particulièrement la rénovation thermique de près de 900 000 logements sociaux entre 2009 et 2020. On rappellera que l'Union sociale pour l'habitat (USH) a annoncé il y a quelques mois la mise en place d'un plan « climat-énergie » sur cinq ans qui concernera 800 000 logements et serait financé notamment au moyen de prêts spécifiques de la Caisse des dépôts.

Notre assemblée relève que si des éléments précis figurent sur les moyens qui permettront de financer cette rénovation, notamment sur la nécessité de développer des modes de financement innovants, ce que le conseil économique et social préconise depuis plusieurs années avec des propositions concrètes, peu d'indications sont apportées sur les moyens budgétaires (le projet de loi évoque des subventions à hauteur de 20 % du coût des travaux) que l'État compte consacrer à une tâche dont le coût global a pu être estimé entre 600 et 800 milliards d'euros. Ce plan énergie ne pourra trouver sa traduction opérationnelle sans la mise à disposition de Primes à l'amélioration des logements à usage locatif (PALULOS). Le Conseil économique et social souligne la nécessité de constituer une telle enveloppe sur crédits budgétaires. De même, notre assemblée regrette que le rôle de l'ANAH contrairement à celui de l'ANRU ne soit pas souligné comme il conviendrait. L'État doit dégager à son intention des moyens budgétaires supplémentaires.

Deux points concernant les modalités de financement à mettre en œuvre, telles qu'elles figurent dans le projet de loi, appellent plus particulièrement des observations.

Le premier concerne le principe du financement des travaux par les économies réalisées, sur la pertinence duquel notre assemblée a émis des doutes dans un passé proche, surtout lorsqu'il s'applique aux particuliers. Le surcoût initial à consentir pèse en effet sur les ménages propriétaires, ainsi que sur les bailleurs sociaux ou sur les administrations concernées. Le discours sur le retour sur investissement n'est donc pas forcément immédiatement recevable par ceux qui doivent fournir des efforts financiers supplémentaires - alors même que le temps pour y parvenir peut atteindre dix à quinze ans, pour les gros travaux. Ce discours est d'autant moins recevable, s'agissant notamment du logement social, que le partage du retour sur investissement entre le propriétaire maître d'ouvrage et le locataire, ne fait pas encore l'objet de règles précises, de même que la répartition des coûts des travaux fait rarement l'objet de solutions innovantes. Une partie importante de la force de conviction du discours relatif à la rénovation thermique repose pourtant sur l'affirmation que le bénéfice en revient au moins pour partie, de manière équitable, au locataire. Pour convaincre, il convient donc

de dépasser le stade des estimations, et de préciser, selon une méthodologie rigoureuse, quelles économies peuvent être attendues en fonction de la nature des opérations de rénovation et du diagnostic - dont notre assemblée a déjà eu l'occasion à plusieurs reprises de souligner qu'il doit être établi sur la base d'un cahier des charges précis, selon une méthode de calcul garantissant sa neutralité, et mis en œuvre par un professionnel qualifié et rigoureusement indépendant. De telles précisions seront sans doute indispensables pour convaincre les banques et les assurances de s'engager dans cette voie.

Le deuxième concerne le développement des certificats d'énergie dans le secteur tertiaire, qui concernera notamment les sociétés foncières propriétaires de surfaces importantes. Notre assemblée considère en effet que la mise en œuvre de ces certificats, créés par la loi POPE, est un système prometteur, et que leur développement est indispensable. Les pouvoirs publics ont fait état dès novembre 2007 de premiers résultats plutôt encourageants, bien qu'ils se situent en dessous de la courbe qui permettrait d'atteindre les objectifs fixés pour la fin de la période d'expérimentation de trois ans ouverte lors de la parution des décrets de mai 2006. On peut se demander si un élargissement du nombre « d'obligés », dont le texte n'indique pas s'il interviendra avant ou après 2009, permettra d'augmenter de manière significative le nombre de certificats d'énergie. Par ailleurs, l'article 16 du projet de loi évoque, sans plus de précision, le renforcement de ce dispositif.

Enfin, le Conseil économique et social relève que le projet de loi prévoit l'engagement d'un programme de formation professionnelle appliquée aux métiers du bâtiment en vue de permettre à ce secteur d'activités de s'adapter aux nouvelles exigences environnementales. Il n'est pas, à ce stade, détaillé plus avant. Il ne semble d'ailleurs pas envisagé que l'État vienne abonder les fonds consacrés à la formation continue.

Notre assemblée rappelle qu'elle a à plusieurs reprises souligné la nécessité de développer la formation initiale et continue en partenariat avec l'ensemble des acteurs de la filière. Il ne paraît pas superflu d'ajouter ici que la formation aux techniques de diagnostic préalable, la connaissance des énergies renouvelables et de leurs modalités d'utilisation, l'adaptation des contenus des formations pour privilégier l'isolation et les réseaux de chauffage, doivent, selon notre assemblée, être traités prioritairement.

La formation initiale aux métiers du bâtiment constitue la première de ces priorités. L'amélioration des qualifications, le développement de métiers nouveaux, ont besoin de s'effectuer rapidement. Ces efforts seraient vains si l'accent n'était pas mis au cours des prochaines années par les collectivités régionales, compétentes en ce domaine, sur la formation continue aux techniques en lien avec le changement climatique.

C - UN URBANISME RÉORIENTÉ

Le chapitre du projet de loi consacré à l'urbanisme propose d'en infléchir sensiblement les règles dans un sens favorable au développement durable. L'article 7 propose en effet que soient ajoutés à l'article L-110 du code de l'urbanisme, qui fixe les grands principes que chaque collectivité publique est invitée à mettre en œuvre dans l'utilisation du sol, des dispositions qui visent à économiser les ressources, lutter contre le changement climatique, en particulier par la maîtrise de l'énergie, et à s'y adapter. Entrent ainsi dans notre codification des objectifs en cohérence avec notre adhésion au Protocole de Kyoto et les positions défendues par la France au niveau international. Ils en constituent une traduction concrète. Ces objectifs, qui visent à réorienter l'urbanisme au plan national, sont déclinés dans l'ordre de l'ordinaire et de l'extraordinaire au niveau des territoires.

Dans ce cadre, le Conseil économique et social tient à rappeler que la conception préalable et les choix architecturaux sont à la source de tout concept de haute qualité environnementale. À cet égard il rappelle le rôle et la place qu'il a toujours donnés au maître d'ouvrage et au maître d'œuvre dans l'élaboration préalable et la conduite de ces politiques.

1. De nouveaux objectifs dans les documents d'urbanisme

Le premier de ces objectifs est implicite. C'est celui des Plans climat énergie territoriaux (PCET) visés à l'article 8-I, qui s'assignent pour but de lutter contre les émissions de gaz à effet de serre au moyen des politiques sectorielles et en associant tous les acteurs publics, privés et individuels à une échelle territoriale donnée. Les autres découlent de l'article 8-II, de la lecture duquel on peut déduire que les objectifs définis à l'article 7 devront être intégrés dans les politiques et documents d'urbanisme de planification (SCOT, PLU...) mais aussi guider l'urbanisme opérationnel (zonage, programmes de renouvellement urbain...). Dans ce contexte, des actions sont définies : lutter contre la régression des surfaces agricoles et naturelles sur la base d'objectifs chiffrés et œuvrer à la conservation, la restauration et la création de continuités écologiques.

Notre assemblée ne peut que souscrire à ces objectifs qui répondent une impérieuse nécessité. Elle s'est elle-même prononcée à de multiples reprises en faveur d'une limitation de l'étalement urbain d'un effort de redensification des villes et de leur inscription dans des trames écologiques, soulignant à cette occasion tout l'intérêt que présente le développement d'une agriculture périurbaine de proximité. En complément de ces mesures, elle considère que des dispositions en faveur de la maîtrise du coût du foncier pourraient également être inscrites dans le projet de loi.

Des outils sont mis au service des orientations qui viennent d'être évoquées. Afin de réduire les émissions de gaz à effet de serre, il est demandé à tous les exécutifs territoriaux d'une certaine taille (régions, départements, communes de plus de 50 000 habitants) d'établir avant 2012 un « plan climat énergie » cohérent avec les documents d'urbanisme. Pour parvenir à une gestion plus économe des ressources et de l'espace, le projet de loi envisage par ailleurs des modifications réglementaires en matière de densité et de performance énergétique, mais aussi une révision des règles fiscales et des incitations financières relatives à l'urbanisme et au logement. Une harmonisation des documents d'orientation avec les documents de planification à l'échelle de l'agglomération est également prévue.

Le Conseil se réjouit de voir les PCET devenir obligatoires dans des délais contraints, alors que cette démarche prospective et partenariale de développement durable relevait jusqu'à présent du volontariat. Cette volonté d'impliquer l'ensemble des collectivités territoriales doit être saluée car elles sont directement ou indirectement - par les décisions qu'elles prennent, par exemple en matière d'urbanisme - responsables de 25 % des émissions de gaz à effet de serre. On observera que le niveau intercommunal n'est pas évoqué dans le projet de loi alors que les communautés d'agglomération ont souvent joué un rôle moteur jusqu'à présent. On peut par ailleurs s'interroger sur le point de savoir si le bassin de vie, échelon qui paraît le plus pertinent dans une telle démarche, est réductible aux circonscriptions politico-administratives et comment s'articuleront les trois niveaux d'intervention envisagés dans le texte. Par ailleurs, rien n'est indiqué dans le présent projet de loi sur d'éventuels concours financiers de l'État dans le cadre des contrats de projet État-régions ou par le truchement d'établissements ou agences placés sous sa tutelle, au premier rang desquels l'Agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie (ADEME). Enfin, le terme « *cohérence* » employé dans le texte ne permet pas de savoir si ces plans climat énergie territoriaux seront parallèles aux documents d'urbanisme ou s'ils y seront d'une façon ou d'une autre intégrés.

S'agissant des « *outils* » dont devraient disposer les collectivités pour lutter contre l'expansion du bâti et la déperdition d'énergie, deux imprécisions affaiblissent les intentions. Il n'est question dans le projet de loi que d'une autorisation limitée, et dont la nature reste à définir, pour densifier la ville et exiger des performances énergétiques supérieures aux seuils réglementaires. Il serait souhaitable de savoir si le gouvernement entend proposer la création d'un coefficient d'occupation du sol minimal. Par ailleurs, rien n'est précisé sur la portée de l'engagement chiffré que prendront les collectivités pour lutter contre la réduction des surfaces naturelles ou agricoles. Jusqu'à quel point entrera-t-il dans le contrôle de légalité ? Sera-t-il indicatif ou impératif ? Ouvre-t-il vraiment une ère d'éco-conditionnalité de l'urbanisme fondée sur des études d'impact ? On pourrait le penser au vu de l'article 41, qui prévoit une systématisation de l'évaluation environnementale amont et aval des documents d'urbanisme et des expérimentations, ainsi que l'articulation des politiques

d'urbanisme et de transports. Cette initiative louable, qui rompt avec beaucoup d'habitudes, ne s'accompagne cependant d'aucune précision sur les opérateurs, les moyens dont ils disposeront et le statut de ces évaluations. Notre assemblée note cependant avec satisfaction qu'une adaptation de la fiscalité et des incitations financières aux nouveaux enjeux est prévue. S'agissant d'un projet de loi de programme, elle regrette cependant que l'on en reste au niveau des engagements alors que le rôle d'impulsion que l'État peut jouer en prenant des engagements fermes et chiffrés n'est plus à démontrer, en particulier sur des projets innovants et de grande ampleur.

Dans ce plan de modernisation de l'urbanisme, il apparaît que la question la plus épineuse sera celle de l'articulation de l'action des différentes collectivités territoriales. Chacune d'elles se voit investie d'une mission de première importance dans la mise en œuvre de programmes d'aménagement durable. La réflexion en matière de développement local, d'urbanisme, d'aménagement va ainsi devenir encore plus complexe, délicate et lourde de conséquences compte tenu des enjeux. On comprend ainsi que le projet insiste à plusieurs reprises sur l'objectif de cohérence entre les documents d'urbanisme et les plans climat énergie territoriaux d'une part, les documents d'orientation et les documents de planification au niveau de l'agglomération d'autre part afin de promouvoir une conception globale de l'urbanisme. Le défi majeur à relever au niveau territorial est donc celui de la cohérence des orientations et des déclinaisons concrètes qui leur seront apportées. Or, toutes les collectivités ne disposant pas des compétences ni des moyens techniques et financiers pour conduire ce type de projet, l'alternative sera pour elles de recourir aux bons offices des services déconcentrés de l'État, qui pourraient réorienter leur action sur ce nouveau champ prioritaire, ou les déléguer à des collectivités territoriales ayant la taille critique suffisante pour les élaborer et les piloter. La libre administration des collectivités locales étant la norme constitutionnelle, aucune hiérarchie ne peut être établie entre elles. Des difficultés peuvent ainsi surgir pour harmoniser des projets territoriaux qui ne répondent pas toujours à une même logique. La question se pose donc du caractère impératif des documents de planification comme les Schémas de cohérence territoriaux (SCOT). Le caractère d'opposabilité est divers selon les types de document et les territoires. En conséquence, il conviendrait que le droit de l'urbanisme arrête une position définitive.

Au total, le Conseil économique et social ne peut qu'exprimer à nouveau le souhait qu'une clarification de l'organisation institutionnelle des territoires s'impose afin de mettre un terme à un morcellement des décisions préjudiciable à la cohérence des politiques publiques. Une réflexion approfondie mériterait d'être engagée entre tous les acteurs sur un système d'opposabilité/subsidiarité s'agissant des grandes orientations d'aménagement.

2. Des réalisations ambitieuses

L'autre grand volet des dispositions relatives à l'urbanisme programme la réalisation de projets innovants concernant le cadre bâti d'une part, la nature dans la ville d'autre part.

L'article 8-III prévoit d'encourager la réalisation par les collectivités d'éco-quartiers. Ces projets pourront être autonomes ou s'inscrire dans des projets intégrés de plus grande ampleur que des agglomérations volontaires sont appelées à entreprendre.

La volonté de combler le retard pris dans notre pays dans l'application à grande échelle des dispositifs plus innovants en matière d'urbanisme, d'énergie d'habitat et de transports doit être saluée. Pour autant, le plan d'action que l'État se propose de mettre en œuvre pour « *encourager* » les agglomérations déçoit : seule une mise à disposition de référentiels et une assistance à l'ingénierie sont annoncées et, à la différence d'autres programmes, aucun objectif quantitatif n'est mentionné ni aucune échéance de temps fixée. Ce verbe passe-partout, qui ne permet nullement d'avoir la moindre idée de l'engagement de l'État, contraste singulièrement avec le volontarisme affiché par ailleurs, est également utilisé en matière de réalisation d'éco-quartiers.

S'agissant du plan annoncé pour restaurer la nature en ville d'ici à 2009, il ne peut que réjouir notre assemblée qui a adopté une étude allant dans ce sens à l'automne dernier. Dans cette perspective, une empreinte écologique territoriale pourrait être élaborée qui permettrait d'apprécier la valeur de durabilité des projets territoriaux et, avec d'autres, d'organiser une évaluation et un suivi des réalisations.

D - TRANSPORT

La lutte contre le réchauffement climatique à laquelle obéissent les dispositions concernant les transports du projet de loi de programme relatif à la mise en œuvre du Grenelle de l'environnement constitue pour le Conseil économique et social une priorité majeure ; dans le rapport *Les enjeux de l'après Kyoto* adopté en avril 2006, le Conseil économique et social met en évidence l'urgence qu'il y a de prendre des mesures pour lutter contre les gaz à effet de serre et réduire les émissions de CO₂ si l'on veut en apprécier les effets avant la fin de notre siècle.

Le projet de loi s'inscrit dans cette logique qui combine à la fois d'inévitables progrès technologiques et des changements des comportements des acteurs de façon à ce que leurs choix concilient la triple dimension économique, sociale et environnementale du développement durable.

Le lien entre les transports et l'environnement n'a pas échappé au Conseil économique et social :

- dans son rapport de juin 1999 relatif aux transports de personnes dans les grandes agglomérations, le Conseil économique et social soulignait les effets liés à l'usage excessif de l'automobile en ville et proposait des mesures pour limiter ses nuisances, dissuader de son utilisation et développer le recours aux transports collectifs ;
- le rapport consacré à la nouvelle dynamique pour le transport intermodal adopté en novembre 2006, et faisant suite au rapport de mars 1999 sur le transport combiné, procédait notamment de la nécessité de réduire les émissions polluantes des transports mais sans compromettre les besoins de transports de marchandises de notre économie ;
- le rapport sur « sécurité routière et circulation » adopté en juin 2007, en mettant l'accent sur la notion de mobilité durable, proposait des mesures pour un meilleur partage de l'espace urbain, des véhicules plus sûrs et moins polluants et des infrastructures sécurisées.

Le Conseil économique et social constate avec satisfaction que de nombreuses propositions que formulaient ces rapports sont en passe de recevoir en tout ou partie l'imprimatur législatif. L'examen de la partie transports du projet de loi le conduit toutefois à formuler un certain nombre de considérations préalables.

1. Remarques d'ordre général

Le projet de loi indique seulement que l'aménagement du territoire doit être pris en compte. Le Conseil économique et social quant à lui souligne que le développement durable doit désormais être une finalité de l'aménagement et de la compétitivité du territoire, tout comme l'aménagement et la compétitivité du territoire peuvent aussi être considérés comme des outils au service des objectifs du Grenelle de l'environnement. Une répartition harmonieuse des activités et de l'habitat conjuguée à une desserte des territoires par des transports adaptés contribue à optimiser les déplacements et à éviter la congestion, donc les nuisances environnementales. Ceci est vrai en particulier en matière de périurbanisation.

Le Conseil économique et social estime qu'en ce qui concerne les transports, les objectifs du Grenelle de l'environnement ne peuvent être dissociés des orientations communautaires à la fois parce que la politique des transports doit être envisagée dans un cadre européen et parce qu'il faut veiller à éviter les distorsions de concurrence. Le projet de loi devrait explicitement fixer l'objectif de l'harmonisation des dispositions qu'il prévoit avec les textes communautaires. Le gouvernement devrait lors de la présidence française de l'Union prendre des initiatives adaptées en la matière.

L'objectif que se fixe le projet de loi dans le domaine des transports est de réduire les émissions de CO₂ de 20 % d'ici à 2020 (retrouver en 2020 le niveau de 1990) ; si le Conseil ne peut qu'adhérer à cet objectif, il aurait souhaité que les participations respectives des transports de marchandises et des transports de personnes à cet effort soient précisées.

Cet objectif quantitatif étant posé, il s'agit pour le Conseil économique et social d'apprécier si les moyens prioritairement retenus pour l'atteindre sont adaptés et finançables. Autrement dit, les grandes orientations de la politique durable des transports arrêtées par le projet de loi sont-elles nécessaires et suffisantes pour atteindre les objectifs ? Sous quel délai sont-elles réalisables et avec quel financement ? Présentent-elles le meilleur bilan coûts/avantages ou la meilleure rentabilité économique, sociale et environnementale ?

Le Conseil économique et social doit regretter que le contenu du projet de loi ne lui fournisse pas d'éléments lui permettant de répondre précisément à toutes ces questions. Tout en approuvant nombre des objectifs énoncés, le Conseil estime qu'il s'agit davantage de déclarations d'intention que de pistes concrètes lui permettant d'apprécier la nature des mesures d'application, leur coût, leur mode de financement, leur suivi et leur évaluation. D'une manière générale, des indications précises devraient être données, en particulier il conviendrait de prévoir un calendrier et une hiérarchisation des projets en fonction de leur rentabilité économique, sociale et environnementale.

Enfin, le Conseil économique et social observe et regrette qu'à l'exception de la recherche visant à améliorer les performances environnementales des avions et des véhicules terrestres, la recherche en matière de transports ne soit évoquée ni dans ce chapitre spécifique ni dans les autres chapitres du projet de loi.

2. Le transport durable de marchandises

Dans le transport de marchandises, la priorité est donnée au transport fluvial, au transport ferroviaire et au cabotage maritime - dont la part de marché doit croître de 25 % d'ici à 2012. Le Conseil économique et social s'interroge sur la pertinence d'un objectif fondé sur un développement en part de marché plutôt qu'en flux.

Les infrastructures nécessaires à leur déploiement seront financées par le transport routier via les recettes d'une taxe kilométrique sur les poids lourds. Le Conseil économique et social relève que le fait de trouver dans le transport routier une source de financement tend à confirmer les conclusions auxquelles sont parvenues de nombreuses études européennes et françaises. Dans ces conditions, tout en estimant devoir insister sur la nécessité d'une affectation prioritaire du produit de la taxe kilométrique aux infrastructures des modes de transport alternatifs, le Conseil économique et social rappelle que le transport routier doit continuer à disposer d'infrastructures adaptées à ses besoins.

S'agissant des infrastructures routières, le Conseil économique et social prend note que l'augmentation de leur capacité sera réalisée avec « discernement » et limitée au traitement des points de congestion et des problèmes de sécurité ou des besoins d'intérêt local. Il lui apparaît primordial de prendre également en compte, dans les limites précitées, les enjeux de développement économique, de désenclavement, d'aménagement et de compétitivité des territoires.

Bien que l'amalgame entre la réduction des émissions de CO₂ et le report modal soit fréquent, l'objectif poursuivi doit rester fondamentalement de réduire les émissions de CO₂ des transports, le développement des modes de transports moins consommateurs d'énergie fossile ou massifiés (fer, eau, mer) étant une voie essentielle mais non unique pour atteindre cet objectif ; le transport routier recèlera en lui-même un important gisement de réduction de ses émissions de CO₂ face auquel les orientations du projet de loi visant notamment les péages sans arrêt et la formation à la conduite économique semblent bien timides à côté des progrès possibles sur la consommation des nouveaux véhicules. C'est d'autant plus regrettable qu'indépendamment des perspectives de report modal, de nombreux flux de marchandises sont captifs du transport routier.

La taxe kilométrique ne réduira pas à elle seule les impacts environnementaux du transport routier de marchandises. Si elle a vocation à agir comme un signal prix incitant les acteurs à économiser et à optimiser l'usage du poids lourd, elle devra être complétée par des mesures opérationnelles (optimisation des tournées, amélioration du taux de remplissage, réduction des kilomètres à vide, réduction des emballages, rationalisation du remplissage des véhicules, etc.) ainsi que par des mesures transitoires d'accompagnement qui permettent d'en compenser le coût de manière à ce que le consommateur final n'en subisse pas les conséquences.

Dans son rapport de 2006 sur l'intermodalité, le Conseil économique et social avait mis l'accent sur le fait que la taxe kilométrique ne devait être instituée que sur les grands axes structurants actuellement non soumis à péage, et ce dans le cadre d'un dispositif européen. Le Conseil économique et social relève que le réseau retenu par le projet de loi est plus large. En tout état de cause, il réaffirme la nécessité d'inscrire la démarche dans un cadre européen afin de préserver la compétitivité de notre économie nationale.

Le transport ferroviaire de marchandises (train entier, wagon isolé, combiné, autoroute ferroviaire, opérateurs de proximité...) suscite auprès de ses utilisateurs et surtout dans l'opinion publique de très fortes attentes. Son développement repose sur un réseau de qualité laissant une place suffisante aux trains de fret, sur une organisation des services ferroviaires compétitive et assurant la qualité du service et, depuis son ouverture à la concurrence en avril 2006, sur le respect des règles de concurrence.

Le Conseil économique et social constate avec satisfaction que le projet entérine de nombreuses recommandations qu'il avait formulées. Parmi les principales figurent la création d'une commission de régulation des activités ferroviaires, la perspective d'un réseau à priorité fret, l'allongement des trains de fret qui est indissociable des travaux d'extension des terminaux de transport combiné. En complément, il s'agira aussi de revoir le gabarit des lignes de façon à pouvoir superposer deux conteneurs sur les wagons.

En ce qui concerne l'entretien et la régénération du réseau, le Conseil économique et social s'étonne de la formulation qui laisse supposer que les financements provenant de l'État ne viendraient qu'en complément de l'effort des régions alors qu'il s'agit d'un domaine de sa compétence.

S'agissant du réseau à priorité fret sur lequel les trains de 1 000 mètres doivent avoir toute leur place, le projet de loi vise très justement la libération de capacités générée par la création de LGV mais le Conseil aurait souhaité que l'État soit en la matière plus volontariste en posant fermement le principe que les besoins de capacité pour les transports de marchandises soient mieux pris en compte par rapport à ceux des voyageurs. Cela suppose notamment plus de sillons et des sillons plus solides pour le fret.

Les autoroutes ferroviaires élargissent la gamme d'offre du transport ferroviaire. Le Conseil approuve sans réserve le prolongement de l'autoroute ferroviaire alpine dans la mesure où l'élargissement de sa zone de chalandise combiné à la mise au gabarit haut des ouvrages d'art va constituer une véritable alternative aux franchissements alpins routiers. Quant à la création d'une autoroute ferroviaire atlantique, elle doit être envisagée en prenant en compte l'expérience acquise après la mise en service de la liaison Bettembourg-Perpignan.

Pour ce qui est du transport combiné, en complément des compensations financières prévues par le projet de loi, sa relance implique une gestion plus commerciale et une meilleure association des chargeurs.

Les projets d'autoroutes de la mer participent également de la nécessité d'élargir l'offre de transport ; le Conseil en soutient l'idée et rappelle que leur pertinence repose notamment sur des organisations industrielles nécessitant des investissements lourds dont sont bien éloignés les 80 millions de financement public projetés. Le Conseil ne comprend pas que le projet de loi limite la mise en place d'autoroutes de la mer aux façades atlantique et méditerranéenne. Un potentiel non négligeable existe aussi au nord entre la Manche, la Mer du Nord et la Baltique, à destination des pays scandinaves et de l'Europe de l'Est.

L'attractivité de nos ports maritimes dépend largement de la qualité de leur desserte terrestre. À cet égard, si le Conseil ne peut que souscrire aux intentions et objectifs affichés par le projet de loi en matière de desserte ferroviaire et fluviale, il doit regretter l'absence de projet concret et rappeler que les attermolements autour de la construction d'une écluse fluviale sur Port 2000 nous ont déjà fait perdre cinq ans depuis l'inscription de ce projet dans le CIADT de 2003. Le Conseil économique et social considère que la performance portuaire dépend aussi de la compétitivité de leur organisation interne.

Disposant d'une façade maritime véritable porte d'entrée sur l'Europe que bien des pays lui envient, l'hexagone dispose paradoxalement d'un réseau fluvial non seulement composé de bassins isolés les uns des autres, mais aussi isolé du réseau à grand gabarit nord Européen. Cette situation ne pouvait qu'entraver le développement du transport fluvial au profit du transport routier particulièrement important au départ des centres de distribution concentrés notamment en Belgique et aux Pays-Bas.

Le projet de canal Seine-Nord Europe constitue donc tout autant une réelle opportunité pour l'économie française de drainer de nouvelles activités logistiques associées au développement des importations maritimes qu'une nécessité pour absorber avec la meilleure performance environnementale la demande de transport liée notamment au développement du secteur du bâtiment et des travaux publics et du secteur émergent des biocarburants. Le Conseil soutient ce projet dont il attend la mise en service à l'échéance de 2014 initialement prévue.

Procédant de la même logique consistant à créer un véritable réseau fluvial national à grand gabarit, le Conseil souhaite insister sur la nécessité d'inscrire dans la loi la mise au débat public de la réalisation d'une liaison fluviale permettant de raccorder le réseau rhodanien au réseau européen via notamment une liaison Saône-Moselle. Le Conseil économique et social doit enfin accueillir avec satisfaction le maintien du soutien de l'État à la batellerie dont il juge nécessaire d'augmenter l'effort.

3. Le transport durable de voyageurs

L'organisation d'un système de transport intégré et multimodal permettant d'offrir aux voyageurs des solutions de transport performantes tout en réduisant la dépendance aux hydrocarbures et les émissions polluantes ne peut qu'être encouragé. Le Conseil économique et social approuve la volonté de privilégier les transports ferroviaires, notamment comme alternative à l'automobile et au transport aérien. Toutefois il observe que par la massification qu'ils permettent, les transports par autocar contribuent à réduire la pollution et la consommation énergétique et constituent également une bonne alternative à l'automobile. Il conviendrait donc de les encourager dans leur domaine de pertinence.

En ce qui concerne la poursuite du maillage du territoire par les lignes ferroviaires à grande vitesse, le Conseil économique et social accueille positivement les engagements pris dans le projet de loi et l'annonce d'une véritable concertation avec les collectivités territoriales sur les priorités, les tracés et les financements. Il s'interroge sur la présence, dans le texte, d'une liste d'infrastructures à lancer d'ici 2020 d'autant que cette liste est incomplète - elle ne prévoit par exemple pas la desserte Poitiers-Limoges. Une telle programmation *a priori* n'est-elle pas en contradiction avec la démarche de concertation annoncée ?

S'agissant des villes qui resteraient à l'écart du réseau grande vitesse, le Conseil économique et social souhaiterait que la loi soit plus précise sur les solutions envisagées notamment pour le Massif central. Il attire une nouvelle fois l'attention sur le fait que la mise en place d'un système de péréquation impliquera des aides de l'État. Il s'agit en conséquence là aussi d'une politique à définir avec l'Union européenne.

Organiser un réseau de transports collectifs en vue d'améliorer son efficacité économique, sociale et environnementale sous-tend sa valorisation dans une perspective à long terme. C'est pourquoi le Conseil économique et social souligne la nécessité d'une politique ambitieuse d'aménagement du territoire où la prospective permettra de coordonner en les développant les infrastructures routières - ferroviaires - aériennes. Des actions volontaristes de l'État seront nécessaires pour augmenter les offres de transports, les répartir sur le territoire, les coordonner et renforcer la péréquation tarifaire.

4. Les transports urbains

La place croissante de l'automobile dans les déplacements urbains, le déclin de la marche à pied et de l'usage des deux roues, le recours insuffisant aux transports collectifs malgré les investissements importants consacrés par les municipalités au développement des réseaux avaient été dénoncés par le Conseil économique et social en 1999 avec toutes leurs conséquences en termes de pollution atmosphérique, de bruit, de congestion et d'accidents.

Le projet de loi souhaite promouvoir dans les zones urbaines et périurbaines le développement des modes non polluants, du covoiturage, de la marche à pied et du vélo et soutenir les innovations technologiques réduisant la pollution et la consommation des véhicules, souhaits qui ne peuvent qu'être approuvés. Encore faut-il que le report de l'automobile sur les autres modes soit véritablement encouragé, par exemple par une prise en compte du coût de l'abonnement.

Le projet de loi pose le principe de l'adoption d'un code de la rue. Pour le Conseil économique et social, ainsi qu'il l'avait exprimé dans son avis de 2007 sur la sécurité routière, un tel code en déterminant la façon dont l'espace public de la rue doit être partagé entre piétons, cyclistes, deux roues, automobilistes, transports en commun, utilitaires, en définissant les priorités des uns et des autres

et les devoirs de chacun pour un usage harmonieux de l'espace urbain, est de nature à responsabiliser les différents usagers, à contribuer à sécuriser les modes alternatifs à l'automobile et ainsi à favoriser leur développement. Ce code devra être élaboré en concertation avec l'ensemble des acteurs concernés.

Cependant l'automobile demeure indispensable notamment pour ceux qui ne sont pas desservis par un autre mode ou n'ont pas d'autre moyen. À cet effet, le Conseil économique et social s'étonne de l'absence de référence aux taxis qui constituent en zone rurale et périurbaine un bon complément au transport collectif. L'irrigation économique et sociale des zones urbaines et rurales doit être préservée de manière pragmatique, en portant une attention particulière au maintien d'une desserte des activités économiques implantées dans les centres-villes.

Parallèlement, l'une des mesures permettant de limiter les émissions de gaz à effet de serre, tient au renouvellement des matériels de transports. Les dispositifs programmés doivent cependant être envisagés en concertation avec les acteurs concernés et la réalisation préalable d'une étude d'impact. Ces principes auraient à cet égard pu être appliqués avec profit lors de la mise en place fin 2007 du système du bonus/malus dont le déséquilibre financier est patent depuis son entrée en vigueur. Il serait regrettable que l'hypothèse d'une annualisation du malus, aujourd'hui à l'étude, soit ainsi principalement motivée par la nécessité de restaurer l'équilibre financier du système mis en place.

Afin d'amplifier le nécessaire renouvellement du parc automobile par l'acquisition de véhicules plus sobres, la question de l'extension aux véhicules d'occasion récents du dispositif mérite d'être posée. Ces véhicules sont plus accessibles aux catégories sociales disposant d'un pouvoir d'achat limité. Il apparaîtrait pertinent d'étendre l'application du bonus aux véhicules d'occasion récents, selon les mêmes critères que pour les véhicules neufs. Le malus pénalisant les familles nombreuses contraintes de disposer de véhicules de taille importante, un système de modulation du malus ou de crédit d'impôt est indispensable.

Pour promouvoir une mobilité durable, il est nécessaire d'aborder la politique des transports dans une logique systémique. Il convient de couvrir tout le champ du système automobile, en combinant les progrès techniques tout au long de leur cycle de vie et les progrès organisationnels. Aucune mesure encourageant l'entretien, la réparation ainsi que le contrôle du parc automobile et deux roues n'est cependant retenue à ce stade, alors que les marges de progression en matière de réduction des émissions de CO₂ sont incontestables dans ce domaine. Cette disposition permettrait également de renforcer le niveau des obligations en termes de fréquence et d'étendue des contrôles antipollution. Les objectifs chiffrés, et en particulier celui concernant les émissions du parc de véhicules, doivent être définis de manière à assurer une meilleure lisibilité par rapport aux objectifs européens actuellement retenus.

De plus, outre que l'automobile reste chargée d'une symbolique forte, ses avantages en termes d'autonomie, de desserte porte à porte, comparés aux transports collectifs qui souffrent encore d'une mauvaise image auprès d'une partie de la population font que, pour beaucoup, renoncer à l'usage de la voiture est conditionné par un développement et une amélioration substantielle de la qualité des transports en commun (sécurité, confort, régularité, rapidité, tarification attractive).

Les souhaits des collectivités mentionnés par le projet de loi de développer les transports en site propre et de porter le réseau à 1 800 km en quinze ans ne peuvent qu'être approuvés. Toutefois le Conseil s'interroge sur le coût de ces opérations et sur les moyens qui seront dévolus pour les réaliser. Dans la mesure où le financement incombera pour la quasi-totalité aux collectivités, l'État n'apportant que 2,5 milliards sur les 18 estimés, il conviendra de réfléchir à des modes de financements innovants et sûrs. Par ailleurs, compte tenu des inégalités entre collectivités, un système de péréquation devrait être envisagé.

Enfin le projet de loi n'évoque que peu la gestion des déplacements. Or indépendamment d'un choix individuel, c'est la difficulté ou l'impossibilité d'accéder à un autre mode qui motive l'usage de la voiture. C'est donc à la fois sur la qualité des modes alternatifs, sur leur complémentarité, sur leur cadencement, sur l'urbanisme, sur l'organisation des horaires de travail qu'il convient d'agir. À l'échelle des aires urbaines, dès lors qu'une autorité unique ne pourrait pas être mise en place, une coordination renforcée entre les autorités organisatrices des transports devrait être explicitement affirmée car la gestion des transports publics par plusieurs autorités nuit parfois à la coordination des réseaux.

Il conviendrait aussi d'encourager (aide au diagnostic, au financement, contractualisation...) à tous les niveaux les initiatives visant à limiter ou à coordonner les déplacements urbains. Sans être exhaustif, on peut penser aux plans de déplacements urbains, aux plans de déplacements des entreprises et des administrations, aux bureaux des temps, à une gestion qualitative des aides aux déplacements des salariés incitant à l'utilisation des transports collectifs...

D'une façon générale, le projet de loi devrait davantage intégrer le lien entre urbanisme et transports. C'est en effet par un urbanisme limitant l'étalement urbain et intégrant les transports collectifs, existants ou à venir, dans ses projets qu'il sera possible de réduire les déplacements, donc de limiter les nuisances et la consommation d'énergie.

E - L'ÉNERGIE

Le chapitre IV titre I de la loi Grenelle consacré à l'énergie comporte trois orientations principales : une efficacité énergétique renforcée, le recours accru aux énergies renouvelables et aux technologies et équipements sobres en carbone, une accélération des programmes de recherche dans le domaine des Énergies renouvelables (EnR).

Le Conseil économique et social soutient les axes proposés par le projet de loi sur ce plan car ils correspondent à ceux que doit comporter toute politique énergétique moderne.

Il souhaite néanmoins exprimer quelques éléments de réflexions complémentaires qu'il soumet aux pouvoirs publics et au gouvernement.

- Le projet de loi ne couvre qu'une partie de la thématique énergétique et le Conseil économique et social regrette en particulier qu'il ne soit fait mention dans ce chapitre des concepts de sécurité, d'indépendance énergétique et de compétitivité de l'offre énergétique. L'absence de référence explicite à l'énergie nucléaire qui permet pourtant à la France d'avoir sécurisé ses approvisionnements et d'atteindre un niveau d'émission de CO₂ par point de PIB ou par habitant inégalé dans les pays développés peut être regrettée. La France a fait des choix notamment en termes de mix électrique ou de diversification de ses sources d'approvisionnement qu'elle souhaite promouvoir à l'intérieur et à l'extérieur de l'Europe. Le projet de loi Grenelle dont l'objectif est d'être un texte fondateur aurait dû rappeler ces fondamentaux. De la même manière, le projet de loi aurait pu rappeler les trois objectifs fixés dans le cadre européen en termes de réduction des GES, d'amélioration de l'efficacité énergétique et de développement des Énergies renouvelables (EnR) et préciser comment la France entendait se situer par rapport à ces objectifs.
- La recherche d'une meilleure efficacité énergétique et la baisse des consommations sont attendues par l'ensemble des acteurs notamment sur le plan du pouvoir d'achat. Celles-ci devraient permettre de réduire l'impact d'un surenchérissement du prix de l'énergie qui nous paraît inéluctable. Sur ce plan, notre assemblée souhaite toutefois apporter plusieurs précisions :
 - l'amélioration de l'efficacité énergétique doit être trouvée à deux niveaux : celui de la transformation de l'énergie primaire en énergie finale et celui de la consommation d'énergie finale. C'est bien cette dernière qui est en cause dans les applications de l'énergie dans les bâtiments. Toutes les énergies primaires ne sauraient donc être traitées sur un même plan, notamment quant aux émissions de CO₂ ;
 - la politique incitative prévue en direction des PME va évidemment dans le bon sens mais les mécanismes présentés pourraient ne pas être à la hauteur des enjeux ;
 - enfin, si le renforcement du dispositif des certificats d'économie d'énergie peut être considéré comme un axe positif, il eut été préférable toutefois d'effectuer une étude d'impact du système en place avant toute réforme et notamment au regard des critères suivants : sélection des projets éligibles, l'adaptabilité des process

d'accompagnement, effets de l'évolution de la réglementation thermique en fonction des sources d'énergie primaire...

- Dans le domaine des Énergies renouvelables (EnR), le projet fixe un objectif ambitieux de 20 % à horizon 2020. Ce point mériterait d'être clarifié car cet objectif semble différent de celui que la répartition du fardeau prévue dans le cadre européen : la France devrait en effet atteindre dans ce cadre un niveau de 23 % et à cette même échéance. Les projets de fermeture de centrales hydroélectriques évoqués d'ailleurs dans le cadre même du Grenelle pourraient rendre cet objectif encore plus difficile à atteindre. Le financement de ce programme n'est parallèlement pas évoqué et compte tenu du changement d'échelle, il y aura nécessité d'engager une réflexion d'ensemble intégrant notamment le dispositif de la Contribution au service public de l'électricité (CSPE) et d'obligation d'achat.
- Le développement de l'usage de la biomasse à des fins énergétiques appelle une grande vigilance : à titre d'exemple, le développement des réseaux de chaleur à partir de la ressource bois pose un problème d'accès au gisement et de conflit d'usage. La hiérarchie des utilisations de la biomasse (alimentaire, matériaux et énergie) avait d'ailleurs fait l'objet d'un large consensus dans le cadre des discussions des parties prenantes au Grenelle. C'est dans ce même esprit que le développement de la filière des agro carburants doit être analysé au regard d'analyses multicritères : impacts environnementaux, économiques et sociaux, qui pourraient, le cas échéant, conduire à revoir les objectifs tant français qu'européens d'incorporation de ces agro-carburants.

F - INTENSIFIER LA RECHERCHE DANS LE DOMAINE DU DÉVELOPPEMENT DURABLE

La démarche de développement durable questionne sous bien des aspects les connaissances scientifiques et la recherche-développement. Après plus d'un siècle de progrès technique, économique et social, la prise de conscience de son impact sur l'environnement des années 1970, puis l'émergence de la notion de développement durable dans les années 1990 ont fait apparaître des doutes sur les conséquences mal maîtrisées de ce progrès. Aujourd'hui, pour répondre à ces interrogations, le besoin d'intensifier la recherche tant fondamentale - pour mieux comprendre les phénomènes observés au plan mondial, régional ou local - qu'appliquée - pour l'invention de solutions concrètes aux défis rencontrés - est fortement ressenti.

À cet égard, un rappel ou une clarification de l'application du principe de précaution serait utile, afin d'éviter qu'il ne constitue un frein à la recherche et à l'innovation, dont l'apport est indispensable dans tous les secteurs, y compris la protection de l'environnement lui-même.

Le Conseil économique et social tient à rappeler que le principe de précaution ne doit pas être compris comme un principe d'abstention mais bien comme un principe d'action raisonnée.

Nous insistons sur ce point car, comme chacun le sait, ce principe n'est précisément défini dans aucun texte ayant valeur juridique et son interprétation n'est pas stabilisée ce qui constitue un facteur d'incertitudes. Nous pensons utile de l'enrichir de l'approche de l'Union européenne qui précise que toute décision d'agir ou de ne pas agir en vertu du principe de précaution devrait être précédée par une évaluation du risque et des conséquences potentielles de l'absence d'action.

La place réservée aux objectifs de recherche dans le projet de loi peut paraître restreinte (un chapitre en un article unique), mais cet article concentre en réalité bien des propositions sectorielles réparties dans le reste du texte. Il est d'ailleurs significatif de noter que le Grenelle de l'environnement ne comportait aucun groupe de travail spécifique sur la recherche, mais que tous intégraient des besoins en la matière dans leurs conclusions.

Le chapitre V relatif à la recherche se compose d'un seul article séparé en deux parties distinctes. La première partie (article 19-I) décrit **les thématiques** sur lesquelles la recherche doit être intensifiée pour répondre aux défis du développement durable. La seconde partie (article 19-II) précise **les moyens** qui seront mis en œuvre dans ce but.

Sur chacune des parties, les commentaires et préconisations du Conseil économique et social sont regroupés à la fin, après le rappel des propositions du projet de loi.

1. Article 19-I

Les sujets de recherche touchant au développement durable, qu'il s'agit d'intensifier, sont très nombreux. Ils peuvent se classer en deux catégories, celle du développement des connaissances permettant de mieux comprendre les phénomènes, d'une part, celle des applications conduisant à des solutions adaptées aux enjeux identifiés, d'autre part.

Dans la première catégorie se range ce qui concerne :

- **le climat**, tant du point de vue de l'observation et de la compréhension des changements climatiques, que de l'adaptation de notre monde à ces changements ;
- **la biodiversité et la compréhension des écosystèmes**, notamment « anthropisés », c'est-à-dire modifiés par l'activité humaine ;
- **les déterminants comportementaux et économiques** de la protection de l'environnement ;
- **les méthodes d'évaluation** des risques liés à l'environnement sur la santé.

Dans la seconde catégorie, tous les secteurs sont touchés, en particulier :

- **l'énergie**, tout d'abord, à travers les énergies renouvelables, le stockage de l'énergie, les piles à combustibles, l'efficacité énergétique des bâtiments, mais aussi la captation et le stockage du CO₂, qui doit recevoir un cadre juridique et des financements dédiés ;
- **les transports** ensuite, avec l'efficacité énergétique des véhicules et des systèmes de transports, qu'ils soient terrestres, maritimes ou aériens, et les biocarburants de deuxième génération ;
- **l'agriculture**, par la protection des sols et la réduction des intrants ;
- **la biodiversité** ;
- **la santé** enfin, qui bénéficiera d'un effort spécifique, notamment sur les interfaces entre santé et environnement, les technologies propres et les produits propres, les technologies de traitement de l'eau et des déchets.

À ces thèmes s'ajoutent des **aspects transversaux** relatifs à la mise en réseau des laboratoires, à la réalisation de plates-formes d'essais et à la constitution ou au renforcement des pôles d'excellence, ainsi qu'à la **formation** aux technologies nouvelles et à l'éco-conception.

Sur cette première partie, **le Conseil économique et social ne peut qu'encourager à intensifier la recherche sur les thèmes proposés**. Il apprécie en particulier qu'un effort soit prévu sur les connaissances fondamentales, y compris économiques, relatives à l'environnement et au développement durable dans son acception la plus large. Lorsqu'en 2005 notre assemblée s'est penchée sur le *Projet de loi de programme pour la recherche*, il avait approuvé « *un développement équilibré de l'ensemble de la recherche* » et salué la création du Haut conseil de la science et de la technologie, dont les recommandations récentes sur ces sujets incitent à une action déterminée et urgente.

Notre assemblée relève également l'intérêt des voies retenues **en matière énergétique**, qui rejoignent les conclusions de son précédent avis sur *Recherches et technologies du futur : quelles orientations pour la production et la consommation d'énergie*, notamment sur l'efficacité énergétique, le stockage de l'énergie, les énergies renouvelables, la captation et le stockage du CO₂. Il conviendrait cependant de viser aussi les technologies nucléaires de quatrième génération, qui entrent bien dans le cadre du développement durable, en visant à améliorer les rendements énergétiques et à réduire ou éliminer les déchets radioactifs à vie longue les plus gênants.

En ce qui concerne **les transports**, force est de constater que les sujets couverts sont très vastes et devraient être précisés davantage pour concentrer les efforts de recherche sur les technologies les plus prometteuses, comme les véhicules électriques ou hybrides, ainsi que les alternatives à la route ou au pétrole, que notre assemblée avait préconisées dans son avis sur *Les enjeux de l'après-Kyoto*. L'introduction des transports aériens et maritimes, souvent

absents des réflexions du fait de leur caractère international, dans les thèmes de travaux futurs est cependant un progrès qui mérite d'être souligné. L'amélioration des matériels de transports, mentionnée dans les articles relatifs aux transports durables de marchandises ou de voyageurs (articles 10 et 11), en fonction d'objectifs de performances environnementales, des technologies nouvelles, de l'éco-conception et des éco-innovations est à encourager.

Pour **l'agriculture**, les orientations de recherche proposées recueillent notre assentiment, à la lumière des éléments plus détaillés du Chapitre 3 relatif à « Une agriculture et une sylviculture diversifiées, productives et durables » du projet de loi.

Quant au **secteur de la santé**, il fait également l'objet d'autres développements dans le présent avis, mais le Conseil économique et social souhaite insister sur les apports essentiels attendus des études d'écotoxicologie et de toxicologie et des méthodes d'évaluation des risques pour l'environnement et la santé qu'il est proposé de développer. La recherche de substituts aux substances chimiques, lorsqu'il existe une suspicion à l'égard des produits existants, intéresse quant à elle les entreprises, leurs salariés et les consommateurs et doit être conduite avec diligence, notamment sur les substances préoccupantes qui font l'objet de textes communautaires.

Enfin, sur le plan des **outils transversaux**, notre assemblée souhaite mettre en exergue tout l'intérêt de l'analyse des déterminants comportementaux et économiques de la protection de l'environnement, qui devrait d'ailleurs être étendue à celle des déterminants sociaux et à la protection de la santé, afin de traiter les enjeux liant santé et environnement de façon plus fine. Elle propose également de clarifier et d'améliorer les méthodes d'évaluation des aspects économiques des choix technologiques en développant des « éco-comparateurs » réalistes et robustes prenant en compte les externalités à leur juste valeur (prix de la tonne de carbone économisée selon sa provenance, fossile ou non, par exemple). Elle préconise ainsi une approche globale prenant en compte l'ensemble des facteurs.

Plus généralement, l'articulation de l'ensemble de ces thèmes de recherche avec les nombreux programmes européens consacrés à l'environnement devrait être systématiquement recommandée, les sujets étant le plus souvent communs aux acteurs économiques et sociaux en Europe et pouvant ainsi bénéficier d'un important effet d'échelle. De la même façon les coopérations internationales engagées sur la compréhension du changement climatique et sur les adaptations nécessaires pour y faire face ne sont qu'un exemple des multiples possibilités de partage de connaissances et des travaux de recherche à mener toujours plus activement au plan international.

2. Article 19-II

Les moyens apportés par l'État dans le cadre de ce projet de loi de programme sont de deux ordres :

- des moyens financiers, portant sur la recherche en matière de développement durable, d'une part, et sur les technologies propres ou de prévention des atteintes à l'environnement, d'autre part ;
- des instruments de soutien pour des « objets » particuliers, comme les démonstrateurs de nouvelles technologies de l'énergie, confiés à l'ADEME, ou les pôles de compétitivité « éco-responsables » et les entreprises « éco-innovantes ».

Ainsi un milliard d'euros supplémentaires seront consacrés d'ici 2012 notamment aux recherches sur le changement climatique, les énergies et moteurs du futur, la biodiversité et l'impact de l'environnement sur la santé.

De même la recherche sur les technologies propres devrait atteindre sur quatre ans le niveau consacré à la recherche sur le nucléaire civil.

Le Conseil économique et social a donc tout d'abord analysé la portée de ces engagements chiffrés. Il fait observer que les budgets publics nationaux semblent seuls visés dans le projet de loi, encore que la formulation en soit ambiguë s'agissant des « dépenses de recherche », dont une partie est financée par les entreprises au plan national ou par le Programme-cadre de recherche et développement (PCRD) au plan européen. Il tient donc à rappeler l'importance de développer la recherche et le développement technologique en partenariat entre secteur public et secteur privé.

En ce qui concerne **le premier objectif chiffré**, on note que, selon la loi de finances pour 2008, le budget de la recherche consacrée à l'environnement *stricto sensu* s'élève à 1,5 milliard d'euros sur les seuls postes de la « recherche dans le domaine de la gestion des milieux et des ressources » et de la « recherche dans le domaine des risques et des pollutions ». L'effort public d'augmentation prévue d'un milliard d'ici 2012 est donc très significatif : il représente une croissance des moyens publics de 67 % en quatre ans, soit environ + 15 % par an, ce qui doit être salué comme un effort important.

Le choix des thèmes prioritaires auxquels cet accroissement est destiné n'appelle pas d'observation particulière, si ce n'est sur la biodiversité, qui apparaît comme déjà très largement dotée dans le cadre actuel, puisque les « recherches sur les ressources, les milieux et la biodiversité » retiennent déjà, en 2008, 263,2 millions d'euros de crédits. Eu égard aux enjeux majeurs liés au changement climatique, à l'énergie, aux transports et à la santé, notre assemblée recommande de concentrer la plus grande part des crédits supplémentaires à ces derniers.

En revanche, le **second objectif chiffré** proposé par le projet de loi de programme suscite des interrogations. En effet, la comparaison des ressources consacrées aux différents types d'énergies, au regard des travaux du Conseil d'analyse stratégique sur les *Perspectives énergétiques de la France à horizon 2020-2050* publié en 2007 et l'analyse de la loi de finances pour 2008, montrent que les dépenses de recherche en matière de « technologies propres et de prévention des atteintes à l'environnement » correspondent à une base beaucoup plus large que celles des nouvelles technologies énergétiques visées. La base de comparaison avec les dépenses de recherche du nucléaire civil n'est donc pas claire.

Ceci montre bien la difficulté de poser un objectif comparatif sur une base imprécise. Le Conseil économique et social soutient l'objectif d'un engagement de croissance défini par le gouvernement des dépenses de recherche publique sur les technologies propres en matière d'énergie.

Dans le cadre des orientations proposées, la suite de l'article n'appelle pas d'observations majeures. Les démonstrateurs de nouvelles technologies de l'énergie sous l'égide de l'Agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie, ainsi que le soutien à l'éco-innovation sont en effet à développer.

Pour les **pôles de compétitivité**, le constat qui a été fait sur les candidatures reçues en 2005 a conduit à observer le faible nombre de dossiers relatifs à l'énergie ou au développement durable, plus largement. Ceci a d'ailleurs incité la DIACT à faire analyser les pôles existants de ce point de vue, analyse qui a entièrement confirmé ce premier constat. Pour remédier à ces lacunes, le Conseil économique et social recommande vivement pour l'avenir d'inscrire en amont des appels à projets ou à candidatures les orientations souhaitées en matière d'éco-innovation ou d'éco-responsabilité.

En l'absence de telles incitations il est fort à craindre que les nouvelles technologies sollicitant des aides publiques, que ce soit pour des transferts ou pour des développements industriels, ne soient pas toutes, tant s'en faut, éligibles au titre leurs performances environnementales. La dernière mesure proposée par le projet de loi, liant l'octroi des aides à une **éco-conditionnalité**, devrait donc être mise en œuvre progressivement.

Telles sont les préconisations retenues par le Conseil économique et social sur ce chapitre V en vue d'améliorer le texte proposé par le gouvernement.

II - LA BIODIVERSITÉ ET LES MILIEUX NATURELS

A - LA PRISE EN COMPTE DE LA BIODIVERSITÉ

Si les milieux naturels ont fait l'objet d'une législation et d'une réglementation abondantes, la biodiversité fait figure de parent pauvre dans cet ensemble, même si la distinction entre ces deux dimensions trouve rapidement ses limites. Le projet d'inscrire dans la loi l'arrêt de la perte de biodiversité est le signe indiscutable et encourageant d'une prise de conscience. L'initiative est d'autant plus marquante que cette préoccupation se retrouve dans une dizaine d'articles en sus des trois qui composent le chapitre I du titre II du projet. Il reste que, lorsque d'autres intérêts sont en jeu, elle pèse de peu de poids dans les arbitrages.

Signe des temps, il faut le souhaiter, la biodiversité trouve également sa place dans une démocratie écologique en train de s'élaborer aux niveaux national et international. Elle entre en effet parmi les indicateurs de développement durable qui devraient être présentés chaque année au Parlement au titre de la SNDD (article 39), évolution que notre assemblée considère comme un premier pas. Elle sera par ailleurs intégrée dans le volet environnemental des politiques d'aide au développement (article 39) et promue par la France au rang de critère environnemental méritant d'être pris en compte dans la fiscalité négociée au niveau européen (TVA à taux réduit pour les produits faiblement impactant pour la biodiversité) et dans les actions des institutions financières, économiques et commerciales internationales.

La partie du texte exclusivement consacrée à la préservation de la biodiversité propose des actions de protection territoriale innovantes et plus traditionnelles. Elle prévoit aussi une amélioration de la connaissance et de la formation et présente des éléments de financement.

1. Des dispositifs complémentaires

Pour préserver la diversité biologique du territoire, le projet de loi envisage tout d'abord des mesures de protection classiques. Notre assemblée enregistre ainsi avec satisfaction le projet de combler les lacunes des aires protégées terrestres, ce qui contribuerait à la préservation de la biodiversité et à la réalisation de la trame verte et bleue (cf. infra). Le niveau de protection terrestre recherché à échéance de dix ans par des acquisitions foncières et la création de nouveaux parcs naturels et à échéance de cinq ans concernant les aires aquatiques apparaît ambitieux. Même si la Commission européenne a demandé l'extension du réseau Natura 2000 en mer, ce qui peut expliquer l'effort prévu dans ce domaine, l'application des dispositions inscrites dans le projet reviendrait à augmenter les zones humides protégées d'environ 20 % et les parcs naturels de 33 % (en nombre). Globalement, le Conseil se réjouit de la décision de préserver ou reconstituer la continuité écologique nécessaire au

fonctionnement et à l'adaptation des écosystèmes terrestres et aquatiques par la restauration et l'entretien des zones humides (article 24), l'aménagement raisonné des cours et masses d'eau (article 26) Toutefois, s'agissant de l'acquisition de 20 000 ha de zones humides, notre assemblée rappelle que le développement durable ne se résume pas à l'un de ses piliers et qu'une gestion respectueuse de leur conservation peut être préférable à leur sanctuarisation. L'article L.411-27 du code rural permet, d'ores et déjà, au bailleur d'inclure dans les baux, au moment de leur conclusion ou de leur renouvellement des « clauses environnementales » Il reste que l'on estime que les deux tiers de la superficie des zones humides originelles françaises ont été détruits (IFEN) et que leur richesse biologique comme l'accélération avérée de la disparition des espèces justifient qu'une réflexion de fond s'engage entre tous les acteurs concernés sur les enjeux à long terme de cette question. Le Conseil économique et social propose, par ailleurs, une révision de la fiscalité foncière non bâtie de ces zones humides, car leur revenu économique n'est pas proportionné au montant de la taxation actuelle.

Concernant la mise en place des mesures de protection, on peut s'interroger sur les raisons du différé de huit ans entre la métropole et les collectivités d'Outre-mer dans la réalisation de ces objectifs, alors qu'un inventaire de la biodiversité et la conduite d'opérations exemplaires et ciblées d'ici à 2010 sont programmées à l'article 46 et qu'un « *effort particulier* » en matière de connaissance de la biodiversité est inscrit à l'article 22. Puisqu'un rattrapage de la métropole est prévu au même article dans la mise en place des dispositifs de connaissance, gestion et protection des habitats et des espèces, il serait cohérent d'envisager un abondement des plans locaux pour la biodiversité des collectivités correspondant aux ambitions affichées. Notre assemblée a déjà affirmé à plusieurs reprises que ces collectivités, vitrine de la France Outre-mer, doivent viser l'excellence dans des domaines qui constituent leurs points forts, comme le tourisme et l'environnement. Tout cela justifierait que des pôles régionaux d'excellence environnementale soient encouragés au travers des contrats de projet État-régions, comme cela a été évoqué au cours du Grenelle de l'environnement.

Les dispositions en faveur des territoires s'accompagnent de mesures relatives aux espèces. Ainsi, notre assemblée exprime sa satisfaction devant la volonté de développer la biodiversité domestique végétale et animale (articles 26 et 27) dans une optique de développement durable et non de simple conservation, mais aussi de la décision d'établir des plans de conservation des espèces en danger et de lutte contre les espèces exotiques envahissantes qui peuvent perturber gravement les écosystèmes. On peut simplement s'interroger sur les raisons qui justifient le délai de cinq ans pour réaliser les premiers et l'absence d'engagement dans le temps pour les seconds.

Une décision d'une grande portée potentielle est inscrite dans le projet de loi : la constitution d'une « *trame verte et bleue* ». Envisagée à l'échelle nationale, elle est conçue, à l'instar de la SNDD, comme un outil d'aménagement du territoire associant le monde agricole à sa réalisation (article 26). Les délais de mise en œuvre de cette trame et sa nature suscitent néanmoins quelques interrogations. Si l'on peut se satisfaire du choix d'une élaboration contractuelle entre l'État, les collectivités territoriales et les parties prenantes, sur lesquelles aucun élément d'information n'est apporté, la date-butoir de son élaboration (2012) paraît pour le moins raisonnable. Par ailleurs, la nature contractuelle de cette trame devrait plaider en faveur de son caractère opposable, l'État ne s'engageant pour sa part qu'à garantir la cohérence du cadre dans lequel elle sera mise en œuvre. Si l'audit prévu pour affiner les conditions de son intégration dans les documents d'urbanisme et les schémas d'infrastructures participe de cette cohérence, ni la procédure ni l'intégration de la trame dans les documents d'urbanisme et d'aménagement ne garantissent cette opposabilité, en particulier aux projets d'infrastructures avec lesquels elle risque d'entrer en concurrence. Cette volonté de maillage trouve un prolongement logique dans la gestion intégrée de la mer et du littoral (article 28) et par un plan pour restaurer la nature en ville dès 2009 inscrit dans les dispositions d'urbanisme (article 8). Notre assemblée, très sensible à cet objectif, souligne la nécessité de concevoir ce plan comme un moyen de faire bénéficier les citoyens des aménités offertes par la nature dans la ville mais aussi d'inscrire le milieu urbain dans le réseau écologique en continuité avec les trame verte et bleue, l'urbanisme devant désormais penser la ville dans la nature. Aucune appréciation ne peut être portée sur les dispositions fiscales qui accompagneront la mise en place de la trame, celles-ci n'étant pas encore arrêtées. À ce stade il faut se satisfaire que cette dimension, classique il est vrai, soit dès à présent envisagée.

2. Une amélioration de la connaissance et de la formation

Le Conseil économique et social, qui à plusieurs reprises a souligné la nécessité de disposer du plus large inventaire possible du patrimoine écologique et d'indicateurs de suivi performants pour mesurer les dégâts environnementaux d'une catastrophe accidentelle comme les effets des politiques publiques, se réjouit de la programmation d'un renforcement de la connaissance de la biodiversité. À ce titre, un observatoire national de la biodiversité est bienvenu, sous réserve qu'il contribue au regroupement des équipes et non à la multiplication des institutions, et notre assemblée s'interroge sur la raison pour laquelle une rationalisation de la gestion des espaces naturels et des espèces qu'ils abritent n'est pas envisagée sur le même modèle. D'autres mesures paraissent de moindre portée. Ainsi, l'inventaire des ZNIEFF inscrit à l'article 22 est déjà en cours d'élaboration par le Muséum national d'histoire naturelle. S'agissant de la formation, de l'expertise et de la recherche, quelques remarques peuvent être formulées. Notre assemblée estime que l'enseignement des sciences de l'écologie mérite d'être développé à tous les niveaux de la société et dans tous

les domaines. C'est pourquoi elle déplore que partout où il est fait mention de formation au développement durable (agriculteurs, salariés des entreprises, agents des collectivités publiques...), le projet de loi omette la biodiversité alors qu'il s'agit du point où le défaut de formation est le plus flagrant.

En amont de la formation se situe la recherche. Notre assemblée prend acte que la biodiversité apparaît comme un des axes de l'effort national de recherche mentionné à l'article 19-II, mais imagine qu'elle ne sera guère prioritaire par rapport à d'autres champs comme celui de l'énergie. Aussi est-il suggéré de faire plus particulièrement porter les efforts sur l'évaluation économique des services écologiques rendu à la collectivité aux entreprises et l'approfondissement de la connaissance des rapports de la population à la nature. La nouvelle Fondation de coopération scientifique devrait être appelée à jouer un rôle moteur dans cette entreprise.

3. Des financements divers

Il est à souligner que l'État s'engage à apporter sa contribution au financement de toutes les actions en faveur de la biodiversité en augmentant de moitié du budget qui leur est consacré, pour atteindre 300 millions d'euros d'ici à la prochaine législature (article 22). Conscient de l'insuffisance de cet effort au regard des projets inscrits dans le texte, un « *bouquet de solutions nouvelles de financement* » sera recherché. Les services rendus par les écosystèmes bénéficiant à tous, cette démarche doit être encouragée, en particulier auprès des entreprises dans le cadre de leurs responsabilités sociales et environnementales. S'agissant des collectivités locales, la biodiversité pourrait être retenue comme critère entrant dans le calcul de la dotation globale de fonctionnement et la fiscalité locale, dans le cadre d'une réponse globale revue dans un sens plus favorable à la diversité biologique. En milieu urbain il serait par exemple envisageable de ne plus autant pénaliser la détention d'un terrain non bâti. Il reste que l'incertitude demeure sur le montant, la pérennité et la destination de ces financements qui résulteront nécessairement de négociations et d'engagements volontaires.

B - TROIS OBJECTIFS POUR LA RESSOURCE EN EAU

Le projet de loi se donne trois objectifs en ce qui concerne la ressource en eau, élément essentiel s'il en est de notre environnement : retrouver une bonne qualité biologique de l'eau, s'assurer de son caractère renouvelable, lui conserver son caractère abordable. Alors que les deux premiers points font en effet l'objet de développements, on peut regretter que l'influence des conditions techniques et financières qui en permettent l'accès à tous, ainsi que les modalités de son utilisation raisonnée, ne soient pas évoquées. Pourtant, la part de l'eau dans les charges des ménages s'est très fortement accrue ces dernières années.

Le caractère incomplet du texte consacré à l'eau tient sans doute au fait qu'il n'y a pas eu de véritable cellule de travail dédiée à ce sujet lors des travaux du Grenelle, le rapport final résumant les réflexions d'un groupe de réflexion spontané. De toute évidence, même si le problème de l'eau est transversal, il aurait mérité une réelle prise en compte en tant que tel. À ce propos, notre assemblée réitère sa demande d'adoption d'une loi-cadre sur l'eau, en cohérence avec les orientations communautaires.

Le projet de loi qui en émane est un état des lieux soutenu par des résolutions que l'on ne peut qu'approuver bien qu'il fasse preuve d'une certaine distanciation par rapport à la réalité du terrain.

Le bon état écologique des masses d'eau en 2015 étant l'objectif global, à l'intérieur duquel l'État ne devrait pas pour plus de leur tiers recourir aux reports de délais autorisés, les moyens pour y parvenir sont de trois ordres :

- l'interdiction des phosphates dans les produits lessiviels ;
- la protection contre les pollutions diffuses (nitrate, phosphore...) des captages les plus menacés ;
- la modernisation du parc de stations d'épuration.

La première et la dernière mesure devraient être effectives entre 2011 et 2012. Pour la seconde, des plans d'action auront été définis à cette dernière échéance.

S'agissant plus particulièrement du traitement des eaux usées, le Conseil s'interroge sur deux points : les modalités de financement des coûts de mise aux normes des stations d'épuration existantes ainsi que la non évocation de la question des zones, notamment rurales, actuellement couverte par des dispositifs d'épuration efficaces, collectifs ou individuels. Il conviendrait par ailleurs de généraliser la création d'unités d'épuration spécifiques pour les grands centres hospitaliers régionaux en cours de construction, grâce notamment à la formule du partenariat public privé, et d'équiper les hôpitaux publics et privés existants. Une politique plus volontariste de récupération des médicaments périmés ou non utilisés serait souhaitable.

C'est aux agences de l'eau qu'il appartiendra de développer un programme relatif aux captages, à charge pour elles, sans autre précision, d'adapter leurs ressources financières, formulation qui laisse supposer qu'elles devront elles-mêmes s'en préoccuper sans renforcement a priori de ces dernières. Le renforcement des protections existantes devrait s'accompagner de mesures destinées à encourager l'implantation d'activités compatibles avec cette protection.

Ce sont également les agences de l'eau qui sont sollicitées pour appuyer l'effort de recherche développement et les actions de réduction de la présence dans l'eau de substances dangereuses prioritaires. Aucun calendrier n'est indiqué dans le texte, alors que c'est après concertation avec les principaux acteurs concernés que les objectifs de réduction seront établis. Leur fixation par l'État

s'appuierait donc sur des bases volontaires. La question des financements n'est pas abordée. Dans le domaine de la recherche-développement toujours, notre assemblée souligne qu'il convient de prendre en compte les différentes échelles et types de demandes en fonction des unités de recherche. Les laboratoires de la recherche publique possèdent des compétences spécifiques au niveau des bassins et donc de l'aménagement du territoire. Les laboratoires privés possèdent d'autres savoir-faire, notamment en ce qui concerne le traitement. De plus, la mise en réseau des expériences des collectivités locales et des savoir-faire techniques dans un dispositif de type « connaissances ouvertes » pourrait faciliter la résolution d'un certain nombre de questions sur le terrain.

Notre assemblée regrette par ailleurs que les questions relatives à l'organisation de la gestion de la ressource ne soient pas soulevées. La réduction des fuites des réseaux d'eau potable, la gestion des eaux usées et des eaux pluviales particulièrement en milieu urbain, la recherche d'une approche patrimoniale efficiente, nécessitent des investissements lourds. Des axes de réflexion sur les évolutions souhaitables du rôle des collectivités locales et de leurs groupements auraient pu être tracés dans cette loi de programme.

Enfin, l'intérêt d'un renforcement de la surveillance des milieux aquatiques prévue par le projet de loi mérite d'être souligné. Cette surveillance s'accompagne d'une aide budgétaire supplémentaire de dix millions d'euros par an, mais le texte reste imprécis sur les autres conditions de ce renforcement.

C - L'AGRICULTURE ET LA SYLVICULTURE (ARTICLES 26-27)

1. Les deux premiers paragraphes introductifs

« La vocation première et prioritaire de l'agriculture est de répondre aux besoins alimentaires de la population, et ce de façon accentuée pour les décennies à venir. En outre, le changement climatique, avec ses aléas et sa rapidité, pose à toutes les agricultures du monde des questions difficiles et leur demande de s'adapter, de se diversifier, et de contribuer à la réduction mondiale des émissions de gaz à effet de serre. »

Le Conseil économique et social partage l'esprit de ce premier paragraphe de l'article 26 : alors que se multiplient les émeutes de la faim et que l'on est entré dans une période de hausse significative des matières premières et de volatilité des prix agricoles, **la fonction première de l'agriculture est bien l'alimentation des populations**. Comme l'a rappelé notre assemblée dans son étude *Faim dans le monde et politiques agricoles et alimentaire : bilan et perspectives*, l'augmentation de la population mondiale et la prise en compte des effets du changement climatique supposent en effet la contribution de plusieurs types d'agricultures qui coexisteront à l'échelle du monde pour pouvoir doubler la production d'ici 2050. C'est dans ce contexte que s'inscrit la nécessaire prise en compte du respect de l'environnement et de la prévention des risques sanitaires.

Pour le Conseil économique et social, l'objectif qui doit sous-tendre les articles portant sur l'agriculture, dans la loi relative au Grenelle de l'environnement, doit être celui d'assurer un niveau de productivité qui permette la durabilité des systèmes de production.

Au regard de cette double exigence, le Conseil économique et social s'interroge sur la formulation employée selon laquelle : « Cependant les processus intensifs de production font peser des risques parfois trop forts sur les milieux, menaçant aussi la durabilité de l'agriculture elle-même ». En effet, pour relever les défis multiples et concomitants auxquels est aujourd'hui confrontée l'agriculture, le Conseil économique et social considère qu'on ne pourra faire l'impasse sur des processus de production intensifs, étant donné la pression de la demande et la raréfaction des terres agricoles. Par conséquent, le Conseil économique et social préférerait une formulation qui ne stigmatise pas tous les processus intensifs de production mais seulement ceux d'entre eux qui portent atteinte aux milieux naturels, conformément à la nécessité d'améliorer les pratiques agricoles dans le sens des trois piliers du développement durable.

Dans le même esprit, dans le deuxième paragraphe de l'article 26 de compléter « Sécuriser simultanément les productions et les écosystèmes », considérant que toute pratique de production amène en effet à perturber un écosystème il estime que l'enjeu réel porte sur le respect de l'équilibre de l'écosystème plutôt que sur sa sécurisation.

Trame verte et bleue, biodiversité

« L'agriculture contribuera ainsi à l'équilibre écologique du territoire, notamment à la constitution d'une trame verte et bleue et au maintien de la biodiversité, des espaces naturels, des milieux aquatiques et à la réhabilitation des sols. »

Le Conseil économique et social insiste sur la « base contractuelle » pour l'élaboration de la trame verte. La **trame verte et bleue** n'étant pas définie de façon précise, la mise en place d'une telle servitude risque de poser des difficultés pour établir des bandes enherbées. De plus, cette servitude risque de se heurter à la réglementation communautaire (conditionnalité), ainsi qu'à la réglementation sur les baux ruraux.

2. Les objectifs

• Agriculture biologique

« ... 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. À 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. »

Le doublement du crédit d'impôt, l'augmentation des aides à la conversion et au maintien, font partie des pistes de réflexion issues du comité opérationnel du Grenelle sur l'agriculture biologique. Pour la première fois, apparaît une évaluation chiffrée de ces mesures, avec la fixation d'objectifs à atteindre en termes de surface. Le Conseil économique et social s'interroge sur leur portée, puisqu'ils ne sont pas corrélés à des chiffres en volume de production. À cet égard, il souhaite également attirer l'attention des pouvoirs publics sur le décalage entre un objectif ambitieux pour la consommation de produits biologiques en restauration collective publique et l'objectif national défini en surface de production. Il comprend la nécessité de définir des objectifs chiffrés, mais entrevoit un risque de déséquilibre de marché, à moyen terme, que les crédits d'impôt ne sauraient compenser, si on ne veille pas à la bonne adéquation entre l'offre et la demande. De plus, le Conseil économique et social s'interroge sur la lisibilité, pour le consommateur, si l'harmonisation européenne en matière d'identification des conditions de productions agricoles biologiques n'est pas respectée. En outre, cette situation pourrait entraîner des distorsions de concurrence au sein de l'Union européenne entre les producteurs des différents États-membres.

- **Certification des exploitations agricoles**

Le Conseil économique et social souhaite que les autres modes de production agricole, à faible empreinte écologique, puissent être recensés. En effet, il convient comme l'indique le texte de loi :

« de développer une démarche de certification environnementale des exploitations agricoles afin que 50 % des exploitations agricoles puissent y être largement engagées en 2012. Dès 2008, des prescriptions environnementales pourront être volontairement intégrées dans les produits sous signes d'identification de la qualité et de l'origine. Une incitation pour les jeunes exploitants s'installant en agriculture biologique ou en Haute valeur environnementale (HVE) sera étudiée ».

Le Conseil économique et social partage cet objectif issu du Grenelle de l'environnement. Cependant, il s'interroge sur les modalités d'application de cette certification, car il souhaite intégrer le plus grand nombre d'agriculteurs et d'entreprises agricoles au sein d'une démarche collective, qui seule peut être garante de l'effet d'entraînement nécessaire.

- **Produits phytosanitaires**

« de généraliser des pratiques agricoles soutenables et productives. Il est ainsi prévu de retirer du marché les substances phytopharmaceutiques les plus préoccupantes en fonction de leur substituabilité : trente d'ici fin 2008, dix d'ici fin 2010. Il s'agit également de diminuer de 50 % d'ici 2012 celles pour lesquelles il n'existe pas de produits ni de pratiques de substitution. De manière générale, l'objectif est de réduire de moitié les usages des produits phytopharmaceutiques en dix ans en accélérant la diffusion de méthodes alternatives et sous réserve de leur mise au point ».

Le Conseil économique et social approuve cette approche pragmatique qui vise à permettre une meilleure appréciation des risques sur le long terme, tout en permettant le recours à certains produits phytosanitaires pour le soin des plantes.

Les substances phytopharmaceutiques les plus préoccupantes, dûment reconnues et identifiées comme cancérigènes, mutagènes ou reprotoxiques doivent être retirées de la vente sans attendre leurs éventuels substituts moins dangereux. Le Conseil économique et social réaffirme pour cela la nécessité d'accélérer les programmes pluriannuels de recherche en ce domaine. Dans son avis *Quels besoins en services pour l'agriculture au XXI^e siècle ?*, présenté en février 2007, notre assemblée avait demandé un renforcement des efforts de recherche en développement durable en vue notamment de réduire l'utilisation des produits phytosanitaires, comme par exemple la lutte intégrée. Cela suppose d'être capable de proposer des solutions qui combineront une génétique, une agronomie plus adaptée, un suivi des traitements par des méthodes biologiques ou par des moyens chimiques, et en même temps la qualité du produit et l'économie du système proposé.

« Un programme pluriannuel de recherche appliquée et de formation sur l'ensemble de l'agriculture sera lancé dès 2008, ainsi qu'un état des lieux de la santé des agriculteurs et des salariés agricoles et un programme de surveillance épidémiologique. »

Sur ce point, le Conseil économique et social rappelle que la Mutualité sociale agricole a enclenché un programme de surveillance épidémiologique appelé « AGRICAN » (Agriculture Cancer). Celui-ci nécessitera à l'avenir des moyens complémentaires tant dans la poursuite du programme que dans sa traduction en matière de prévention.

- **Politique des semences**

« La politique génétique des semences et races domestiques aura pour objectif de généraliser dès 2008 le dispositif d'évaluation des variétés et d'en étendre les critères aux nouveaux enjeux du développement durable, et d'adapter le catalogue des semences aux variétés anciennes. »

Face à l'enjeu premier « produire pour nourrir les populations », la recherche des résistances naturelles des plantes doit être un des points essentiels à l'évaluation des critères de sélection, mais le potentiel de rendement doit rester le premier objectif.

- **Maitrise énergétique des exploitations**

« D'accroître la maîtrise énergétique des exploitations afin d'atteindre 30 % des exploitations agricoles à faible dépendance énergétique d'ici 2013. »

Le réchauffement climatique, la hausse du prix des énergies fossiles et leur raréfaction, font de la maîtrise énergétique un défi majeur pour l'activité agricole.

L'objectif fixé par le projet de loi semble plus contraignant que l'engagement issu du Grenelle de l'environnement qui précisait un objectif de 30 % des exploitations à faible dépendance énergétique.

Le Conseil économique et social souscrit pleinement à cet objectif de renforcer la performance énergétique des exploitations, laquelle peut être améliorée de deux façons : d'une part, par des économies d'énergie directe (tracteurs, chauffage, etc.) ou indirecte (engrais chimiques, etc.) et, d'autre part, par la production d'énergie sur le site même de l'exploitation (méthanisation, photovoltaïque, co-incinération, petit éolien).

3. Une combinaison d'actions : dernier paragraphe de l'article 26

Ce dernier paragraphe est très dense : sa lecture et la hiérarchisation de ce qui est présenté comme une « combinaison d'actions » n'est pas toujours très lisible.

« Pour atteindre ces objectifs, l'État agira par une combinaison d'actions : l'encadrement des professions de distributeurs et d'applicateurs de produits phytopharmaceutiques par des exigences en matière de formation, d'identification ou de séparation des activités de vente et de conseil dans le cadre d'un référentiel vérifiable, d'enregistrement et de traçabilité des produits. »

Le Conseil économique et social soutient la nécessaire réforme de l'agrément des distributeurs prévoyant notamment l'enregistrement par écrit des préconisations. En effet, la notion d'identification des fonctions dans le cadre de la certification d'un référentiel est claire, y compris pour l'activité de conseil, contrairement à celle de séparation des activités qui risquerait d'aboutir à l'effet inverse de celui qui est recherché en n'exigeant plus des distributeurs les compétences permettant d'assurer un conseil pédagogique de qualité et de proximité. Par conséquent, le Conseil économique et social propose de ne pas retenir cette dernière. Il suggère en revanche pour préciser le concept de traçabilité des produits d'y ajouter l'obligation de l'enregistrement des modalités du conseil.

« La promotion d'une organisation des acteurs agricoles et non agricoles sur le territoire s'entendant sur des pratiques agricoles avancées sur l'ensemble du territoire concerné. »

Le Conseil économique et social estime qu'il convient de clarifier cette disposition en privilégiant la coordination territoriale des différents acteurs concernés en zones agricoles et en zones non agricoles.

- **Formation**

« Une réorientation des programmes de recherche et de l'appareil de formation agricole pour répondre d'ici 2012 aux besoins de connaissance, notamment en microbiologie des sols, et au développement des pratiques économes en intrants ; l'objectif est qu'au moins 20 % des agriculteurs aient bénéficié de cette formation en 2012. »

Le Conseil économique et social considère que cette question est d'une importance majeure pour relever le défi d'une agriculture durable. Elle aurait mérité un développement à part entière, car elle est à la base d'une bonne compréhension des enjeux, pour la promotion des bonnes pratiques agricoles à partir d'objectifs définis et permettant une liberté de moyens. Il s'agit d'un défi essentiel au regard des impératifs de la société de la connaissance. Le Conseil économique et social estime par conséquent que l'État doit soutenir financièrement cet investissement.

« La couverture des sols en hiver sera généralisée en fonction des conditions locales. »

Le Conseil économique et social estime que cette mesure est trop réductrice, car elle conduit à ne privilégier qu'une pratique culturale. Il serait préférable de parler de la généralisation des meilleures pratiques disponibles en fonction des conditions locales.

En conclusion, le Conseil économique et social partage très largement les grands objectifs fixés, mais demande à ce que le gouvernement veille à la cohérence entre la nécessaire réforme de la PAC et celle de la politique environnementale européenne et leurs objectifs budgétaires respectifs. Il s'interroge cependant sur certaines modalités pratiques et certaines formulations.

Sur de nombreux points abordés par l'article 26, il sera amené à faire des propositions plus précises dans un avis en préparation et intitulé « Une agriculture productive, soucieuse de prévenir les risques sanitaires et environnementaux ».

Le Conseil économique et social soutient la portée générale de l'**article 27**. Cependant, il observe que le morcellement de la propriété forestière est aujourd'hui incompatible avec l'impératif de produire plus de bois en préservant mieux les forêts. Les producteurs isolés ne peuvent en effet accéder à des niveaux de technicité de gestion forestière permettant de garantir la gestion durable de leur patrimoine tout en optimisant leurs capacités de production. Le Conseil économique et social, dans son rapport et avis *La maîtrise foncière, clé du développement rural : pour une nouvelle politique foncière* de 2005, soulignait déjà que « Le morcellement de la forêt est un handicap à sa valorisation. La restructuration de la petite propriété forestière est à rechercher ».

Le Conseil économique et social propose par conséquent d'inciter les producteurs forestiers à organiser leur gestion forestière et à regrouper leur offre de bois, conformément aux conclusions du COMOP 16. Sans une telle incitation, il considère que les objectifs en termes de mobilisation supplémentaire de la ressource forestière ne pourront être atteints dans les délais impartis, et partant, les objectifs en matière de seuil d'énergies renouvelables en 2020, non plus.

D - LA MER ET LE LITTORAL (ARTICLE 28)

Dans un contexte de demande croissante de produits halieutiques, « la gestion intégrée de la mer et du littoral » doit appréhender la perspective d'un développement durable au sens de l'article 28 - Titre II - chapitre 4 du projet de loi par une exigence du maintien de l'identité des régions littorales comme un atout économique indispensable - tourisme saisonnier compris - en termes de bonne gestion raisonnée de la ressource dans le cadre de la protection du littoral et de l'univers marin (une filière et des hommes au travail). Cette bonne gestion suppose le développement d'une réelle activité maritime et aquacole sur nos côtes françaises.

Comme le suggère l'avis du Conseil économique et social sur *La pêche, acteur de la vie du littoral métropolitain : l'heure des choix* de 2005, un nouveau projet pour la pêche touchant la gestion intégrée de la mer et du littoral doit impérativement entraîner l'adhésion de l'ensemble des partenaires, qu'ils soient publics ou professionnels aux fins d'assurer les équilibres économiques et sociaux d'aménagement des zones littorales et de pérenniser l'activité elle-même, afin d'engager une politique de renouvellement des effectifs de la flotte.

Selon cet avis, le Conseil économique et social estime que pour valoriser et protéger la mer et ses ressources dans une perspective de développement durable, en s'appuyant sur une gouvernance renouvelée tel que le propose l'article 28 - Titre II - chapitre 4 du projet de loi, il convient tout d'abord de partir d'un constat simple : la flotte française, déjà ancienne, est à court terme mise en péril. Les navires âgés deviennent dangereux, comme le montre la fréquence des accidents, parfois dramatiques. Ces navires, souvent conçus il y a un demi-siècle, sont par ailleurs très consommateurs d'énergie. Le Conseil économique et social préconise par conséquent de développer la recherche pour concevoir des navires beaucoup plus économes en énergie.

Le projet de loi de programme relatif à la mise en œuvre du Grenelle de l'environnement, en son article 28, doit donc tenir compte de l'équilibre entre la sauvegarde de la ressource et l'impérieuse nécessité d'une filière rénovée de la pêche. En effet, on observe actuellement une tentation de faire supporter aux seuls consommateurs et contribuables, les conséquences de la forte hausse des carburants ainsi que les décisions de quota de la Commission de Bruxelles pour qui les restrictions de la flotte paraissent tenir lieu d'unique politique. Si l'appauvrissement de la ressource halieutique est, pour certaines espèces, une réalité incontestée, il est urgent, comme le suggère l'avis du Conseil économique

et social de mettre en place une organisation de l'accès à cette ressource, propre à en assurer la pérennité. Il est également indispensable de promouvoir, au sein de l'Union européenne, une politique de contrôles, réellement efficaces pour assurer la durabilité du secteur.

III - LA PRÉVENTION DES RISQUES POUR L'ENVIRONNEMENT ET LA SANTÉ

Après avoir présenté un certain nombre d'observations sur les objectifs et l'économie générale du titre III du projet, le présent avis mettra l'accent sur le plan national de santé environnement et sur la problématique propre au milieu professionnel. Deux questions particulières feront l'objet chacune d'un paragraphe spécifique, celle des nanoparticules puis celle des déchets. Cette dernière est jointe au texte du titre III mais mérite un traitement autonome.

A - PRÉSERVER L'ENVIRONNEMENT POUR AMÉLIORER LA SANTÉ PUBLIQUE

Le Conseil économique et social se félicite qu'un titre du projet de loi (le titre III) soit consacré à l'influence de l'environnement sur la santé. De nombreuses études ont en effet mis au jour l'impact de la qualité de l'environnement sur la santé et, à l'inverse, l'origine environnementale de certaines pathologies en croissance. La prise en compte de l'environnement dans la mise en œuvre des politiques publiques doit contribuer à l'amélioration de la santé et à la poursuite de l'accroissement de l'espérance de vie. De la même façon, la prévention des risques environnementaux permettra de favoriser un vieillissement de qualité tant il est vrai que la préservation d'une bonne santé tout au long de l'existence repose sur la précocité et la qualité de la prévention. Notre assemblée souligne que la pauvreté et ses conséquences (malnutrition, carences de soins et de prévention...) ont des effets qui doivent également être mesurés dans l'appréciation des dispositions en faveur de l'environnement.

Le Conseil économique et social souligne l'apparent paradoxe d'une exposition importante à des substances ou un environnement potentiellement préjudiciable à la santé alors que nous observons une persistance de l'augmentation de l'espérance de vie et plus encore de l'espérance de vie sans incapacités. Cette situation traduit globalement une approche déformée par la « dictature des moyennes ». Elle ne tient pas compte non plus de l'éventualité d'un temps de latence qui soulève de nombreuses interrogations. La réalité montre qu'une partie de la population subit un cumul d'expositions à des situations défavorables ce qui doit conduire à des approches ciblées qui font largement défaut dans le projet de loi.

Le Conseil économique et social tient à souligner, comme indiqué dans l'article 29 du projet de loi, qu'il est possible, à certaines conditions, de réduire les impacts sanitaires de l'environnement tout en maintenant un haut niveau de compétitivité de l'économie. En particulier, les politiques publiques doivent favoriser et soutenir les efforts en matière de recherche et d'innovation destinés à améliorer la qualité de la croissance. Notre assemblée souhaite que soient précisées les conditions dans lesquelles seront mis en œuvre les différents principes (précaution, substitution, participation, pollueur-payeur) cités à l'article 29 du projet de loi et comment ils seront articulés sur chacun des sujets évoqués.

Le Conseil économique et social constate l'extrême hétérogénéité des mesures rassemblées dans le projet de loi soumis à son examen.

Celui-ci juxtapose mesures de prévention et mesures d'interdiction, plan d'action et projet de synthèse d'études scientifiques, incitation et action directe de l'État. Le projet contient des mesures très générales qui s'apparentent à des déclarations d'intention (renforcer l'équité face aux atteintes sanitaires liées à l'environnement, intensifier la surveillance des risques émergents, réduire l'exposition aux inondations par la maîtrise de l'urbanisation...) et des mesures techniques très précises dont la présence dans un projet de loi de programme ne va pas de soi (seuil pour la réduction de l'émission de particules, article 32, objectifs nationaux de réduction des déchets, article 38). En outre, le projet de loi énumère, en les mettant sur le même plan, des mesures relevant de l'initiative autonome des pouvoirs publics français (déclaration obligatoire préalable en matière de nanoparticules) et d'autres qui ne sont que l'application de la législation communautaire (sur les substances préoccupantes en milieu professionnel par exemple). Le Conseil économique et social relève enfin l'inégal degré d'importance qui s'attache aux sujets énumérés dans le projet de loi : la réduction des inégalités face aux impacts sanitaires de l'environnement (article 29) voisine avec la recherche de mesures destinées à réduire les émissions de lumière artificielle empêchant notamment l'observation du ciel nocturne (article 33).

L'hétérogénéité des mesures ne rend pas aisée la compréhension, à lecture du texte, des priorités affichées par les pouvoirs publics. Les rôles respectifs de l'État et de ses partenaires (notamment les collectivités locales) n'apparaissent pas clairement, notamment en ce qui concerne la répartition de la charge financière. À cet égard, il faut noter le caractère très général de l'article 37 relatif au financement budgétaire tandis que le nombre de mesures présentées laisse anticiper un coût important pour les mener à bien dans un délai raisonnable.

B - LE PLAN NATIONAL SANTÉ/ENVIRONNEMENT

Le Conseil économique et social se félicite du renforcement, dès 2008, du Plan national santé environnement. Il souhaite que ce plan soit largement diffusé auprès de la population, des professionnels de santé mais aussi des institutions représentatives du personnel au sein des entreprises.

Le Conseil économique et social estime qu'une évaluation globale du premier plan national santé environnement s'impose. Il s'agira non seulement de faire le bilan des mesures prises en application du plan, mais encore et surtout de mesurer son impact sur l'état de l'environnement et la santé des populations concernées. Notre assemblée constate que parmi les dispositions annoncées pour le deuxième plan, la plupart sont déjà présentes dans le premier plan (qualité de l'air intérieur, anticipation des risques liés aux substances les plus préoccupantes, lien entre santé et transport, réduction des particules dans l'air, etc.). Seule l'ambition de renforcer l'équité face aux impacts sanitaires de l'environnement constitue un objectif réellement nouveau qui n'était pas affiché tel quel dans le premier plan et dont le Conseil économique et social souligne l'importance. À cet égard, notre assemblée s'interroge sur la définition des « *populations les plus vulnérables* » : s'agit-il des publics déjà visés dans le premier plan (femmes enceintes et enfants) ou des populations les plus exposées aux risques en raison de leur profession, de leur situation géographique, sociale ou d'autres critères non explicités ? En outre, notre assemblée estime qu'à l'appui de cet objectif devrait être énuméré un ensemble d'instruments susceptibles de permettre de le réaliser. De plus, il serait souhaitable de prévoir dans le projet de loi une mesure périodique, rendue publique, de la réduction des inégalités face aux impacts sanitaires de l'environnement.

Compte tenu de l'enjeu qui s'attache au renforcement de la recherche en matière de santé-environnement, le Conseil économique et social regrette qu'un article du titre III ne soit pas entièrement consacré à ce sujet et aux efforts (notamment financiers mais aussi en termes d'organisation des structures de recherche) nécessaires à y consacrer dans les prochaines années, en lien avec l'Union européenne. Même si l'article 19 du titre I prévoit un effort spécifique sur ce thème, il est rédigé en des termes très généraux.

Le Conseil économique et social aurait souhaité un rappel des conditions du « bon usage » du principe de précaution, afin qu'il ne constitue pas un frein à la recherche et à l'innovation dont l'apport dans les résultats de santé doit être considéré au même titre que les risques environnementaux. Notre assemblée rappelle en effet que le principe de précaution évoqué à l'article 29 ne doit pas être compris comme un principe d'abstention mais bien comme un principe d'action raisonnée.

Ce principe n'est précisément défini dans aucun texte ayant valeur juridique et son interprétation n'est pas stabilisée ce qui constitue un facteur d'incertitude. Le Conseil économique et social estime que l'approche de l'Union européenne, qui précise que toute décision d'agir ou de ne pas agir en vertu du principe de précaution devrait être précédée par une évaluation du risque et des conséquences potentielles de l'absence d'action, devrait permettre de l'enrichir. Dans cette logique, notre assemblée soutient la démarche de substitution de produits moins dangereux ou polluants lorsqu'il existe une suspicion à l'égard des productions existantes. Cette démarche suscitera en effet le développement de recherches et d'innovations de grande utilité sociale, ce qui est positif. Il en va de même en ce qui concerne le renforcement des moyens de contrôle de l'application de ces mesures.

Le processus international de réglementation et de normalisation, indispensable pour contrecarrer la structuration de distorsions de concurrence préjudiciables à nos entreprises et à l'emploi, revêt une importance considérable.

C - LA SANTÉ EN MILIEU PROFESSIONNEL

Sur un plan général, le Conseil économique et social approuve la volonté de renforcer l'information et la formation des citoyens sur les risques liés aux pollutions des milieux de vie et de travail. Il appartient aux pouvoirs publics de définir une réglementation appropriée et de l'assortir des contrôles nécessaires à son application. Chaque citoyen doit devenir un acteur averti en matière de prévention et développer une vigilance accrue face aux risques auxquels il est exposé ou s'expose lui-même. Cependant, notre assemblée tient à souligner que dans la plupart des cas, la marge de manœuvre individuelle face à l'exposition aux risques environnementaux est limitée, particulièrement dans le milieu professionnel au sein duquel il appartient aux employeurs de veiller aux conditions de santé et de sécurité des salariés. Le Conseil économique et social souhaite le renforcement de toutes structures d'expertise des risques professionnels actuels et émergents (médecine du travail, ANACT, CRAM, MSA, INRS, INSERM, AFSSET...) ainsi qu'une meilleure adaptation aux risques actuels des tableaux des maladies professionnelles.

L'information accrue des citoyens doit en outre s'accompagner d'actions concrètes et d'une politique volontariste pour réduire l'exposition aux risques et améliorer la qualité de l'environnement. Cette amélioration doit faire l'objet d'un suivi régulier et être rendue publique. Sans ces actions concrètes et leurs effets positifs, l'information du citoyen risquerait de se traduire par une angoisse et une défiance préjudiciables à une mobilisation active sur ces sujets.

L'article 31 du projet de loi dispose que la réduction de l'exposition aux substances préoccupantes, notamment en milieu professionnel, nécessite une meilleure information des entreprises et des salariés. Comme le Conseil a déjà pu le souligner, la santé au travail doit en effet être une priorité de premier plan. Il appartient donc à l'État et aux collectivités de s'engager dans une démarche de

qualité pour la santé au travail en veillant à l'utilisation d'un certain nombre de pesticides, en particulier dans les pratiques agricoles intensives, qui mettent parfois en danger la santé des utilisateurs. Il serait judicieux pour toutes ces pratiques ainsi que dans le cas d'utilisation de matériaux ou d'installations insuffisamment fiables au regard de la connaissance scientifique d'étendre à tous les pratiquants de ces techniques une surveillance médicale accrue. Il importe également de proposer un suivi spécifique pour les salariés ayant été déjà exposés à des risques alors que la traçabilité n'était pas encore mise en place.

L'article 31 prévoit par ailleurs que les fiches de données de sécurité seront perfectionnées. Notre assemblée souligne que ces fiches constituent un élément clé du système de prévention basé sur l'information des utilisateurs de produits chimiques. Elles permettent d'identifier et d'évaluer les risques auxquels les salariés sont exposés et de mieux adapter leur surveillance médicale.

Le texte prévoit également que le suivi de l'exposition aux substances préoccupantes en milieu professionnel sera renforcé, avec la contribution des Comités d'hygiène, de sécurité et des conditions de travail (CHSCT) et des médecins du travail.

Notre assemblée est favorable à cette implication des CHSCT et des médecins du travail. Comme elle l'a formulé dans son récent avis relatif à l'avenir de la médecine du travail, elle souhaite que les CHSCT puissent voir leurs moyens et leur légitimité renforcés parallèlement à l'accroissement des missions qui leur sont confiées. Elle considère en outre que les médecins du travail, et plus largement les services de santé au travail, ont un rôle fondamental à jouer en matière de santé au travail comme composante de la santé publique, ce qui suppose une série d'évolutions importantes comme elle l'a récemment indiqué.

D - LES SUBSTANCES NANO-PARTICULAIRES

La question des substances à l'état nano-particulaire fait l'objet d'un développement dans le texte. Elle est par ailleurs en cours d'examen dans un projet d'avis de notre assemblée.

Le développement de l'expertise et de l'évaluation en matière de nano mais également de bio technologies afin d'actualiser les connaissances répond aux préoccupations du Conseil. On peut cependant regretter l'imprécision du concept de « rénovation » de ces expertises et évaluations. Une définition claire serait nécessaire.

Le paragraphe consacré au débat public rencontre très largement l'accord de notre assemblée, mais mérite trois observations :

- le débat public national devra être exemplaire autant par l'ampleur de la participation que par le choix de la méthode et des moyens ;
- les modalités de la déclaration publique préalable devront être précisées, dans l'esprit du groupe de travail du Grenelle qui a travaillé sur le sujet ;
- la méthodologie d'évaluation des risques et des bénéfices liés à ces substances devra être élaborée en concertation, afin de construire un large accord sur la nécessité de ces avancées technologiques.

Enfin, à l'instar de ce qui existe dans le secteur du nucléaire, les salariés en contact avec des produits nano-particulaires pourraient bénéficier d'un suivi médical coordonné.

E - LA POLITIQUE DES DÉCHETS

Traitée pour l'essentiel dans le cadre de la prévention des risques pour l'environnement et la santé, la question des déchets fait l'objet d'un important article (article 38) décomposé en quatre parties abordant successivement les fondements de cette politique, les objectifs nationaux, les moyens de les atteindre et la mise en œuvre de ces orientations au niveau des territoires. Seuls les déchets issus de l'agriculture et de la sylviculture ne sont pas pris en considération dans un projet de loi essentiellement centré sur la question des déchets ménagers et assimilés. On regrettera que le texte soit surtout consacré aux déchets municipaux qui représentent moins de 10 % du gisement des déchets français.

La politique des déchets est largement tributaire des orientations et obligations fixées au niveau de l'Union européenne. La refonte de la directive cadre sur le sujet n'étant pas achevée, le projet de loi reprend en fait ces priorités et engage notre pays à renforcer, inciter et faciliter les politiques de prévention et réduction. On ne peut que souscrire à la réaffirmation de ces intentions d'ensemble déjà en partie présentes dans la loi du 13 juillet 1992, qui affichait en outre la volonté de réduire la toxicité des déchets, et dans la Stratégie nationale du développement durable adoptée en 2003.

Notre assemblée dans un récent avis sur la gestion des déchets ménagers a préconisé la préparation d'une loi structurante sur la question des déchets. Elle regrette donc que cet objectif ait été abandonné dans le Grenelle dit « 1 » qui se limite à ne traiter le sujet que de façon intentionnelle et programmatique. Si le conseil économique partage les ambitions affichées il regrette que celles-ci n'aient pas été déclinées de façon opérationnelle.

Difficile dès lors de se prononcer sur la portée de l'ambition consistant à diminuer de 15 % d'ici à 2012 les quantités de « déchets destinés à l'enfouissement et à l'incinération », d'autant que des scénarios tendanciels postulent déjà une stabilisation des déchets ménagers et assimilés à partir de 2008 et, pour les années à venir, une forte progression du prétraitement des ordures ménagères résiduelles et une diminution des déchets enfouis.

En revanche, la diminution de la production d'ordures ménagères et assimilées de cinq kilos moyenne par an et par personne pendant cinq ans - soit vingt-cinq kilos de moins par personne et par an d'ici à 2013 - est un objectif assurément ambitieux dont on doit se féliciter, mais qui va devoir s'accompagner d'une concertation, d'une information et d'une communication efficaces pour vaincre l'inertie des comportements et des habitudes de consommation des ménages. Il est heureux à cet égard que des dispositions soient prévues à cette fin aux articles 42, 44 et 38 du projet de loi.

La volonté d'atteindre un taux de recyclage matière et organique de 45 % en 2015 va dans le sens des orientations européennes mais les devance, les objectifs fixés au niveau de l'Europe étant de 50 % à l'horizon 2020. On peut toutefois s'interroger sur les moyens d'atteindre cet objectif, particulièrement en ce qui concerne la valorisation de la matière organique si aucune disposition n'est prise pour rendre obligatoire la collecte séparative des fermentescibles. Eu égard à l'importance du gisement et au regard du retard pris année après année par notre pays dans ce domaine, le Conseil économique et social souhaiterait qu'une priorité soit accordée à l'organisation d'une filière de collecte et de traitement performante des fermentescibles. L'encouragement du compostage et de la méthanisation de la fraction fermentescible des déchets dans les conditions décrites recueille donc l'assentiment de notre assemblée.

Une autre mesure simple consisterait à établir une signalétique explicite sur la plupart des produits de consommations indiquant a minima sa recyclabilité et son éco-conception pour sortir de l'ambiguïté contreproductive du point vert.

À ces objectifs s'ajoutent cependant deux éléments d'importance.

Le premier objectif est une réduction des déchets résiduels incinérés et stockés, ce dont notre assemblée se réjouit. Les dispositions de l'article 38 III prévoyant la suppression des clauses de tonnages minimums pour les nouvelles usines d'incinération et l'encadrement strict de leur capacité concourent à cet objectif et contribueront à la nécessaire réduction des transports de déchets vers les incinérateurs et les décharges. Notre assemblée déplore toutefois l'emploi des termes imprécis « déchets résiduels » et appelle à une clarification du concept de déchet ultime, inscrit dans notre législation, et qui donne lieu à une interprétation élastique alors que cette notion est au cœur des plans départementaux d'élimination des déchets ménagers et assimilés et des arrêtés d'autorisation d'exploitation des installations de traitement.

Le second consiste en une extension de la responsabilité des producteurs. On regrettera toutefois que « le cadre économique et réglementaire » évoqué dans le projet de loi ne vise pas clairement les gisements devant faire l'objet de l'extension des dispositifs de REP aujourd'hui bien cernés.

Notre assemblée observe en effet que chaque nouvelle filière créée dans le cadre de la Responsabilité élargie des producteurs (REP) contribue un peu - ou beaucoup - moins que la précédente au financement de ce processus. En outre, le champ de leurs contributions n'est nullement homogène. Notre assemblée estime que le projet de loi pourrait proposer d'engager notre pays dans la voie d'une généralisation et d'une rationalisation des REP en établissant le financement de l'élimination des différents gisements auxquels elles participent à des niveaux comparables et sur un périmètre couvrant au minimum le champ du service public, l'efficacité commandant par ailleurs de privilégier la solution consistant à n'agréer qu'un seul organisme par filière. La création d'une « instance de régulation et de médiation sur les éco organismes » va dans le sens souhaité par le Conseil économique et social, qui serait d'avis de doter cette instance indépendante d'un pouvoir de validation des dispositifs et de sanction en cas de manquement aux engagements. Ainsi, le Grenelle pour inciter à la prévention à la source et au recyclage (c'est-à-dire la production du bien puis de sa consommation devrait porter l'objectif d'une part plus importante de la gestion des déchets financés par la REP qui représente moins de 10 % en 2008.

Parmi les mesures permettant d'atteindre les objectifs assignés, notre assemblée approuve l'engagement de renforcer la recherche en y consacrant un programme spécifique complété d'actions de formation à l'éco-conception (article 19), mais relève qu'aucun financement dédié n'est a priori envisagé.

Elle se réjouit particulièrement, outre l'engagement de renforcer la recherche, de l'annonce d'une fiscalité incitative sur les installations de stockage et d'incinération ainsi que sur les produits fortement générateurs de déchets et note avec satisfaction l'engagement que cette fiscalité sera affectée à la mise en œuvre de cette politique volontariste de prévention. Elle souligne toutefois à regret que les modalités de cette fiscalité ne sont pas précisées et qu'aucun ordre de grandeur financier n'est avancé.

De la même façon notre assemblée approuve toute mesure facilitant la mise en place d'une tarification incitative du service d'élimination des déchets ménagers par les collectivités locales, ainsi que le développement de collectes sélectives et de filières appropriées. Sur le premier point, une ambition plus nette consisterait à promouvoir un mode de financement unique incitatif obligatoire, ainsi que l'avait fait ressortir les débats du Grenelle de l'environnement.

En raison de la grande diversité des situations, le renforcement de la planification territoriale prévu à l'article 38 IV se justifie pleinement, mais rien n'est indiqué concernant le financement des plans locaux de prévention de la production des déchets dont la généralisation est pourtant prévue depuis 2004 ni son articulation avec les plans départementaux d'élimination des déchets

ménagers et assimilés. Ils ne sont pas davantage rendus obligatoires, à la différence des plans de gestion des déchets issus du bâtiment et travaux publics. Aucun instrument économique n'est hélas prévu dans le projet de loi pour accompagner la mise en œuvre de cette nouvelle obligation, utilement instaurée compte tenu de l'importance du gisement considéré, mais qui devrait prévoir dans un cadre unifié le recyclage des déchets inertes des ménages.

Au regard de la politique volontaire qui semble vouloir être conduite en matière de gestion des déchets, notre assemblée ne peut que regretter de voir la « *gestion intégrée exemplaire combinant recyclage et valorisation* » promise aux collectivités d'Outre-mer soit repoussée à 2020, alors même que la plupart ces territoires apparaissent particulièrement fragiles.

De manière générale, il semble que les mesures proposées par la loi Grenelle en matière de déchets risquent d'augmenter très significativement le coût de la gestion des déchets municipaux et donc ses financements locaux. Au regard des objectifs ambitieux établis, il est de ce fait essentiel d'assurer une affectation totale du produit de la TGAP à la politique déchets afin de compenser cette augmentation et d'établir dans les meilleurs délais une évaluation de la pression financière du Grenelle sur les collectivités compétentes en matière de déchets.

IV - L'ÉTAT EXEMPLAIRE

Ce titre du projet de loi regroupe, soit de manière autonome, soit en référence ou en lien avec d'autres parties du projet, des objectifs qui concernent l'impact environnemental des décisions publiques, les unes envisagées sous un angle très général (grands projets publics, aides publiques à caractère budgétaire ou fiscal...), les autres sous des aspects très spécifiques (achat public, restauration collective publique, biodiversité et aide au développement, formation des agents publics...).

Le thème de l'État exemplaire est un thème récurrent dans les avis du Conseil économique et social, qui ne peut que se réjouir de le voir traité dans le projet de loi de programme. L'État ne pouvant agir seul avec le seul concours de ses établissements publics, il se verra dans l'obligation de faire appel à des financements complémentaires, qu'ils proviennent du secteur public ou du secteur privé.

Trois dispositions de ce titre, particulièrement importantes par les principes qu'elles énoncent, méritent des observations.

La réalisation d'études d'impact préalables et systématiques des conséquences environnementales des projets de loi est une mesure de portée assez symbolique, mais importante, en ce qu'elle permet de mettre désormais en avant dans le travail préparatoire à chaque projet de loi les trois piliers du développement durable. Il est précisé que les dispositions portant atteinte à l'environnement devront être motivées et justifiées. Notre assemblée regrette que ce dernier principe ne soit applicable qu'aux projets de lois et pas aux décisions

publiques qui sont pourtant soumises, dans le même alinéa, au même objectif de prise en compte de l'impact environnemental que ces derniers.

La nécessité de définir des indicateurs nationaux du développement durable, permettant de sortir d'une situation de référence au seul produit intérieur brut, est soulignée par notre assemblée depuis un avis rendu en 2003. Cette problématique a été reprise et développée, de manière très argumentée, dans le dernier rapport de conjoncture. Sans indicateurs de référence précis et fiables sur un certain nombre de sujets, notamment ceux touchant à l'environnement, la suspicion peut s'installer sur le bien fondé de la décision publique. Le sujet est d'une très grande sensibilité, s'agissant par exemple des ressources naturelles. Ces indicateurs, pour intégrer pleinement les différentes dimensions du développement durable, devraient bien sûr intégrer non seulement les dimensions environnementales mais également des dimensions sociales, sanitaires, culturelles... Le Conseil relève que l'existence de ces indicateurs ne prendra tout son sens que lorsque les administrations devront les décliner sur le terrain, les insérer dans leurs propres objectifs et donc, plus globalement, lorsqu'ils seront pris en compte dans le cadre de l'application de la loi organique d'août 2001 relative aux lois de finances.

Enfin, favoriser l'insertion de critères environnementaux dans les appels d'offres est particulièrement souhaitable, mais l'insertion de clauses environnementales obligatoires nécessitera une nouvelle réforme du code des marchés publics, dont il faudra veiller, pour qu'elle ne génère pas trop d'appels d'offres infructueux, à la progressivité de l'application.

V - LA GOUVERNANCE

Le Conseil économique et social prend acte des orientations du projet de loi dont la nature et le contenu sont de portée tout à fait diverses.

L'exposé des motifs est plutôt discret sur le sujet, renvoyant à juste titre, à d'autres procédures législatives.

Le Conseil économique et social tient à distinguer dans ce titre ce qui relève des institutions, de l'évolution de leur mode de gouvernance et des dispositions concrètes et pragmatiques qui touchent à la vie quotidienne des citoyens et des familles.

A - INSTITUTIONS ET ACTEURS

➤ Le Conseil économique et social prend acte des déclarations de l'article 40.

Il a pris connaissance des dispositions prévues par le projet de loi constitutionnelle qui doit être débattu par les assemblées législatives et par le congrès début juillet et sera attentif, en ce qui le concerne aux dispositions adoptées qui précéderont le débat relatif aux lois organiques devant présider à l'éventuelle réforme de sa composition. Il a pris acte de l'annonce dans le même

article de la réforme des Conseils économiques et sociaux régionaux (CESR). Il a pris connaissance du rapport d'étape remis au Premier ministre par M. Bertrand Pancher et des orientations proposées pour définir en particulier les critères de représentativité des acteurs environnementaux non gouvernementaux.

➤ L'article 41 s'intéresse au rôle et à la place des collectivités dans la conduite des politiques environnementales.

Ce rôle est central. En effet, la réussite de la quasi-totalité des politiques prioritaires traitées par le projet de loi dépend d'elles. Au vu des très nombreuses interventions engagées depuis de nombreuses années, leur volonté politique de poursuivre leurs efforts est incontestable. Par contre, leur capacité d'investissement, leur capacité à accroître les moyens de fonctionnement indispensables à leur mise en œuvre s'avère plus problématique au regard des multiples obligations dont elles sont l'objet dans tous les domaines et à tous les niveaux.

Le Conseil économique et social souhaite vivement que dans le cadre de la « feuille de route » des prochains dix-huit mois, le Conseil national des élus constitué délibère tout à la fois des réformes institutionnelles et financières formulées à nouveau tant par le Rapport Lambert que par les différents instances parlementaires. La même instance doit pouvoir être directement associée à la préparation et à l'actualisation annuelle de la politique nationale et territoriale de développement durable. Dans ce cadre et avant tout autre processus de contractualisation et d'expérimentation, les contrats de projet 2007-2013 devraient faire dans toutes les régions l'objet d'avenants négociés d'ici la fin de l'année 2008 pour se mettre en conformité avec les dispositions du projet de loi.

De nombreux outils à la disposition des collectivités territoriales coexistent pour leur permettre de mettre en œuvre ces politiques (Agendas 21, Plans Climat...). Sans en nier l'utilité tant pour la détermination des objectifs de développement durable que pour l'évaluation des mesures prises, le Conseil économique et social souhaite que la dimension développement durable soit intégrée systématiquement dans toute politique locale suivie (urbanisme, logement, transports, eau, déchets... prévention). Ceci est très important pour que cette dimension soit véritablement prise en compte et évaluée préalablement en termes de coûts dans le cadre de tout appel d'offres. Le Conseil économique et social tient à souligner que cette contrainte exigeante pour toutes les collectivités comme pour les entreprises nécessitera pour être effective deux conditions préalables :

Une révision du code des marchés publics pour que les PME comme les collectivités de taille moyenne ou petite puissent s'inscrire dans tous les dialogues compétitifs et ne pas être éliminés *de facto* de la concurrence.

Cette réforme devra être progressive et s'inscrire dans le temps. Elle devra être très fortement concertée avec tous les acteurs. Raison de plus pour en fixer les échéances, car elle ne vaudra que pour les appels d'offre devant être engagés à son terme. On mesure là l'importance d'une contrainte réglementaire évidente.

➤ D'autres questions ne sont pas traitées.

Le Conseil économique et social, sur ce champ des réformes institutionnelles et de leur conséquences logiques, rappelle qu'il faudra aussi dans ce cadre répondre sans attendre à de nombreuses questions déjà posées dans le cadre du processus « Grenelle » : par exemple, l'avenir du CNDD, des multiples instances nationales et locales d'expertise et d'évaluation, le devenir des comités locaux et territoriaux, de la centaine d'observatoires...

Dans ce contexte et cette attente, il est certain que le processus de « Grenelle » ne peut être interrompu dans la phase actuelle. Il est le garant de la poursuite du processus législatif jusqu'à son terme et il ne peut l'être avant les lois organiques ou ordinaires réformant les multiples instances consultatives existantes.

Mais au terme de ce processus, le Conseil économique et social s'interroge sur le fait de savoir si cette démarche doit perdurer pour les années à venir et être généralisé comme une procédure d'initialisation et d'expérimentation des politiques publiques à mettre en œuvre. Le « Grenelle de l'insertion » est à cet égard un exemple qui porte à réfléchir sur l'opportunité d'une telle dénomination. La multiplication des instances de suivi du « Grenelle » pose la question de savoir si ce processus d'évaluation et de suivi ainsi conçu est amené à perdurer au risque de multiplier les instances formelles et informelles de gouvernance ou non.

Le Conseil économique et social s'interroge aussi sur la question de savoir si la formule « toutes les décisions en matière de développement durable se prendront à cinq » est simplement une orientation ou doit être traduite en termes législatifs. En ce cas, il aurait sans doute fallu le dire.

En tout état de cause, il importera de savoir quelles suites donner aux 88 propositions très précises du rapport de Mme Corinne Lepage, relatives à l'information environnementale, à l'expertise et à la responsabilité, dont plusieurs, sinon la majorité, sont de nature législative.

B - DISPOSITIONS DIVERSES

Elles sont essentiellement énoncées dans l'article 42 et le Conseil économique et social en approuve l'économie générale et en souligne la nécessité urgente. À ce titre, dans la mesure où elles ont pour la plupart été largement étudiées et n'exigent pas des financements inabordables, le Conseil économique et social souhaite qu'elles fassent pour chacune d'entre elles l'objet d'une rédaction « au présent » et leur échéance fixée de façon précise. La réforme des enquêtes publiques est à cet égard emblématique d'une réforme attendue et quasi-prête... ou celle de la CNDP.

Sinon, cet article risque d'être classé dans le registre des bonnes intentions et devrait figurer à ce titre dans l'exposé des motifs.

C - CONSOMMATION

L'article 44 est entièrement dédié à des dispositions concernant les consommateurs. Si le Conseil économique et social en approuve, là encore, l'économie générale, il regrette le caractère soit par trop général de la formulation, soit le mélange de dispositions de portée très différente comme le « signal prix », le soutien de la France à des taux de TVA plus faibles pour encourager toute mesure ayant un impact sur l'environnement et le projet d'interdiction des ampoules incandescentes.

Le Conseil économique et social attire l'attention sur les points suivants :

➤ Il convient d'éviter que les dispositions de même nature (bonus/malus, signal prix...) soient cumulatives pour une même catégorie de produits.

➤ Sur la régulation professionnelle de la publicité, le Conseil économique et social considère que les organisations professionnelles sont concernées au même titre que les professionnels eux-mêmes. En outre, les transformations en cours du bureau de vérification de la publicité doivent pouvoir garantir des publicités respectueuses de l'environnement.

➤ Les campagnes publiques d'information sur la consommation durable, fondées sur une connaissance précise des impacts environnementaux et de santé des produits concernés, doivent faire l'objet d'une présentation honnête.

➤ Le Conseil économique et social retient bien évidemment le principe de l'étiquetage environnemental et social des produits et services. Pour être efficace et accepté par tous, les modalités de mise en œuvre de cette disposition doivent faire l'objet d'une conception et d'un examen par les instances habilitées à cet effet que sont le Conseil national de la consommation et les commissions régionales *ad hoc*. Cette procédure doit permettre d'assurer à la fois la qualité d'informations souhaitées et d'éviter tout comportement pouvant donner lieu à distorsions de concurrence. Cette méthode permettra d'assurer la mise en œuvre progressive de cet étiquetage en lien avec les différentes branches professionnelles.

➤ Cette méthode enfin permettra d'éviter autant que faire se peut toute complexité administrative qui ne pourrait être supportée par les entreprises concernées.

D - ÉDUCATION ET FORMATION INITIALE

Ce n'est pas le Conseil économique et social qui contredira en quoi que ce soit les principes et les mesures envisagées par l'article 45 !

Considérant leur caractère à la fois d'une extrême généralité, leur absence totale d'évaluation réelle pour plusieurs d'entre elles, le Conseil économique et social souhaite vivement que ces mesures soient simplement énoncées comme devant faire partie de l'une des priorités à préparer et à mettre en œuvre d'ici 2010.

E - LA RESPONSABILITÉ SOCIALE ET GOUVERNEMENTALE

Le projet de loi prévoit des évolutions de la gouvernance, concernant notamment dans ses **articles 40 et 43** les partenaires sociaux.

L'article 40 prévoit un nouveau statut institutionnel pour les acteurs environnementaux non gouvernementaux, fondé sur des critères de représentativité et de légitimité négociés au préalable entre l'ensemble des partenaires sociaux et les pouvoirs publics. Notre assemblée se satisfait de cette mesure organisant sur la base de règles déterminées la nouvelle gouvernance, en y associant pleinement les partenaires sociaux. Elle souligne cependant qu'il est tout aussi indispensable d'associer à la négociation de ces critères, le mouvement associatif concerné.

L'article 43 porte sur la nécessité de la transparence des informations sociales et environnementales et de l'accès à ces informations. Acteurs de premier plan engagés et impliqués dans la démarche du développement durable, les entreprises exercent des responsabilités et sont soumises à des obligations en matière de respect de l'environnement. Elles sont de ce fait, astreintes aux prescriptions particulières régissant leur activité et, cela va de soi, aux prescriptions générales s'appliquant à tous, quelle que soit leur taille. Par conséquent, les considérations qui suivent ne visent, en aucun cas, les obligations concernant les entreprises dans le cadre de leur acte de production mais bien les dispositions relatives à la gouvernance. Elles sont marquées du souci de préserver un juste équilibre entre le devoir d'information et les nouvelles obligations qui doivent demeurer proportionnées à l'objet poursuivi et à la taille des entreprises.

Il conviendra de veiller à ce que ces informations présentent un réel contenu et ne se contentent pas de satisfaire *a minima* à l'obligation posée par la loi. Dans ce cadre, le Conseil économique et social souhaite une mise en œuvre progressive de seuils environnementaux pour ne pas risquer d'exclure, notamment les PME, d'une politique environnementale pourtant nécessaire à toute l'économie. En ce qui concerne les obligations d'informations, le Conseil économique et social insiste sur la nécessité d'une évaluation des conséquences possibles avant la création de toute nouvelle obligation au vu des améliorations dont elle serait porteuse ainsi qu'au regard de son impact sur la compétitivité, notamment des PME.

En outre, le Conseil économique et social souhaite que les partenaires sociaux soient associés au-delà d'une simple saisine, dans le cadre d'une véritable négociation sur les trois sujets cités dans le point I de cet article, à savoir les conditions dans lesquelles :

- les questions de développement durable seront incluses dans les missions des institutions représentatives du personnel notamment les comités d'entreprise et les comités d'hygiène, de sécurité et des conditions de travail ;

- un dispositif de traitement des alertes environnementales et de santé publique dans l'entreprise sera mis en place ;
- les branches professionnelles définiront des indicateurs sociaux et environnementaux adaptés à la spécificité de chaque branche d'activité.

Le Conseil économique et social note cependant qu'un certain nombre d'initiatives permettent d'ores et déjà aux entreprises et aux représentants des salariés de prendre en compte ces exigences en tout ou partie. En effet, de nombreuses entreprises ont d'ores et déjà développé un dispositif d'alerte sous le contrôle de la CNIL, garante des libertés fondamentales, sans intervention du législateur. Cette attitude est à encourager.

À ces trois points, notre assemblée propose d'ajouter la publication annuelle de statistiques de la santé au travail.

De plus, sur la question de la responsabilité des sociétés mères du fait de leurs filiales le Conseil économique et social rappelle que, comme en tous domaines, toutes réflexions et toute élaboration de normes sur ce thème ne peuvent être conduites qu'en parfaite cohérence avec les textes communautaires. En effet, les risques juridiques et économiques sont importants. Pour cette raison, de telles dispositions ne peuvent être rédigées dans une optique purement nationale risquant au surplus de mettre en cause l'attractivité du territoire français.

Nous appelons enfin l'attention sur l'expression « groupements d'employeurs » figurant au 6^{ème} tiret du II de ce même article définie juridiquement par le Code du travail dans un autre cadre. Aux termes des articles L.1253-1 et suivants, le groupement d'employeurs permet aux entreprises de se regrouper pour employer une main-d'œuvre qu'elles n'auraient pas, seules, les moyens de recruter. Dans le but de favoriser le développement de l'emploi sur un territoire, des groupements d'employeurs peuvent être créés entre des personnes physiques ou morales de droit privé et des collectivités territoriales (communes, départements...). Notre assemblée a eu d'ailleurs l'occasion à plusieurs reprises, et en dernier lieu dans le cadre de l'avis sur *La sécurisation des parcours professionnels*, de souligner l'intérêt de ces groupements d'employeurs en termes d'emploi. Il semble que les termes « groupements d'employeurs » utilisés dans le projet de loi, pour caractériser des structures qui seraient créés sur des zones d'activité par contrat entre l'État et les collectivités territoriales volontaires, afin d'améliorer la gestion environnementale collective de ces zones, correspondent à une situation et un objectif différents. Cette ambiguïté sémantique mériterait d'être levée.

VI - LES DISPOSITIONS SPÉCIFIQUES À L'OUTRE-MER FRANÇAIS

La situation toute particulière de l'Outre-mer, à la fois sur le plan des richesses environnementales que recèlent chacun des territoires qui le composent et des risques auxquels ils doivent faire face, nécessite un traitement particulier. Ces richesses méritent d'autant plus d'attention que le tourisme, comme notre assemblée l'a souligné dans plusieurs avis différents, est un élément vital pour les économies locales, dans le respect nécessaire des principes du développement durable. Elles constituent, de plus, notamment celles qui sont maritimes, des atouts pour la France dans les discussions internationales. Un titre et deux articles du projet de loi de programme sont donc logiquement consacrés à l'Outre-mer. D'autres dispositions le concernant clairement figurent cependant par ailleurs dans le texte, comme en matière de biodiversité. Cette situation est susceptible, même si l'existence d'un titre séparé en diminue le risque, de générer des confusions, en laissant supposer que les objectifs et dispositifs mis en place dans d'autres titres lui sont applicables. Notre assemblée observe qu'une clarification devrait pouvoir être effectuée sans difficulté.

Six objectifs, fixés dans leur globalité pour l'ensemble de ses départements et collectivités, sont ensuite déclinés un par un et selon les cas, pour les unes ou pour les autres, pour tel ou telle d'entre elles ou d'entre eux, ou effectivement pour tous. Ce découpage permet de tenir compte aussi précisément que possible de la singularité de chaque territoire et de la diversité des enjeux, dont la forêt guyanaise et la barrière récifale de Nouvelle-Calédonie ne sont que des exemples parmi les plus connus.

Notre assemblée note avec satisfaction que certains de ces six objectifs sont appréhendés dans une logique de développement durable clairement affichée, qui lie aspects environnementaux, économiques et sociaux.

Les trois domaines où les objectifs sont les plus détaillés et les plus argumentés concernent l'énergie et la biodiversité. Ces choix sont pleinement justifiés, en raison du besoin de plus grande autonomie et de réduction des consommations énergétiques d'une part, de la richesse de la biodiversité d'autre part. Au sein des programmes budgétaires déjà mobilisés par le ministère en charge de l'écologie, on trouve d'ailleurs l'indication d'actions en faveur de la biodiversité outre-mer (plan d'action de la biodiversité outre-mer...). Les dispositions réglementaires, fiscales ou incitatives prévues par l'article 46 devront être connues et engagées rapidement. Il aurait certainement été souhaitable que, en s'appuyant notamment sur les travaux entrepris par le comité spécialisé outre-mer de l'après Grenelle de l'environnement, des moyens financiers soient précisés pour atteindre les ambitions et objectifs fixés par le texte.

La présence de ces deux axes d'efforts fait bien évidemment ressortir la priorité toute relative que le texte de la loi accorde par ailleurs au logement dans ce titre spécifique, au travers de la question de l'équipement en eau chaude sanitaire solaire ou de celle de la réglementation thermique - pour laquelle il n'est pas précisé la date à laquelle elle devrait être adoptée. Pourtant, l'Outre-mer pourrait être le lieu idéal d'innovations en ce domaine - ou de redécouverte de matériaux - comme un avis de notre assemblée sur le logement l'avait souligné à propos de l'habitat traditionnel à Mayotte et en Nouvelle-Calédonie. Sous un angle plus général, le Conseil économique et social a eu l'occasion de souligner récemment l'importance, dans le cadre d'un autre avis, de la question du logement outre-mer.

On relèvera aussi que le texte fait bien figurer la prévention des risques au nombre des objectifs à atteindre. Le Conseil a eu l'occasion à plusieurs reprises de s'inquiéter du risque sismique, le changement climatique ayant quant à lui des incidences sur l'intensité des tempêtes et cyclones et l'élévation du niveau de la mer.

Enfin, l'importance de la question de la formation n'est pas moindre en France métropolitaine qu'Outre-mer. Les articles 46 et 47 du titre VI du projet de loi fixent des objectifs pour les départements et les collectivités d'Outre-mer. Notre assemblée propose que des formations correspondant aux domaines évoqués en matière énergétique et environnementale puissent être intégrées dans le cadre du Service militaire adapté (SMA) dont notre assemblée a souligné la pertinence dans un récent avis relatif à l'insertion professionnelle des jeunes par le dispositif « Défense 2^{ème} chance ».

Deuxième partie
Déclarations des groupes

Groupe de l'agriculture

Le groupe de l'agriculture n'a pas pu apporter son soutien à un avis qui dépasse l'ambition du Grenelle de l'environnement jusqu'à être irréaliste. Les amendements qui ont été adoptés en séance plénière brisent l'équilibre d'un texte élaboré avec le soutien des différents acteurs économiques et sociaux. Ils radicalisent les propositions, notamment sur les agro carburants et plus encore sur les produits phytopharmaceutiques, négligeant délibérément les conditions et les contraintes qui pèsent sur l'activité agricole.

L'agriculture sera, en effet, la première activité à subir le réchauffement climatique. Par ce qu'il est lié au cycle naturel et qu'il ne peut pas s'en abstraire, le secteur agricole devra s'adapter et évoluer, comme il a toujours su le faire depuis des millénaires. Il devra s'ouvrir à la chimie du renouvelable pour un développement durable.

Quoiqu'en pensent certains groupes de pression, l'agriculture a toujours été préoccupée d'environnement, tout simplement parce que le sol, l'eau et l'air sont pour nous des outils de travail et de notre cadre de vie. Quel entrepreneur voudrait sciemment anéantir ses modes de production ? Il ne s'agit pas ici de masquer les atteintes à l'environnement, du reste dénoncées avec bruit. Elles sont aujourd'hui circonscrites et la prise de conscience de cette réalité a conduit très tôt les agriculteurs à réagir, même si les conséquences sur la nature sont longues, très longues à produire leurs effets. Le cycle naturel est lent. Nous devons l'accepter, même s'il ne correspond plus à notre monde pressé.

Les modes de production agricoles peuvent encore évoluer et c'est dans cet esprit que nous avons participé au Grenelle de l'environnement et aux travaux du Conseil économique et social. Cela nous amène aujourd'hui à faire les remarques suivantes :

- le Grenelle ne doit pas se limiter à interdire, il doit aussi proposer. Concernant la diminution des produits phytopharmaceutiques, des alternatives doivent être suggérées, de façon simultanée. Comme les humains, les plantes sont des êtres vivants qui ont besoin de se nourrir et de se soigner pour assurer leur développement. L'état très dégradé de l'agriculture dans certains pays déshérités en est un exemple inquiétant ;
- le Grenelle ne doit pas condamner mais encourager la recherche pour que de l'innovation naisse une agriculture encore plus proche de la demande des consommateurs. Les attentes des consommateurs de nos pays riches sont de plus en plus fortes et cela se comprend aisément. Mais comment y répondre si nous ne disposons pas des outils performants nécessaires pour améliorer encore une qualité déjà supérieure et élargir encore une gamme de produits déjà très diversifiée tout au long de l'année ?

- le Grenelle doit reposer sur la contractualisation plutôt que la réglementation. Les trames bleues et vertes doivent être définies en concertation avec les acteurs locaux afin de rencontrer une efficacité maximum ;
- le Grenelle ne doit pas entretenir d'idées flatteuses à l'imaginaire collectif. L'agriculture biologique rencontre un succès croissant et nous nous en réjouissons pour ceux qui y adhèrent. Mais cette agriculture ne peut pas non plus se passer des méthodes modernes de production. L'année passée, il a fallu traiter les pommes de terre et la vigne contre le mildiou, sinon aucune récolte n'aurait été possible...

Tout est affaire de mesure, me direz-vous. C'est pour cela que nous sommes ouverts au dialogue pour améliorer encore les conditions de production tout en respectant au mieux notre environnement. Mais, prenons garde à rester réalistes. L'agriculture est diverse et nous avons besoin de toutes les agricultures.

L'agriculture doit demeurer une activité hautement productive, même si elle doit hautement respecter notre environnement. Elle est absolument essentielle à la survie de notre espèce. Quelle serait la réaction de nos concitoyens si nous n'assurions pas ce pourquoi la profession existe, à savoir nourrir les hommes ? Comment ferons-nous face, en 2050, c'est à dire demain, à la présence sur notre planète de 3 milliards d'individus supplémentaires ? Les experts s'attendent à ce que cela entraîne un doublement de la demande de denrées alimentaires. Ont-ils également songé à l'effet sur les prix mondiaux, quand la superficie des terres cultivées régresse chaque année un peu plus vite, particulièrement en France, et quand l'eau est appelée à devenir un problème crucial dans les années à venir...

L'agriculture a été la première politique commune. Elle est au centre des négociations à l'OMC. C'est dire combien cette activité est insérée dans un monde ouvert et concurrentiel. On ne pourra pas interdire ici ce que l'on tolère là. Les normes que l'on demande aux agriculteurs européens de respecter devront également s'imposer aux importations de produits agricoles et de denrées alimentaires, sous peine de distorsions de concurrence. Du reste, cela ne devrait pas poser de problème puisqu'il s'agit moins de contraintes que de réglementations destinées à promouvoir le développement durable de tous et pour tous.

Le Grenelle doit être la poursuite d'une évolution différente de l'agriculture et non une contrainte paralysante.

Groupe de l'artisanat

Pour avoir été associé dès l'été 2007 au processus du Grenelle, l'artisanat tient au préalable à rendre hommage à cette méthode inédite et à ce pari impensable de rassembler tous les représentants des forces vives de la nation autour d'un diagnostic partagé et d'un certain nombre d'engagements ambitieux.

L'accumulation des crises de ces dernières années accélérant le mouvement de dégradation de la planète, il y a effectivement urgence à agir.

Pour le groupe de l'artisanat, ce projet de loi de programme reprend la plupart des conclusions du Grenelle et certaines recommandations émises par les comités opérationnels, même s'il faut regretter que les dispositifs mis en œuvre et les moyens financiers ne soient pas à la hauteur des objectifs partagés.

Concernant la réduction de la consommation d'énergie et les émissions de gaz à effet de serre, il faudra combiner l'amélioration de l'information des usagers, la mise en place de nouvelles réglementations et les mécanismes économiques incitatifs tenant compte des économies réalisées. Sur ce point, les modalités pratiques de prise en compte de l'impact de l'émission des gaz à effet de serre dans les prix des biens et services mériteraient d'être précisées dans le projet de loi, tout en sachant que toute nouvelle taxe devrait être compensée par une baisse des prélèvements obligatoires pour ne pas affecter la compétitivité des entreprises.

Pour le bâtiment, l'accroissement attendu de l'activité repose à la fois sur la capacité des propriétaires et locataires à financer les coûts supplémentaires et sur celle de la filière construction à répondre à la demande : deux conditions qui nécessitent un important soutien du pouvoir d'achat, une forte mobilisation des investissements privés et publics et des efforts de recherche développement plus conséquents. En dehors de la difficulté d'atteindre ces objectifs d'ici 2012, le recours privilégié aux partenariats privé public va au delà des conclusions du Grenelle. Ils sont loin d'être la panacée, d'autant qu'il existe d'autres manières de financer la rénovation des bâtiments publics

S'agissant du transport, la répercussion de la taxe kilométrique sur le prix des biens et services risque de défavoriser le commerce de proximité du fait qu'il ne dispose pas d'autre alternative au transport routier en matière d'approvisionnement. De même il faudra être attentif aux stratégies d'évitement de certains axes routiers et au report de la circulation sur d'autres car elles peuvent porter préjudice aux activités des centres villes tant par la baisse de la fréquentation que par la difficulté et le coût d'accès pour leurs fournisseurs. Aussi il serait bon d'envisager une modulation de cette taxe en fonction de la catégorie de poids lourds pour tenir compte de la spécificité de ces entreprises. Quant au cas particulier des zones rurales et périurbaines peu prises en compte dans le projet de loi, le recours au transport en taxi constitue une solution alternative intéressante en matière d'inter-modalité et de respect de l'objectif de développement durable.

Plus globalement ces 3 volets mériteraient d'être examinés dans le contexte plus large de l'aménagement du territoire et de l'Union européenne pour veiller à la cohérence des stratégies de développement nationales et à leur conformité à la législation européenne. Ces remarques montrent à quel point le sujet est sensible et appellent la prudence dans l'application. En effet, même s'il est vrai que ces exigences peuvent constituer un atout au niveau international pour les entreprises françaises, il faudra veiller à ce qu'elles ne créent pas de distorsions de concurrence et surtout s'assurer qu'elles soient acceptées par le plus grand nombre de pays pour garantir un effet sur l'ensemble de la planète. Aussi au-delà des grands principes de cette feuille de route le groupe de l'artisanat sera attentif aux prochains textes qui déclineront par thème les modes opératoires.

Pour l'heure en tout cas, les organisations professionnelles et le réseau des chambres de métiers n'ont pas attendu cette loi pour engager des actions d'accompagnement des entreprises dans leurs démarches de progrès. Les actions vont de l'information sensibilisation aux nouvelles exigences environnementales, à la création de modules de formation tant initiale que continue qu'à la conception de labels ou d'opérations collectives voire même d'aide à la décision en matière d'investissements. La poursuite de ces efforts implique de veiller à ce que les dispositifs soient adaptés à la taille des entreprises, de soutenir les structures d'appui et de conseil aux activités de proximité et de procéder de manière progressive en sollicitant pour chaque mesure une étude d'impact tant économique que sociale et environnementale.

Par l'importance et la qualité de la base de données des travaux du Conseil économique et social sur ces sujets, sa légitimité est réelle pour assurer l'évaluation et le suivi de cette stratégie de développement durable.

Le groupe de l'artisanat a voté l'avis.

Groupe des associations

Le groupe des associations regrette les délais très courts impartis pour rendre un avis sur une loi de programmation essentielle dans la mise en œuvre des préconisations du Grenelle. Cet avis, porté par plusieurs sections, est fondé sur la contribution de notre assemblée au débat sur l'environnement et le développement durable, adoptée en octobre dernier.

Le groupe des associations soutient les observations du rapporteur quant au fait qu'une loi de programme ne peut se contenter de présenter une liste de projets même si les priorités sont clairement définies. Il insiste avec lui sur l'intérêt d'une démarche cohérente reposant sur un véritable projet global. L'épineuse question de la répartition des coûts est évidemment au centre des préoccupations car elle introduit des équilibres nouveaux qui nécessitent l'adhésion de tous, dans un contexte difficile lié au problème du pouvoir d'achat, pour comprendre que l'investissement d'aujourd'hui est une économie pour demain.

Le rapporteur attire l'attention sur les aspects stratégiques d'une politique publique dynamique. Ainsi, la recherche et l'innovation sont des piliers indispensables du développement durable. Des objectifs à court terme dans le logement sont irréalistes parce que la formation initiale et continue n'a pas encore suffisamment accompagné les mutations de l'emploi. L'évolution des réglementations nationales et européennes ne peut être que conjointe. Tous les secteurs de l'éducation sont indispensables à la prise de conscience de notre réalité environnementale : l'éducation formelle (école, famille), non formelle (associations) et informelle (médias).

Le groupe des associations souhaite insister sur quelques éléments particuliers de l'avis.

L'avis regrette fort justement l'imprécision concernant les schémas de cohérence territoriaux. L'ensemble des participants au Grenelle, et notamment les collectivités, ont fait remarquer que les dispositions prévues dans les SCOT sont largement suffisantes pour maîtriser l'étalement urbain. Afin de ne pas ajouter un dispositif supplémentaire, toutes les parties ont retenu le principe de l'opposabilité des SCOT. Le projet de loi ne peut rester flou dans un domaine qui est à l'origine de toute politique d'urbanisme.

Pour la politique des transports - comme le soulignent nos collègues associatifs plus particulièrement engagés sur le champ de la protection de l'environnement, par exemple France Nature Environnement - la mise à niveau du réseau ferroviaire est un préalable nécessaire et indispensable. Le financement prévu par la loi de programme est nettement insuffisant pour garantir la pérennité du réseau ferroviaire existant. Si l'État n'honore pas ses engagements, les hypothèses basées sur l'utilisation du mode ferroviaire ne peuvent pas être retenues.

Comme nous le suggère le rapporteur, le problème de l'eau mérite une prise en compte en tant que tel et il justifie l'adoption d'une loi-cadre. De même, il était bon de rappeler que notre assemblée a récemment proposé que la gestion des déchets ménagers fasse l'objet d'une loi structurante.

Le Grenelle de l'environnement a scellé un consensus de la société française, le projet de loi qui nous est soumis veut en faire un programme. Parce que l'avis propose de renforcer l'adéquation entre le Grenelle et la loi, le groupe des associations l'a voté et il félicite le rapporteur pour avoir si bien valorisé le rôle que joue la société civile organisée.

Groupe de la CFDT

Pour la CFDT, dans sa forme actuelle dite Grenelle 1, le projet de texte constitue un engagement significatif vers une nouvelle politique environnementale pour la France. Le préambule met l'accent sur l'urgence à prendre en compte le réchauffement climatique et la pénurie prévisible des ressources naturelles dans toutes les politiques publiques. A ce titre toutes les composantes de la société sont concernées et personne ne peut se soustraire aux exigences qui découlent des choix qui sont faits après une large consultation.

Les partenaires sociaux sont à même de mobiliser le dialogue social et la négociation collective pour construire des réponses à ces défis, l'article 43 nous incite à nous mobiliser pour construire des compromis entre les enjeux sociaux, économiques et environnementaux.

Le projet de loi aborde de nombreuses questions, et propose des mesures ambitieuses pour deux secteurs particulièrement émetteurs de gaz à effet de serre : le bâtiment et les transports.

Réduire la consommation énergétique des bâtiments est primordial pour réussir l'objectif « facteur 4 » au niveau français, mais cet objectif nécessite de :

- préciser le financement des investissements nécessaires. Pour l'immobilier tertiaire et résidentiel, l'engagement de réduire la consommation énergétique du bâti existant d'au moins 38 % d'ici 2020 correspond à une consommation annuelle inférieure à 150 kWh/m². Compter sur la simple économie d'énergie supposée ne suffira pas à inciter les particuliers à entreprendre les travaux nécessaires. La CFDT souhaite que les avantages fiscaux divers soient reconsidérés en cohérence avec l'urgence de la situation et permettent aux ménages les plus défavorisés de ne pas être pénalisés par l'augmentation des charges liées à l'habitat ;
- mobiliser la filière bâtiment tant pour les recrutements à venir que pour la formation initiale et continue des métiers de la branche. Ce point doit être intégré dans le dialogue social de la branche.

Pour les transports, la CFDT approuve l'encouragement à toutes les formes de transports en commun. Cependant le financement des nouveaux investissements indispensables reste flou. Si « l'argent du Grenelle va au Grenelle » comme cela a été évoqué au cours des débats, il faut alors trouver des nouvelles ressources. La CFDT regrette en particulier que l'application de la taxe kilométrique sur les poids lourds empruntant les routes nationales ait été remise à 2011.

Les expérimentations de réduction des vitesses sur les autoroutes ou routes nationales n'ont pas été retenues. Cette mesure serait pourtant économe en CO₂ et en vies humaines.

Pour atteindre les engagements en matière d'émission de CO₂, il faudra non seulement privilégier les modes respectueux de l'environnement mais aussi maîtriser la quantité de déplacements. C'est pourquoi une politique d'aménagement du territoire tournée vers le développement durable devrait être encouragée à tous les niveaux.

Par ailleurs, la CFDT soutient l'intégration entière et sans exception de l'agriculture aux objectifs fixés par le Grenelle de l'environnement que ce soit pour les consommateurs, les travailleurs ou le respect de la biodiversité.

Il est illusoire de maintenir l'objectif de 10 % d'agro-carburants pour 2020. La première période n'a pas démontré leurs performances technique et environnementale qui restent à vérifier. Par contre leur impact sur les tensions mondiales sur les marchés des biens alimentaires est aujourd'hui avéré.

Dans le domaine de la gouvernance, la CFDT considère qu'il est important de donner rapidement des critères de représentativité aux ONG environnementales et approuve les préconisations inscrites dans le projet de loi. L'expérience du Grenelle de l'environnement qui a permis d'associer dans ses travaux les cinq collèges devrait être reproduite dans les procédures de débat public.

Depuis longtemps, le Conseil économique et social a inscrit ses travaux dans une logique de développement durable. La CFDT est favorable à l'élargissement des compétences de l'assemblée en matière d'environnement.

De manière générale, cette première loi doit faire l'objet d'une évaluation régulière et pluraliste. Des indicateurs nouveaux doivent être construits de manière à sortir d'une approche essentiellement marchande de la croissance.

Pour la CFDT, la démarche de la loi n'a de sens que si elle s'inscrit dans une stratégie européenne du développement durable tant au niveau de la recherche, que de la politique européenne des transports.

La CFDT a voté l'avis.

Groupe de la CFE-CGC

Cette idée de réunir les cinq grands acteurs représentant la société civile pour parler d'environnement est fondatrice.

Sa concrétisation, par ce « Grenelle », doit être l'initiatrice d'une formidable impulsion de la politique de développement durable de notre pays. Ce « Grenelle » doit déboucher sur des décisions concrètes fortes, au risque de bouleverser certains équilibres actuels et donc de déplaire. Les répercussions en seront considérables et notre vie quotidienne en sera indéniablement bouleversée. C'est à ce prix seulement que nous lèguerons, peut-être, une planète saine à nos descendants. Une autre condition est toutefois indispensable pour réussir, y impliquer l'Europe d'abord puis l'ensemble de la planète. Nous avons su mondialiser pour détériorer, sachons le faire pour réparer et préserver !

Pour le groupe de la CFE-CGC, ce projet de loi programme doit transcrire de façon plus normative les décisions issues du consensus d'octobre 2007. Il doit fixer plus franchement l'échéancier de leur mise en œuvre et indiquer plus clairement les moyens alloués à leur exécution. Sans cela, le risque est grand de ne retrouver dans ce texte qu'un énoncé de bonnes intentions ! Cela ne serait pas accepté, ni par les salariés, ni par l'ensemble des français qui nourrissent de réelles attentes. Les mesures effectives qui découleront de cette loi, que ce soit en matière de logement, de transports, d'emploi et plus généralement de conditions de vie et de travail doivent impérativement satisfaire ces espoirs. Car, si l'enjeu du Grenelle de l'environnement, est écologique et économique, il est aussi social. Pour notre groupe, le social, qui est le troisième pilier fondateur du développement durable, n'est pas suffisamment réaffirmé dans ce projet de loi.

L'article 1^{er} doit également préciser qu'il garantit de meilleures conditions de vie et de travail (sécurisation des parcours professionnels, santé au travail, formation...) ! Or, on ne retrouve pas, dans ce projet de loi, de mesures claires d'accompagnement de l'emploi des salariés qui seront pourtant les premiers concernés par les restructurations et mutations de notre système productif qui doivent découler de cette loi. Par ailleurs, la formation initiale, mais aussi professionnelle, mériteraient d'être traitées.

Il est important d'avoir un titre dans la loi consacré à la prévention des risques pour l'environnement et la santé. Nous portons un intérêt tout particulier aux mesures ayant trait à la santé au travail. À ce titre, le groupe de la CFE-CGC partage la proposition de l'avis de voir publier annuellement par les entreprises des statistiques de santé au travail. Dans cet esprit, nous considérons que l'article 30 du projet de loi est en recul par rapport à l'engagement du Grenelle qui reprenait la proposition de la CFE-CGC sur le *curriculum laboris*. Celui-ci va plus loin que les fiches de données « sécurité améliorées ». C'est un véritable passeport de la santé, un document tenu par le médecin du travail, qui consignerait tous les risques auxquels le salarié a été exposé durant sa carrière professionnelle, en tenant compte de ses mobilités de carrière. Cela favoriserait par ailleurs la conduite d'études épidémiologiques, un suivi spécifique des salariés exposés. Nous regrettons aussi l'absence dans ce projet de loi de toute référence au Plan santé au travail alors que celui-ci s'inscrit dans le sillage du Plan national santé environnement dont il décline un certain nombre d'actions.

Nous saluons toutefois la création de pôles de recherche pluridisciplinaires en santé environnementale (toxicologie, écotoxicologie), et de centres de recherche clinique de prévention et de soins communs à plusieurs centres hospitaliers universitaires. Nous déplorons cependant que la totalité de l'engagement du Grenelle qui prévoyait la création de 400 postes de chercheurs ne soit pas retranscrit.

Au sujet de la recherche, le groupe de la CFE-CGC, qui plaide pour le regroupement des moyens, souligne comme le rapporteur l'importance stratégique des pôles de compétitivité consacrés au développement durable.

En ce qui concerne les transports, nous aurions souhaité voir apparaître dans le projet de loi des dispositions préservant les infrastructures portuaires, fluviales et ferroviaires laissées à l'abandon et qui pourraient devenir indispensables dans un futur proche pour un transfert du trafic routier vers d'autres moyens de transports moins polluants.

Pour le groupe de la CFE-CGC, l'alinéa 1 de l'article 43 est fondamental. Toutefois, afin de démontrer la réelle volonté du gouvernement à légiférer dans le domaine du développement durable, il est nécessaire que la loi indique un délai de saisine obligatoire des partenaires sociaux, sur les thèmes énoncés comme précisé dans l'engagement 199 du Grenelle. Pour la CFE-CGC, la création d'une commission développement durable au sein du comité d'entreprise est fondamentale et doit pouvoir être rapidement négociée entre partenaires sociaux ! Elle implique inévitablement une formation de ces élus, adaptée aux thématiques environnementales. Notre groupe souhaite que soit intégré dans la loi qu'un fond d'épargne salariale socialement responsable soit obligatoirement proposé dans les entreprises dotées d'un dispositif d'épargne salariale.

Comme l'avis le rappelle, les réformes institutionnelles et leurs conséquences devront être traitées tout comme des questions restées en suspens, comme l'avenir du CNDD, le devenir des comités locaux et territoriaux et de la centaine d'observatoires.

Le groupe de la CFE-CGC a voté l'avis.

Groupe de la CFTC

Le groupe de la CFTC tient à saluer la dextérité avec laquelle le rapporteur a su mener avec les administrateurs de la section, et dans un délai très court, la préparation de cet avis et en lien avec les cinq autres sections concernées.

Pour le groupe de la CFTC le développement durable est l'affaire de tous et pas seulement de spécialistes du sujet. Parce qu'elles sont présentes dans les entreprises, le développement durable est aussi du ressort des organisations syndicales. Pour la CFTC qui place l'homme au cœur de ses préoccupations et de son action, l'avenir de la planète ne peut être envisagé qu'au travers de l'avenir de l'homme dans un environnement respecté. C'est pourquoi la CFTC parle de développement intégral, qui englobe les différentes dimensions de l'activité humaine : l'écologie, mais aussi l'économie et le social. La question posée est celle du type de croissance que nous désirons. Il ne s'agit pas de renoncer au progrès économique et social, mais de mettre un frein à l'accumulation des biens matériels et de développer la dimension culturelle, relationnelle et spirituelle de l'activité humaine.

Après avoir pris connaissance des principales mesures de la loi d'orientation du Grenelle de l'environnement, la CFTC considère que ces mesures apparaissent dans leur ensemble tout à fait conformes au processus engagé.

Elle relève en particulier l'article 31 sur la santé au travail. Nous considérons qu'il importe d'instituer un suivi spécifique concernant les salariés exposés avant que la traçabilité ne soit mise en place. Notre représentante d'ailleurs s'était particulièrement investie sur ce dossier.

Le groupe de la CFTC se félicite également, de l'intégration du développement durable dans les missions des institutions représentatives du personnel, c'est à dire les comités d'entreprises et les comités d'hygiène, de sécurité et des conditions de travail.

Nous approuvons aussi le principe de l'étiquetage environnemental, auquel la traçabilité sociale doit être associée, à partir de critères qui seront définis avec le concours des organisations syndicales et des autres partenaires concernés.

Nous pensons que la création d'un statut institutionnel pour les acteurs environnementaux non gouvernementaux est souhaitable. Mais cela ne doit pas entraîner la déresponsabilisation des autres acteurs pour la prise en compte au quotidien de ces problèmes.

Nous voudrions dans un souci de réalisme, faire un certain nombre de remarques.

Il ne faut pas oublier que nous sommes en période de basse conjoncture, que les priorités actuelles restent l'emploi et le pouvoir d'achat, et par exemple les jeunes couples ayant du mal à payer un logement risquent de ne pas se sentir concernés par les préconisations en matière d'environnement.

On nous dit que les mesures à prendre pour protéger l'environnement, seront créatrices d'emplois, mais il conviendrait qu'une analyse plus approfondie soit faite à ce sujet.

Comment financera-t-on alors qu'il faut impérativement réduire les déficits publics ? On ne peut pas raisonnablement dire que les économies réalisées par les mesures préconisées seront suffisantes pour les financer.

L'ensemble des 273 engagements du Grenelle de l'environnement a été approuvé dans une belle unanimité.

Il reste à les mettre en œuvre, ce ne peut pas être l'œuvre d'un jour ni de quelques mois.

Au fur et à mesure que l'on s'attaquera aux préconisations, les difficultés réapparaîtront et nécessiteront de très longues discussions, de nouvelles concertations. Le récent débat sur les OGM en est témoin.

Rappelons-nous aussi comment les biocarburants qui apparaissaient, il y a quelques temps, comme la panacée universelle, ont contribué à une flambée des prix des matières premières agricoles.

N'oublions pas non plus, qu'il faudra aider les pays émergents qui engagés dans une indispensable croissance économique seront confrontés aux problèmes environnementaux.

Notre groupe a voté l'avis.

Groupe de la CGT

C'est avec beaucoup d'exigences et d'esprit de responsabilité que la CGT s'est pleinement engagée dans le processus du Grenelle de l'environnement, compte tenu des enjeux majeurs dont il était porteur. Nous l'avons déclaré au lancement du processus : les salariés sont depuis longtemps sensibles à ces questions dont ils mesurent l'impact dans leur vie et dans leur activité professionnelle. Parce que le travail au sens large est la médiation principale entre l'homme et la nature, ils sont des acteurs essentiels et légitimes pour mettre en œuvre une nouvelle croissance dans le cadre d'un développement durable, conciliant progrès social, respect de l'environnement et efficacité économique.

Cela supposait la mise en œuvre de mesures concrètes, réalisables et socialement justes.

Dès lors, nous avons apprécié le compromis issu du Grenelle comme un premier point d'appui pour engager des transformations profondes du système de production et de consommation actuel dans le sens des objectifs affichés.

Le projet de loi qui nous est présenté constitue indéniablement une première mise en œuvre du Grenelle, même si nous la trouvons hésitante sur certains points et en recul sur d'autres.

En matière de transport, le projet de loi affiche en l'état une réduction de l'ambition en matière d'inter-modalité des transports et du plan de développement des transports collectifs. De même, la proposition du Grenelle d'inscrire dans la loi (LOTI) la déclaration d'intérêt général du développement du fret ferré, maritime et fluvial n'est pas reprise dans le projet de loi Grenelle 1.

En matière d'énergie et de rénovation thermique des bâtiments, si les ambitions sont globalement à la hauteur des décisions du Grenelle, les modes de financement, même s'ils ne sont qu'esquissés, semblent loin de répondre aux enjeux. Il en est ainsi des systèmes de prêts bancaires aux personnes pour les rénovations dont les principes devraient inclure les modalités de bonification (budget de l'État et ressources des organismes prêteurs). Il en est également ainsi du financement des énergies renouvelables par l'unique solution du tarif de rachat de l'électricité alors que des voies alternatives non pénalisantes existent pour la collectivité et les ménages.

Par ailleurs, la CGT note plusieurs ajouts qui, n'ayant fait l'objet d'aucun débat lors du Grenelle, devraient dès lors être retirés de la loi : création d'une autorité de régulation des activités ferroviaires, généralisation des partenariats public-privé, reprise des principes de la réforme portuaire en cours...

D'une façon générale, ce projet de loi Grenelle 1 reste très flou sur les mesures concrètes, ceci d'autant plus que celles concernant la rénovation thermique des bâtiments ou les transports qui devaient faire l'objet d'une loi Grenelle 2 concomitante à la première, ont été reportées à l'automne.

Pour la CGT, la grande inconnue du projet de loi Grenelle 1 tient à l'absence de précisions concernant les financements de ces orientations. Ceux-ci ne devraient pas venir entamer un pouvoir d'achat des salariés déjà fortement malmené dans la période.

Nous apprécions donc les remarques et critiques contenues dans l'avis montrant les limites du projet de loi, notamment celles concernant le manque de précision sur les engagements financiers découlant des choix politiques effectués, ainsi que celles soulignant la nécessité de lier les engagements français à une politique européenne, voire mondiale, volontariste en la matière. Nous partageons l'exigence d'un accompagnement financier, fiscal et budgétaire, permettant de lier court, moyen et long terme et s'inscrivant en cohérence avec les décisions européennes en la matière.

Cette visibilité financière est d'autant plus nécessaire que certains principes n'ont pas fait consensus au moment du Grenelle ou suscitent des interprétations divergentes ; c'est le cas du principe de neutralité fiscale.

Certes, tous les acteurs sont concernés, mais tous n'ont pas la même responsabilité ; de ce point de vue, une hiérarchisation plus explicite aurait été la bienvenue dans cet avis.

La CGT est attachée à la concrétisation des avancées enregistrées au Grenelle de l'environnement ; nos réserves tiennent essentiellement aux incertitudes dont le projet de loi est porteur. L'avis peut aider l'ensemble des acteurs à s'emparer des leviers dont nous disposons, c'est pourquoi le groupe de la CGT l'a adopté.

Groupe de la CGT-FO

Le groupe FO félicite le rapporteur pour son travail, réalisé dans des délais extrêmement courts sur un texte à la portée très large, qui a mobilisé la quasi-totalité des sections du Conseil.

Le Grenelle de l'environnement est né de la prise de conscience que le changement climatique, les pressions sur la qualité de l'air, de l'eau, des sols, la biodiversité nous conduisent à nous interroger collectivement sur les limites auxquelles sont confrontés les modes de production et de consommation actuels. Il a représenté une étape d'importance pour engager une phase décisive. Le projet de loi de programme soumis à l'appréciation du Conseil économique et social est la traduction des nombreux engagements du Grenelle. L'enjeu de ce texte n'est rien moins que la transformation de la société.

Le groupe FO partage le constat selon lequel la stratégie nationale de développement durable, bien qu'inscrite dans le projet de loi demeure à la marge de la dynamique engagée.

Il souligne avec le rapporteur l'ambition du texte mais regrette l'insuffisance du financement. Les contraintes budgétaires actuelles pèsent fortement sur la réussite de la démarche. Les attentes risquent d'être déçues. Le financement des investissements par les économies d'énergie paraît aléatoire, comme les gains de pouvoir d'achat en l'absence de clarification sur les moyens budgétaires que l'État compte engager pour amorcer le processus. Or sur un chantier de cette ampleur, l'État ne s'implique pas budgétairement et ne fixe pas de règles précises pour la répartition des efforts, alors que sa responsabilité est évidente.

Force ouvrière a souvent exprimé des réserves sur la fiscalité écologique. L'avis sur ce point manque de précision. La mise à l'étude de la « contribution énergie climat » ne peut occulter la dégradation du pouvoir d'achat des ménages, que le rapporteur mentionne à juste titre. Le poids des dépenses énergétiques dans le budget des ménages s'est alourdi de + 3 % par an en euros constants depuis 1995. Frappant les ménages les plus fragiles, cette évolution est un facteur d'aggravation des inégalités sociales mais aussi territoriales. Indirectement, les ménages supportent donc déjà une contribution carbone qui ne dit pas son nom.

De même, la création éventuelle d'un mécanisme d'ajustement sous la forme d'une taxe carbone à l'importation prendra certes du temps, comme l'a rappelé à plusieurs reprises notre assemblée mais elle est nécessaire pour contraindre les pays qui ont refusé de ratifier les accords de Kyoto. Elle est ainsi un moyen d'affaiblir la concurrence déloyale.

La satisfaction d'un meilleur équilibre entre développement économique, progrès social et protection de l'environnement, implique de réorienter les politiques économiques. Les modes de production actuels issus de la libéralisation et de la financiarisation de nos économies ne satisfont ni à la demande sociale, ni aux exigences environnementales. La croissance mondiale réalisée ces dernières années a conduit paradoxalement à une augmentation de la pauvreté ; elle s'est accompagnée d'un développement sans précédent des inégalités tandis que les émissions de Gaz à effet de serre (GES) continuaient de progresser.

Le groupe FO souscrit à l'analyse sur les trois secteurs jugés prioritaires - bâtiment, énergie, transport. Sur le logement, il regrette que le projet de loi soit très insuffisant pour appliquer les nouvelles normes aux logements sociaux prévus par le plan de cohésion sociale.

À juste titre, un effort particulier doit être fait en faveur de la formation professionnelle dans les métiers du bâtiment. De même, il est urgent dans le cadre de la formation initiale d'adapter les programmes scolaires, en particulier, dans les filières professionnelles pour former des salariés qualifiés dans les secteurs où les créations d'emploi pourraient être importantes.

Rappeler la nécessité de limiter l'étalement urbain relève du bon sens. FO souligne que cet objectif est en opposition avec les dispositions de la loi LME dite de modernisation de l'économie visant à encourager les implantations commerciales.

S'agissant de l'effet de la taxe kilométrique, il sera forcément réduit en l'absence de dimension européenne. Aujourd'hui, l'application d'un tel instrument chez nos voisins contribue à détourner le trafic routier vers les régions françaises.

Par ailleurs, le projet de loi accélérant la création de Lignes à grande vitesse (LGV), il eut été logique de disposer d'un schéma national pour l'avenir des différents modes de transport. Cela permettrait de mettre en perspective leur évolution mais aussi le financement nécessaire à la création de ces infrastructures. À cet égard, il convient de revenir à une véritable politique d'aménagement du territoire.

De même, une clarification de l'organisation institutionnelle des territoires s'impose. Une répartition des responsabilités dans la mise en œuvre de ce projet de loi, sans coordination et sans moyens serait préjudiciable. Le niveau de l'expertise nécessaire rend indispensable une meilleure complémentarité entre l'État et les collectivités territoriales. De ce point de vue, le projet de loi est loin d'être finalisé.

Dans tous ces domaines, le changement climatique mais également le progrès technique impactent l'ensemble de la société. Intensifier l'effort en matière de R&D est une condition déterminante pour que les innovations technologiques permettent la réduction des pollutions routières, mais également la multiplication de modes de déplacement des individus au moyen de transports moins gourmands en énergie et faiblement émetteurs de GES. Un soutien massif à la R&D est une exigence.

Le recours permanent à la fiscalité tout au long du texte pose en réalité la question d'une réforme profonde de la fiscalité tant locale que nationale.

Sur le problème crucial de l'eau, le groupe FO constate l'indigence du texte proposé par le gouvernement. L'influence de l'environnement sur les milieux naturels demande en effet des mesures concrètes pour soutenir les métiers censés participer à leur entretien. Le projet de loi est très discret sur ce point.

Dans un contexte de dégradation des conditions de travail, le volet relatif à la prévention devrait renforcer les prérogatives et le rôle des CHSCT. Cela suppose d'augmenter les effectifs de la médecine du travail et d'être en mesure d'identifier les risques nouveaux liés aux avancées technologiques.

Parallèlement, FO rejoint le rapporteur sur le maniement délicat du principe de précaution, lequel ne constitue pas l'outil idéal pour protéger les populations des expositions aux nuisances. C'est l'État qui doit impérativement définir et appliquer des indicateurs fiables.

Nous terminerons sur la réforme des institutions traitée avec une certaine prudence. Si nul ne peut contester la place de l'environnement dans les débats de notre assemblée, il convient de préserver les équilibres nécessaires à la complémentarité des trois piliers du développement durable.

Pour conclure, le groupe FO n'exprime pas de divergences sur les priorités dégagées par le rapporteur et la feuille de route proposée aux pouvoirs publics et à l'ensemble des acteurs. Il a voté l'avis.

Groupe de la coopération

Le projet de loi de programmation a été soumis dans des conditions de temporalité rendant le travail du Conseil économique et social difficile et périlleux. Le gouvernement travaille sur un autre projet de loi plus technique qui viendra préciser ce texte. La superposition des textes et les délais plus resserrés rendent ce travail d'analyse difficile.

Sur l'approche globale, l'enjeu est de taille : l'implication des acteurs de terrain, dans l'élaboration des mesures concrètes envisagées, est une condition essentielle pour que les consensus dégagés par le Grenelle se traduisent par des progrès réels. En cela la voix du Conseil économique et social, qui représente la société civile dans sa diversité, doit être écoutée.

La réussite de cette démarche du développement durable est conditionnée à la recherche d'un juste équilibre entre les trois piliers - économique, social et environnemental, équilibre d'autant plus indispensable que la conjoncture économique est difficile. Pour cela, il faudra faire appel au changement de comportements des acteurs et au progrès technologique, avec un effort indispensable en matière de formation et de recherche dans tous les secteurs concernés. Il s'agit de permettre une meilleure approche du rapport entre le coût et le bénéfice des mesures envisageables, afin d'aider le décideur public dans ses choix et d'assurer la pleine réussite de la démarche du développement durable.

Le groupe formule quelques remarques sur les sujets qui le concernent plus particulièrement.

Premier secteur concerné par la prise en compte du réchauffement climatique, le bâtiment tant neuf qu'existant : le groupe approuve les objectifs de réduction de gaz à effet de serre tels qu'ils sont énoncés mais craint que faute de moyens efficaces mis en place, les objectifs ne génèrent que des déceptions. L'échéance fixée pour fin 2012 pour le respect de la norme « bâtiment basse consommation » dans les constructions neuves, semble irréaliste techniquement et financièrement, au regard notamment de la durée de réalisation d'un chantier. Cette norme ne pourra d'ailleurs pas s'appliquer aux logements construits dans le cadre du Plan de cohésion sociale puisqu'ils sont aujourd'hui en phase de réalisation, ce que notre assemblée avait d'ailleurs souligné en 2005.

Concernant l'obligation faite aux bâtiments publics de réaliser un audit énergétique d'ici 2010, le groupe souhaite que soit précisé quels bâtiments sont concernés. Dans ce domaine, le partenariat public privé n'est pas la panacée, car pas toujours opérant et opportun dans certains domaines, et susceptible de rallonger les délais et de renchérir les coûts.

En ce qui concerne le logement social, notre assemblée relève que si des indications précises sur la nécessité de développer des modes de financement innovants, idée que le Conseil économique et social a d'ailleurs toujours soutenu, peu de précisions sont apportées sur les moyens budgétaires (le projet de loi évoque des subventions à hauteur de 20 % du coût des travaux) que l'État compte consacrer à une tâche dont le coût global a pu être estimé entre 600 et 800 milliards d'euros. Aucun projet d'envergure ne pourra voir le jour sans la mise à disposition d'une enveloppe de prêts à usage locatif (PALULOS).

Autre secteur prioritaire, celui des transports : le groupe de la coopération soutient l'analyse de l'avis, même s'il aurait aimé aller plus loin sur des propositions concrètes et l'indispensable prise en compte de la dimension européenne. Le groupe de la coopération soutient ainsi l'harmonisation de la réglementation européenne concernant le passage du Poids total roulant autorisé (PTRA) de 40 à 44 tonnes en France. À titre d'exemple, ce passage permettrait d'économiser pour le seul transport des céréales et des oléagineux : 455 000 mouvements de véhicules sur des distances courtes (106 km en moyenne), soit jusqu'à 2 000 poids lourds de moins par jour sur les infrastructures routières et 13,1 millions de litres de gazole.

Concernant l'agriculture, le groupe partage l'analyse de l'avis : l'objectif qui doit sous-tendre les propositions relatives à ce secteur doit être celui d'assurer un haut niveau de productivité pour faire face notamment au défi alimentaire, tout en permettant la durabilité des systèmes de production. Le projet de loi s'inscrit dans cette démarche, même s'il aurait pu insister davantage sur la dimension de la formation des agriculteurs et des salariés de ce secteur, condition indispensable pour la généralisation des bonnes pratiques respectueuses de l'environnement.

Le processus engagé renvoie aussi aux bons gestes du quotidien, au premier rang desquels la gestion de nos déchets : dans un avis récent, le CES a préconisé la préparation d'une loi structurante sur cette question. Le groupe regrette que cet objectif ait été abandonné dans le Grenelle dit « 1 » qui se limite à ne traiter le sujet que de façon intentionnelle et programmatique. Si le Conseil économique et social partage les ambitions affichées il regrette que celles-ci n'aient pas été déclinées de façon opérationnelle.

Ainsi la volonté d'atteindre un taux de recyclage matière et organique de 45 % en 2015 va dans le sens des orientations européennes. On peut toutefois s'interroger sur les moyens d'atteindre cet objectif, particulièrement en ce qui concerne la valorisation de la matière organique si aucune disposition n'est prise pour rendre obligatoire la collecte séparative des fermentescibles. De la même

façon notre assemblée approuve toute mesure facilitant la mise en place d'une tarification incitative du service d'élimination des déchets ménagers par les collectivités locales. Une ambition plus nette consisterait à promouvoir un mode de financement unique incitatif obligatoire, ainsi que l'avait fait ressortir les débats du Grenelle de l'environnement.

D'une manière générale, il semble que les mesures proposées en matière de déchets risquent d'augmenter significativement le coût de la gestion des déchets municipaux et donc de ses financements locaux. Au regard des objectifs ambitieux établis, il est essentiel d'assurer une affectation totale du produit de la TGAP, à la politique des déchets afin de compenser cette augmentation et d'établir dans les meilleurs délais une évaluation de la pression financière du Grenelle sur les collectivités compétentes en matière de déchets.

Face à des défis majeurs, le groupe de la coopération est convaincu que le développement durable est une tendance de fond, qui peut constituer demain un avantage concurrentiel et être source de nouvelles activités économiques. Le groupe de la coopération a voté majoritairement en faveur de l'avis.

Groupe des entreprises privées

Le groupe des entreprises privées approuve pour l'essentiel le constat et les principes posés dans le présent avis sur le projet de loi de programme relatif à la dégradation de l'état de notre planète et les changements climatiques qui en découlent. Il y a urgence à agir tant pour la puissance publique que pour les entreprises, les particuliers et l'ensemble des acteurs engagés au quotidien dans le développement durable.

Pour autant, la principale interrogation de notre groupe porte sur l'absence d'évaluation économique des mesures, tant au niveau de l'État, des collectivités territoriales, des ménages et des entreprises. À cette évaluation économique, pourraient être associés les bénéfices environnementaux et les coûts budgétaires attendus afin d'être en mesure de hiérarchiser les priorités : c'est notre souhait.

S'agissant du bâtiment, notre groupe souligne que les entreprises ne pourront matériellement pas répondre aux mises aux normes dans le calendrier imposé.

Dans un contexte de hausse des prix des matières premières et de débat national sur le pouvoir d'achat des ménages, les risques de tensions et donc d'une nouvelle hausse des prix sur les marchés de la construction et de la rénovation ne doivent pas être sous-estimés :

- l'activité aujourd'hui déjà très soutenue dans le secteur de la construction et le manque de main-d'œuvre ne favoriseront pas naturellement la mutation des professionnels vers de nouvelles compétences ;

- l'obligation réglementaire de réaliser des diagnostics et des travaux dans un délai si court nous semble irréaliste ; de nouvelles réglementations voient déjà le jour à travers des arrêtés que vient de signer le ministre de l'Écologie avant même que le projet de loi ne soit discuté au Parlement ;
- les besoins considérables en formations initiales et continues sur les secteurs innovants qu'induit le projet de loi ne peuvent être atteints : un programme pédagogique nouveau, la formation de formateurs et de nouvelles formations de 2 à 3 ans pour les apprentis nécessitent au minimum quelques années avant concrétisation.

Concernant les transports, il ne s'agit pas de remettre en cause les orientations du projet de loi tendant à opérer un report du trafic vers des modes de transport respectueux de l'environnement, mais il faut adopter une approche plus réaliste prévoyant des modalités transitoires. En outre, un effort de clarification des réglementations propres à ce secteur est nécessaire, son développement impliquant une politique industrielle énergétique et économique cohérente et des délais suffisants pour sa mise en œuvre. Asphyxiées par la hausse des prix du gazole, les entreprises souffrent du manque de mesures incitatives comme un meilleur remboursement de la Taxe intérieure sur les produits pétroliers (TIPP) ou l'aide à l'acquisition de véhicules industriels moins consommateurs de carburants.

Concernant le secteur automobile, il convient de rappeler que l'amélioration de la qualité de l'air s'effectue au rythme de la disparition des anciens véhicules, en complément de l'introduction des voitures qui polluent moins que la génération précédente. C'est en effet l'effet de masse qui compte et pas seulement le traitement des émissions des futurs véhicules qui n'est qu'un aspect du problème. Le rajeunissement massif du parc actuel devrait ainsi constituer une mesure pertinente, et complémentaire à un effort soutenu dans le domaine de la maintenance et de l'entretien des véhicules.

Pour ce qui est des infrastructures, on doit non seulement prévoir des investissements ferroviaires et fluviaux mais également s'assurer de la poursuite des travaux routiers et autoroutiers indispensables au développement économique.

La recherche-développement est la clé de voûte du bon résultat souhaité par ce projet de loi. La persistance du cloisonnement entre recherche fondamentale (université) et recherche appliquée (entreprise) reste un frein considérable. Le développement des partenariats entre secteurs public et privé est donc une nécessité et doit donc être clairement encouragé.

La réduction de l'impact environnemental nécessite une mise en œuvre progressive, raisonnée et adaptée dans les entreprises, en particulier dans les PME. En effet, elles n'ont pas toujours les moyens humains et financiers suffisants pour aborder simultanément les différents aspects de la protection de l'environnement, notamment face à une réglementation complexe et en perpétuel mouvement.

La réglementation gagnerait en efficacité en étant centrée sur la définition d'objectifs de performances environnementales, énergétiques et sécuritaires, en laissant ainsi aux acteurs industriels la responsabilité de déterminer la technologie à privilégier en fonction de son efficacité, mais aussi du marché et du prix acceptable par le client. Le législateur doit respecter un principe de neutralité technologique.

Le principe de neutralité fiscale a été rappelé par le Président de la République ; mais se pose alors la question des financements : par les usagers, les entreprises, les collectivités, l'État. Rien de très précis et de réaliste n'est précisé dans le projet de loi programme à ce sujet et le projet d'avis le souligne bien. Le report de la Revue générale des prélèvements obligatoires (RGPO) renforce cette absence de visibilité en la matière.

En tout état de cause, il faudra veiller à ce que ce projet de loi n'engendre pas de fiscalité supplémentaire pour les entreprises.

Le groupe des entreprises privées appelle donc l'attention des pouvoirs publics sur la méthode à adopter pour atteindre les objectifs fixés. Il nous paraît important que le Conseil économique et social propose au Parlement un discours de la méthode fondé sur le réalisme et la recherche de l'efficacité se déclinant de la manière suivante:

- une hiérarchisation des objectifs et des besoins ;
- la mise en œuvre d'actions correspondantes (formations par exemple) ;
- et l'adoption d'un calendrier réaliste.

Le groupe des entreprises privées souscrit, comme le rapporteur, à ce discours de la méthode et il nous semble nécessaire que ce message soit entendu par les pouvoirs publics.

Pour conclure, nous affirmons qu'un haut niveau de priorité doit être donné à l'échelle nationale aux économies d'énergie dont notre pays recueillera les bénéfices. Il faut rappeler qu'en matière d'effet de serre, d'une part la France est déjà parmi les plus économes du monde, et d'autre part ce problème est par nature mondial : la solution doit être trouvée à cette échelle. Nous devons donc éviter que des mesures prises nationalement ne perturbent trop notre croissance et notre pouvoir d'achat sans qu'elles n'aient pour autant des effets significatifs sur l'effet de serre.

Le groupe des entreprises privées a voté l'avis

Groupe des entreprises publiques

Le texte qui nous est soumis est le fruit d'un travail lourd et de qualité qui en moins d'un mois aura été mené à bien par le Conseil économique et social, ce qui appelle trois remarques de la part de notre groupe :

- les contributions des six sections concernées ont été largement nourries par nos travaux antérieurs. Cela montre à quel point le CES a intérêt à se saisir des grands sujets de société avant même qu'ils ne fassent irruption dans le calendrier politique ou dans l'opinion publique ;
- le CES a fait preuve de réactivité. C'est un signe de bonne santé qui devrait inciter le gouvernement à le solliciter davantage ;
- la preuve vient d'être donnée que, par une organisation *ad-hoc*, le CES sait travailler dans la transversalité ce qui, notre groupe l'a souvent dit, est indispensable pour aborder nombre de sujets essentiels de société.

Notre groupe souhaite faire des remarques sur quelques points qui concernent plus particulièrement les entreprises publiques :

- Pour ce qui est de l'énergie et de l'environnement, il faut rechercher sans relâche une meilleure efficacité pour transformer l'énergie primaire en énergie finale utilisable et notamment en électricité. Mais toutes les énergies primaires ne sont pas à placer sur le même plan et il faut les différencier selon leurs émissions de CO₂, leur caractère renouvelable ou non, l'ampleur des réserves pour les énergies fossiles et le prix de revient de l'énergie finale produite. La question du mix énergétique dans notre pays est à cet égard abordée de façon trop étroite dans le projet de loi qui se focalise sur les énergies renouvelables sans tenir compte de la situation particulière très positive de la France en matière de CO₂ notamment.

Il faut également une meilleure efficacité pour l'utilisation de l'énergie finale. Cela concerne tout particulièrement le bâtiment et les transports qui constituent des champs privilégiés pour la recherche et l'innovation.

- Pour le transport des marchandises, comme le dit le projet de loi, les transports ferroviaire, maritime et fluvial doivent être développés, de même que l'intermodalité - encore très peu pratiquée - qui doit permettre d'atteindre un optimum global très supérieur à une situation de cloisonnement entre modes.

Le projet de loi n'est que le premier pas d'une longue marche qui demandera une politique volontariste, une régulation intelligente et des investissements lourds.

Quant à l'automobile de demain, elle reste à inventer. Le véhicule hybride rechargeable sur le réseau de distribution d'électricité est une solution intéressante car ses émissions de CO₂ seraient basses dans des pays qui, comme

la France, grâce au nucléaire et à l'hydraulique, produisent des kWh à très faible contenu de CO₂.

Enfin, les transports en commun urbains méritent eux aussi une grande attention.

- La recherche et l'innovation auraient, à nos yeux, justifié un plus large développement dans le projet de loi car c'est un des principaux moteurs d'une politique dynamique de développement durable.

Le but de la recherche est de produire de la connaissance et, dans des domaines comme le climat, il reste beaucoup à faire pour comprendre les phénomènes, les modéliser et essayer de prévoir les évolutions. Mais son but c'est aussi, avec l'innovation, de produire des solutions et le champ à couvrir est très vaste : énergies renouvelables, capture et stockage du CO₂, technologies « propres » pour le charbon, nucléaire de 4^{ème} génération, bâtiment à énergie positive, photovoltaïque... et bien d'autres sujets encore. Mais la France ne pourra pas tout faire seule et c'est donc par des coopérations internationales - et d'abord européennes - qu'il faudra procéder.

Le champ d'action abordé par le projet de loi est extrêmement vaste et il faudra faire preuve de rigueur et de sens des responsabilités pour utiliser au mieux les ressources limitées que sont les moyens financiers et les compétences. La dimension économique - aujourd'hui bien peu présente dans les débats- devra être une des références pour fixer les priorités et rechercher le meilleur rapport coût-efficacité. N'oublions jamais que les coûts budgétaires et financiers sont pour une bonne part à prélever sur le pouvoir d'achat du Français, contribuable ou consommateur, à court terme, mais que ces investissements pourront - on l'espère - recevoir un retour économique à long terme. Cela permet d'envisager le recours à des outils innovants, comme le propose le projet de loi.

La lutte contre le changement climatique et l'accession au développement durable sont le plus souvent présentés exclusivement comme générateurs de coûts et de contraintes. Mais ce sont également, pour un pays comme le nôtre, d'extraordinaires opportunités et on peut regretter que le projet de loi et le projet d'avis ne soient pas plus explicites à cet égard.

Une nouvelle et très vaste branche industrielle ou de services est à construire dans les secteurs du transport, de l'énergie, de l'agriculture, de l'environnement, de la santé... créatrice de valeurs et d'emplois. Les acteurs de la vie politique, économique et sociale, ne doivent pas laisser passer cette chance.

Le projet de loi est un premier pas en ce sens. Il peut être, comme sur d'autres thèmes, amélioré par la prise en considération du projet d'avis du CES qui en fait une bonne analyse et avance des propositions constructives.

Le groupe des entreprises publiques a voté l'avis.

Groupe des Français établis hors de France, épargne et logement

M. Clave : « Je tiens tout d'abord à féliciter l'ensemble de ceux qui, dans des conditions difficiles compte tenu des délais impartis, ont contribué à la réalisation d'un projet d'avis de grande qualité, et plus particulièrement le rapporteur pour sa synthèse ô combien périlleuse au regard des différentes opinions exprimées.

Le groupe des Français établis hors de France, de l'épargne et du logement se félicite de voir le gouvernement engager la France en première ligne dans la lutte contre le réchauffement climatique, dans une véritable politique environnementale et une stratégie nationale de développement durable. Le projet de loi programme montre bien que l'enjeu fait appel à la responsabilité collective et à l'engagement de tous les acteurs, mais ne mentionne pas avec précision comment celui-ci sera conduit, ni dans quel délai. Or, si l'État veut se montrer exemplaire, comment va-t-on informer, éduquer et mobiliser la population française, préalable indispensable à la réalisation des objectifs fixés ?

Le texte fait apparaître les importantes mutations que vivront des secteurs clés, tels le transport, le bâtiment, l'agriculture ou la santé, entre bien d'autres. Mais si certaines préconisations, qui entreront dans le cadre législatif, vont dans le bon sens et sont réalisables, beaucoup d'autres ne semblent pouvoir l'être au regard de la conjoncture actuelle.

L'expérience de la remise à niveau du parc immobilier de l'ex RDA après la chute du mur de Berlin permet ainsi d'affirmer que la mise aux normes et les travaux d'isolation thermique du parc immobilier français, souvent plus que centenaire dans des villes comme Paris, Lyon, Lille ou Bordeaux, relève de la rénovation lourde et nécessite des moyens colossaux. L'ambition du projet semble ici peu réaliste. Au-delà du facteur environnemental, une œuvre d'une telle ampleur va en outre entraîner des nuisances importantes et la paralysie de plusieurs secteurs administratifs dont on se demande si elles ont été prises en compte dans la réalisation des objectifs. En revanche, il faut saluer la mise en place, dans les constructions nouvelles, de la norme bâtiment basse consommation et bâtiment à énergie positive à compter de 2020.

La France, à la différence de nombre de ses voisins, a déjà une politique énergétique favorable à l'environnement et, grâce au choix de l'énergie nucléaire, ne fait pas partie des plus grands pollueurs, puisque son taux de pollution est nettement inférieur à celui de l'Allemagne, des États-Unis ou de la Grande-Bretagne. Il serait d'ailleurs souhaitable de dresser un bilan comparatif européen et international objectif, de mieux répartir l'effort en faveur de la limitation de la production de gaz à effet de serre sur l'ensemble des pays de l'Union et du G8 et que les pollueurs soient les premiers payeurs. Il faut, d'autre part, encourager l'effort important prévu pour la recherche et le projet de loi va dans ce sens mais le texte semble l'inscrire dans un cadre national restrictif,

plutôt que dans le cadre plus large de l'Europe, alors que la France n'est responsable que de moins de 2 % du réchauffement climatique planétaire.

Le projet d'avis évoque la volonté de l'État de soutenir le développement des infrastructures routières, ferroviaires ou portuaires, sujets déjà étudiés à plusieurs reprises par cette assemblée. Le développement des autoroutes de la mer est un excellent objectif, qu'il importe de mettre en œuvre rapidement, particulièrement sur la façade méditerranéenne et la façade sud de l'atlantique, où le flot des poids lourds sature de façon constante les axes autoroutiers vers l'Espagne. Cela étant, parmi les autres mesures préconisées pour réduire la circulation, il n'est pas sûr que les Français soient prêts pour le covoiturage ou l'auto partage, qui n'ont pas non plus répondu aux attentes Outre-Rhin.

Dans son article 38, le projet de loi programme aborde le traitement des déchets et plusieurs mesures positives y sont prévues, dont la mise en place d'un cadre réglementaire de la collecte et du développement du tri sélectif, notamment au niveau des ménages. Mais le texte manque de précisions sur l'effort qui devra accompagner ce tri, par la création de centres d'enfouissement technique de nouvelle génération en nombre suffisant.

Enfin, si la partie consacrée à l'éducation est satisfaisante et doit aboutir à une meilleure compréhension et à une prise de conscience des enjeux d'une politique environnementale responsable partagée par tous, vouloir à tout prix imposer rapidement des normes trop contraignantes à l'industrie et au transport, par exemple, comporte le risque de fragiliser la compétitivité des entreprises françaises sur les marchés internationaux. La vertu peut être un stimulant, mais vouloir tout faire en même temps peut être très pénalisant.

Au total, si l'on ne peut que se féliciter de la volonté du gouvernement d'aller de l'avant en matière d'écologie, il faut souhaiter que ses bonnes intentions soient suivies de faits concrets à court et à moyen termes. Pour y contribuer, le groupe des Français établis hors de France, de l'épargne et du logement votera le projet d'avis. »

Groupe de la mutualité

Chacune et chacun d'entre nous mesure l'importance de ce projet de loi de programme qui a pour objectif de traduire concrètement les décisions et orientations du Grenelle de l'environnement en les inscrivant dans la loi.

De nombreux sujets ont été étudiés par le CES dans des avis récents (le traitement des déchets, le logement, l'eau, les transports, la santé au travail, les changements climatiques...) ce qui permet de rappeler nos préconisations, dont beaucoup restent à mettre en œuvre, mais aussi de témoigner de la préoccupation constante de notre assemblée vis à vis des questions de développement durable et d'environnement.

L'intervention du groupe de la mutualité se limitera pour l'essentiel aux conséquences sanitaires des questions environnementales, tout en soulignant la nécessité de replacer les mesures prévues dans un contexte européen et international pour ne pas donner corps aux récents propos du secrétaire exécutif de la convention de l'ONU sur les changements climatiques, qui s'inquiétait « des pas d'esquives » qu'il croyait déceler lorsqu'il s'agissait d'affirmer des objectifs clairs et planifiés.

Concernant la prévention des risques pour la santé, aucune des intentions figurant dans le titre III ne peut être contestée en elle-même. Par contre, l'absence totale de hiérarchisation des risques et de leurs conséquences sur la santé ne facilitera pas leur mise en œuvre.

En matière de prévention, le ciblage est indispensable puisque les risques ne sont pas également répartis, une partie de la population subissant un cumul de situations défavorables. Ce sont ces populations et la gravité des conséquences sur leur santé de ces situations défavorables qu'il faut identifier pour agir avec efficacité. L'approche par « moyennes » est trompeuse, elle pourrait même conduire à s'interroger sur la légitimité de la prévention des risques environnementaux à un moment où - en moyenne toujours - l'espérance de la durée de vie ne cesse d'augmenter... parallèlement à l'exposition à de nombreux facteurs de risques environnementaux. Derrière les moyennes se cachent des inégalités importantes face aux risques, auxquelles on ne répond pas par des consultations en santé environnementale pour les personnes les plus vulnérables, telles que prévues à l'article 29 du projet de loi.

Ce n'est pas ainsi que l'on peut espérer agir sur l'origine des inégalités. Le groupe de la mutualité regrette que le confort de l'exhaustivité l'ait emporté sur les difficultés d'une priorisation et d'un ciblage indispensables si l'on veut dépasser le stade des déclarations d'intentions.

Enfin, la question du financement de cette politique aussi ambitieuse que nécessaire ne peut se réduire à l'espoir d'un financement des investissements par des économies, sinon hypothétiques, au moins décalées dans le temps. La question de l'amorçage des efforts, mais aussi de la pérennité des financements est donc essentielle à la crédibilité du projet et donc à sa mise en œuvre ... qui peut elle-même devenir vecteur de croissance.

En conclusion, le groupe de la mutualité rappelle que toute démarche en matière de développement durable doit s'appuyer sur trois piliers : économique, social et environnemental. Seule la prise en compte de ces trois dimensions permettra d'assurer la cohérence d'ensemble du dispositif, parfois absente du projet actuel.

Le groupe de la mutualité a voté l'avis.

Groupe de l'Outre-mer

Le groupe de l'Outre-mer ne peut que se réjouir devant un projet de loi sur un sujet aussi essentiel pour la survie à long terme de l'humanité. Il semble cependant que l'équilibre recherché par le Conseil économique et social entre l'économique, le social, et l'environnemental ne soit pas complètement atteint. De ce fait, si le groupe est d'accord avec les orientations données, il s'interroge à plusieurs reprises sur les moyens de les réaliser.

Mais il est vrai que la loi n'est que le premier jalon d'une entreprise qui se poursuivra et qui s'affinera.

Le groupe est d'autant plus sensible à cette dernière que la qualité de l'environnement est, pour l'Outre-mer, une de ses trop rares richesses et qu'elle est fragile. En effet, les territoires ultramarins sont exposés à des risques naturels importants, plus étendus dans leurs occurrences qu'en métropole, ainsi qu'à des risques anthropiques liés à une densité de population élevée. À ces risques s'ajoute un réel retard en termes d'infrastructures concourant à la protection de l'environnement, telles que la gestion des déchets, l'assainissement des eaux et la production d'énergie, retard accentué par l'insularité de la majorité des collectivités ultramarines.

Pour faire face à ces risques accrus, l'Outre-mer présente de fortes potentialités, tant dans le domaine des énergies et biotechnologies terrestres et marines, que par sa situation géographique, véritable laboratoire de biodiversité et d'étude des risques. Dans le cadre d'un développement durable, le Grenelle de l'environnement a dégagé trois orientations pour la protection de l'environnement en Outre-mer : la prise en compte des risques naturels majeurs, la protection et la valorisation de la biodiversité ainsi que la réalisation d'infrastructures éco-durables.

Le groupe apprécie de les voir concrétisées dans le titre VI, consacré à l'Outre-mer qui, en effet, prévoit des objectifs ambitieux dans les différents domaines environnementaux parmi lesquels on peut citer l'autonomie énergétique, une gestion intégrée des déchets, la prévention des risques naturels, la lutte contre la pollution ou encore la mise en place et le soutien de schémas miniers.

Il regrette cependant que l'articulation entre les actions nationales au sens métropolitain du terme et celles relatives à l'Outre-mer ne soit mentionnée qu'en ce qui concerne le domaine de la biodiversité. Par ailleurs, l'ambition affichée, et qui est considérable, n'est pas assortie de moyens, alors que des réflexions beaucoup plus précises ont déjà eu lieu dans le cadre du comité spécialisé sur l'Outre-mer. Nous formons donc le vœu qu'une loi de programme au sens habituel du terme puisse succéder rapidement au présent projet qui s'apparente plutôt à une loi d'orientation.

Le groupe, qui a voté l'avis, félicite le rapporteur principal et les rapporteurs des autres sections pour le travail réalisé.

Groupe des personnalités qualifiées

M. Duharcourt : « J'interviens à la fois à titre personnel, ayant moi-même travaillé sur un avis portant notamment sur les problèmes de développement durable, et au nom de la FSU qui a pris acte de ce que le projet de loi à l'origine de cette saisine fait siens certains objectifs globaux conformes aux conclusions du Grenelle de l'environnement ou aux engagements européens de la France. Celle-ci s'est en effet engagée à réduire par quatre les émissions de gaz à effet de serre entre 1990 et 2050, en contribuant notamment à l'objectif européen de réduction d'au moins 20 % d'ici 2020, et à améliorer de 20 % l'efficacité énergétique. Toutefois, il faut noter que ce dernier engagement est imprécis et que sa formulation, sous forme d'un slogan publicitaire - « *La France se fixe comme objectif de devenir l'économie la plus efficiente en carbone de l'Union européenne* » - n'a pas sa place dans un projet de loi.

Le jugement qu'il convient de porter aujourd'hui ne doit pas reposer seulement sur celui que l'on peut avoir sur le projet de loi lui-même, mais surtout sur la manière dont le projet d'avis peut contribuer à améliorer ce texte législatif. La section souligne à juste titre les apports du Grenelle de l'environnement tant dans sa démarche que dans ses résultats, notant le caractère capital des orientations qui en résultent et l'on doit porter à son crédit le souhait que les objectifs affichés fassent l'objet d'une feuille de route et que soit construit un véritable discours de la méthode.

Cela étant, on peut regretter que nombre de ses critiques soient insuffisamment ciblées ou approfondies. Le projet d'avis passe ainsi pudiquement sous silence la réduction de certains objectifs concernant notamment l'agriculture ou la qualité de l'eau, et le fait que la question des OGM ait fait l'objet d'un compromis « boiteux » dans un texte séparé. Il ne s'appesantit pas davantage sur l'insuffisance des mesures destinées à favoriser les transports collectifs, notamment ferroviaires, fluviaux et maritimes. Il est aussi peu clair que le projet de loi lui-même sur les conditions de développement d'un mix énergétique, tout en regrettant le silence du projet de loi sur la question controversée du nucléaire. Mais surtout, même s'il pose la question des moteurs d'une politique publique dynamique, il n'analyse pas de façon claire la question cruciale des moyens pour parvenir à ces objectifs. On peut regretter à cet égard que, pour l'élaboration du projet d'avis, la section des questions économiques générales et de la conjoncture n'ait pas été consultée, malgré sa compétence et la réflexion qu'elle a engagée dans ce domaine.

Par ailleurs, si l'on peut prendre acte, dans le texte présenté par le gouvernement, de points positifs relatifs à la vérité des prix écologiques ou à la mise en avant du principe pollueur-payeur, des obligations qui avaient été envisagées, comme celle de la mise aux normes énergétiques des bâtiments, sont supprimées au profit de mécanismes multiples dont le contenu est très imprécis. Le projet d'avis demande d'ailleurs, avec raison, que soit mieux étudiée la création d'une contribution climat-énergie, mais il se garde de prendre position

sur la confirmation de l'hypothèse, déjà retenue lors du Grenelle, de compensation de cette taxe par la réduction des autres prélèvements obligatoires - en clair, les cotisations sociales des employeurs - ce qui revient à opposer environnemental et social et à taxer les consommateurs.

Sur le problème général du financement d'une nouvelle stratégie de développement durable, le texte du gouvernement repose sur le pari, développé dans l'exposé des motifs, que les effets de la loi en termes d'économies d'énergie ou de créations d'emplois permettront d'autofinancer les investissements nécessaires. Or, s'il est vrai qu'une politique volontariste de développement durable doit créer à terme de nouveaux emplois et d'autres richesses, elle suppose des investissements et des financements importants dont les retours ne peuvent être obtenus qu'après un certain délai. Le projet d'avis, quant à lui, appelle à de nouveaux comportements des acteurs, publics comme privés, mais il est plutôt naïf de penser que les acteurs privés modifieront spontanément leur comportement, si ne sont pas mis en place des mécanismes incitatifs - avantages fiscaux, prêts à taux privilégiés... - dont il importe de préciser les modalités et d'évaluer le coût.

Le projet d'avis aurait donc dû souligner le fait que le titre de loi de programme donné au projet de loi semble, en l'état et par comparaison à la précédente loi Borloo pour la cohésion sociale qui précisait des dispositions de programmation, largement immérité. Si cette insuffisance de moyens n'est pas rapidement corrigée, le risque sera majeur d'une immense désillusion résultant de ce que les promesses de Grenelle n'auraient pas été tenues.

Pour conclure, je prends acte des aspects positifs du projet de loi, mais regrette que le projet d'avis ne définisse pas assez clairement les améliorations à apporter pour pallier ses insuffisances, ce qui me conduira sans doute, tout en saluant le travail effectué dans un délai aussi court, à m'abstenir sur ce projet. »

Groupe des professions libérales

Cet avis a été rédigé, en un temps record, sans complaisance ni critique systématique. Nous avons lu sans regrets dans un projet de loi, enfin, ce que nous disons, écrivons, proposons, préconisons depuis des années et dans cette même enceinte : nous nous réjouissons de voir que les pires sourds ont enfin accepté d'entendre et que l'environnement n'est plus l'objet d'un débat d'experts, mais intéresse la société civile et chaque citoyen.

Pour éviter toute désillusion, le projet de loi devra se traduire par des mesures efficaces, intégrées dans une mission globale et ne pas cantonner les propositions à des « vœux pieux ». Il faudra hiérarchiser les priorités, préciser la progressivité et les différentes étapes de leur mise en œuvre, comme le souligne cet avis.

Le groupe des professions libérales salue aussi avec satisfaction l'association de la préoccupation écologique à celle du développement économique. Cela débouchera, nous l'espérons, sur des solutions justes et pragmatiques, acceptées socialement par tous les concitoyens, supportables économiquement par toutes les entreprises.

Les professionnels libéraux sont pleinement concernés par l'ensemble des mesures visant à préserver nos espaces naturels, mieux gérer les sols, améliorer la protection de la santé et à asseoir une gouvernance durable pour la plus grande compétitivité des territoires et le confort de vie de nos concitoyens. Notre groupe approuve les grandes lignes du texte ainsi que les remarques et observations de l'avis au travers de l'ensemble des chapitres.

En revanche, le secteur d'activité des professionnels libéraux du cadre de vie, de l'environnement, de l'architecture, de l'urbanisme, de l'ingénierie du bâtiment et de l'aménagement du territoire émet quelques regrets.

Curieusement, sous représentée, voire oubliée, lors des discussions du « Grenelle » alors que d'autres, souvent moins qualifiés, y siégeaient en surnombre, la maîtrise d'œuvre indépendante espérait beaucoup des textes qui suivraient : Madame la Secrétaire d'État à l'Écologie n'écrivait-elle pas, en janvier dernier dans le journal de l'Union nationale des syndicats français d'architectes : *« on a beaucoup parlé de normes à l'occasion du Grenelle de l'environnement et sans doute pas assez d'urbanisme et de création architecturale »*. Et d'ajouter : *« cela ne signifie pas que la société civile et le gouvernement se désintéressent de ces questions, bien au contraire »*.

Dans un texte-programme de mise en œuvre du Grenelle, on aurait souhaité voir confirmer cette courageuse rectification. Force est de constater que l'on n'y retrouve pas la conviction d'accorder la priorité d'investissement à la programmation en amont, à la conception et, enfin à la matière grise.

Ce n'est pas la technique qui fait le projet innovant ; c'est l'étude, la conception qui définissent la ou les techniques à mettre en œuvre et qui poussent à l'invention, à l'innovation. C'est d'ailleurs ce que nombre d'entre nous constatent en visitant les opérations d'aménagement et d'urbanisme réussies de certains pays voisins, mais sans se poser la question - à tort - de savoir quels investissements, en compétences, en temps de travail et en financement, ont été accordés à la conception des Projets.

Ce n'est pas non plus un catalogue de dispositifs et matériels qui doit orienter le diagnostic du bâti existant, mais un jugement basé sur une analyse compétente d'un état des lieux et d'un objectif raisonnable, qui préconisera une mise en œuvre de techniques performantes et en pleine indépendance de toute offre commerciale. Il s'agit de trouver la meilleure réponse technique et économique en réfléchissant en coût global.

Ce n'est pas enfin parce que notre pays prend conscience, tardivement, de l'immense besoin d'investissements financiers pour la rénovation du bâti existant que la maîtrise d'ouvrage publique doit abandonner ses prérogatives de choix. Pourquoi confier de manière « privilégiée », comme le dit l'article 5, les contrats de performances énergétiques à un système de partenariat public privé, inadapté en l'occurrence ? Ce partenariat pourrait plus utilement et plus rentablement, pour les finances publiques, intervenir après l'étude établie par une ingénierie indépendante.

Nos propos, très ciblés, ne sont pas inspirés par un corporatisme étriqué et réducteur, mais par l'expérience douloureuse des ratés du passé sur ces mêmes sujets. Le groupe des professions libérales veut la réussite de ce programme ambitieux et accompagnera toutes les réformes qu'il contiendra, dans la mesure où il prendra en compte l'analyse constructive de l'avis, qu'il a voté.

Groupe de l'UNAF

Le groupe de l'UNAF tient à saluer l'implication du rapporteur, notre collègue Paul de Viguierie, dans l'élaboration d'un avis complexe et délicat. Il le félicite pour ce travail réalisé dans un délai très contraint et lui a apporté son total soutien.

En tout premier lieu, le groupe de l'UNAF se réjouit de la présence des familles au Grenelle de l'environnement, où elles ont occupé une place significative en participant à chacun des six groupes de travail. L'UNAF y voit une reconnaissance forte du rôle des familles dans la promotion du développement durable. En effet, les familles, premières éducatrices de leurs enfants et actrices de leur avenir, sont au cœur de tous les enjeux du développement durable. Cependant, dans le texte du projet de loi, et dès l'article 1, nous constatons qu'il n'est nullement fait état des associations familiales, ni des associations de consommateurs, pourtant « acteurs » au quotidien du développement durable.

C'est pourquoi le groupe de l'UNAF soutient la proposition de l'avis de permettre à notre assemblée, représentant l'ensemble de la société civile organisée, d'être saisie de l'évaluation et du suivi de la stratégie nationale de développement durable, afin de contribuer au débat annuel du Parlement.

Le groupe de l'UNAF limitera son propos aux trois points suivants :

1. En ce qui concerne le logement, l'UNAF estime que l'ensemble des charges qui incombent aux familles doit être appréhendé globalement, (loyers, chauffage, énergie, transports, téléphonie, redevance des déchets ménagers...). Ainsi, comme le souligne l'avis, il faut que l'effort soit porté en priorité sur les familles les plus modestes pour éviter « la double peine » : ne pas faire en sorte que les familles qui n'ont pas les moyens d'engager les travaux malgré les aides de droit commun, soient celles qui voient leur facture énergétique augmenter le plus, faisant exploser le budget familial.

Compte tenu de l'importance de cet enjeu, la loi ne semble pas suffisamment contraignante. Ne serait-il pas envisageable d'aller plus loin en rendant obligatoire la rénovation thermique à partir de 2013 et ce, pour l'ensemble des logements ? La loi doit également instaurer le traitement préventif de la précarité énergétique qui suppose un diagnostic et une réalisation de travaux visant à économiser l'énergie, afin d'éviter la seule démarche curative du paiement des impayés.

2. Au niveau des transports, le groupe de l'UNAF pense qu'il est nécessaire d'avoir une vision globale sur la ville et le territoire. Les enjeux portent sur la redensification autour des voies de communication, afin de lutter contre l'étalement urbain, générateur de nombreuses nuisances. C'est en effet, en limitant l'étalement urbain et en intégrant les transports collectifs que nous limiterons les nuisances et la consommation d'énergie.

Le groupe de l'UNAF apprécie que l'éco-conduite soit étendue à tous, aussi bien les professionnels (exemple : La Poste), que les particuliers. Par ailleurs, il rappelle qu'il est favorable au développement et à la sécurisation des pistes cyclables sur tout le territoire.

Enfin, en matière de transports collectifs, les besoins de mobilité des familles vont en augmentant et se développeront. C'est pourquoi le groupe de l'UNAF souhaite un véritable soutien de l'État en direction des régions et des collectivités territoriales, et plus particulièrement envers celles qui ont peu de moyens.

De plus, concernant les régions qui resteraient à l'écart du réseau grande vitesse, le groupe de l'UNAF souhaite, comme le fait l'avis, que la loi soit plus précise sur les solutions envisagées, notamment pour le Massif Central.

3. Un environnement respectueux de la santé. Nous vivons dans un « paradoxe santé » : d'un côté, on observe un allongement de la durée de vie des hommes comme des femmes et nous vivons de plus en plus vieux et en bonne santé ; de l'autre, une augmentation du nombre des années de vie perdues du fait des maladies de civilisation qui atteignent les humains de plus en plus jeunes et de plus en plus tôt. Pour l'UNAF, il conviendrait de rechercher les solutions alternatives à l'utilisation de produits contenant des substances chimiques reconnues dangereuses. Il serait utile également de refonder l'information des consommateurs et la publicité sur les produits alimentaires, les biens et les services, au regard de la santé.

Enfin, pour terminer, le groupe de l'UNAF souhaite relever quatre items qui auraient mérité d'être mieux traités :

- **l'eau.** Elle doit être maîtrisée, respectée et pérennisée. C'est pourquoi la présence des familles dans les agences de bassins doit être maintenue et renforcée ;
- **la société de la connaissance.** La formation, abordée à l'article 45 du projet de loi, est un enjeu majeur qui permettrait à chacun d'aborder les questions environnementales avec sérénité et de s'approprier les bonnes pratiques, ainsi que le respect de son milieu humain et naturel ;
- **la politique familiale et la politique éducative** qui sont les premiers moteurs de l'évolution des comportements. Or, ces deux sujets ne sont pas abordés. Le groupe de l'UNAF le regrette ;
- **les aspects budgétaires et financiers et leur programmation pluri-annuelle.** Le groupe de l'UNAF regrette que ces aspects ne soient pas abordés dans le projet de loi.

Groupe de l'UNSA

Le Grenelle de l'environnement a répondu à des attentes fortes et justifiées de la population française. Ces conclusions ont créé une dynamique aussi bien auprès des citoyens que des travailleurs qui s'interrogent sur leur environnement, le rôle de l'État et des entreprises.

Le projet de loi de programme relatif à la mise en œuvre du Grenelle de l'environnement, censé traduire les conclusions de ces travaux, est ambitieux. Mais il oriente plus qu'il ne programme car les financements ne sont pas toujours clairement évalués à la hauteur des objectifs affichés.

Saisi par le Premier ministre, le Conseil économique et social a, dans son avis, pratiqué une analyse critique mais constructive du projet de loi, en formulant néanmoins les conditions techniques, juridiques, financières, sociales et sociétales pour assurer sa pleine réussite.

Cependant, l'UNSA regrette que l'analyse du point de vue économique n'ait pas été menée alors que le développement durable, par nature, repose sur trois piliers : économique, social et environnemental.

Les enjeux sont importants : la croissance doit aller de pair avec la sauvegarde de l'environnement et la lutte contre les inégalités, le clivage entre pays riches et pays pauvres est de plus en plus indécent et fait peser une lourde menace sur la prospérité, la sécurité et la stabilité mondiales. Face à ces défis, la France devra renforcer la mise en œuvre de ses politiques environnementales, intégrer les préoccupations environnementales dans les politiques sectorielles et fiscales et poursuivre sa coopération internationale. Le développement durable est un enjeu qui ne doit pas être considéré comme une contrainte mais comme une opportunité de création de nouvelles activités et de nouveaux emplois.

D'une manière générale, une bonne gouvernance - qui englobe, entre autres, le respect des droits de l'homme, des institutions démocratiques qui fonctionnent bien, la liberté d'expression, l'égalité des hommes et des femmes sur le plan des droits, des dispositifs de dialogue social efficaces - constituent un solide point d'ancrage pour le développement durable. La prise en compte simultanée de toutes ces dimensions est un levier de démocratie et de justice sociale. Dans le droit fil de l'OIT, l'UNSA se prononce pour l'adoption de politiques et de stratégies cohérentes afin de promouvoir le travail décent par le développement « d'entreprises durables ».

Ainsi, cela revient à renforcer l'État de droit, les institutions et les systèmes de gouvernance qui aident les entreprises à prospérer, et à les encourager à opérer d'une manière durable. Cela requiert de redéfinir, au plan européen comme au niveau de la France, des politiques industrielles et d'attractivité des territoires propices à l'investissement, à l'innovation, à l'esprit d'entreprise, dans le respect des droits et de la santé des travailleurs. C'est-à-dire en équilibrant et en conciliant les intérêts de l'entreprise et l'aspiration de la société à suivre un modèle de développement respectant les valeurs et les principes du travail décent, de la dignité humaine et de la durabilité de l'environnement.

Le CES suggère d'inscrire dans le projet de loi la définition et les modalités de la stratégie nationale de développement durable. Cela rejoint les préoccupations de l'UNSA qui a émis un vote positif.

ANNEXE À L'AVIS

SCRUTIN

Scrutin sur l'ensemble du projet d'avis

<i>Nombre de votants</i>	187
<i>Ont voté pour</i>	154
<i>Ont voté contre</i>	22
<i>Se sont abstenus</i>	11

Le Conseil économique et social a adopté.

Ont voté pour : 154

Groupe de l'agriculture - MM. Cartier, Lépine, Rougier.

Groupe de l'artisanat - MM. Alméras, Dréano, Griset, Lardin, Liébus, Martin, Paillasson, Pérez, Perrin.

Groupe des associations - Mme Arnoult-Brill, MM. Da Costa, Leclercq, Pascal, Roirant.

Groupe de la CFDT - Mme Azéma, M. Bérail, Mmes Boutrand, Collinet, MM. Heyman, Jamme, Mme Lasnier, MM. Le Clézio, Legrain, Mme Nicolle, M. Quintreau, Mme Rived, M. Toulisse, Mme Tsao, MM. Vandeweeghe, Vérolet.

Groupe de la CFE-CGC - Mme Dumont, MM. Garnier, Labrune, Saubert, Van Craeynest, Mme Viguière, M. Walter.

Groupe de la CFTC - MM. Coquillion, Fazilleau.

Groupe de la CGT - Mme Crosemarie, MM. Dellacherie, Delmas, Durand, Mmes Hacquemand, Kotlicki, MM. Larose, Mansouri-Guilani, Michel, Muller, Rozet, Mme Vagner.

Groupe de la CGT-FO - MM. Bilquez, Bouchet, Mme Boutaric, MM. Daudigny, Devy, Hotte, Mazuir, Noguès, Mmes Peikert, Perray, Pungier, MM. Reynaud, Mme Videlaïne.

Groupe de la coopération - Mme Attar, MM. Fritsch, Thibous, Verdier, Zehr.

Groupe des entreprises privées - Mme Bel, MM. Bernardin, Buisson, Creyssel, Daguin, Didier, Mme Felzines, MM. Gardin, Gautier-Sauvagnac, Ghigonis, Gorse, Jamet, Lebrun, Lemor, Marcon, Mariotti, Mongereau, Pellat-Finet, Salto, Schilansky, Simon, Talmier, Tardy, Veysset, Mme Vilain.

Groupe des entreprises publiques - MM. Ailleret, Brunel, Chertier, Duport, Mme Duthilleul, MM. Gadonneix, Graff.

Groupe des Français établis hors de France, de l'épargne et du logement - Mme Bourven, MM. Cariot, Clave, Feltz.

Groupe de la mutualité - MM. Caniard, Davant, Laxalt, Ronat.

Groupe de l'Outre-mer - M. Kanimoa, Omarjee, Penchard, Radjou.

Groupe des personnalités qualifiées - MM. d'Aboville, Aillagon, Aurelli, Baggioni, Mme Benatsou, MM. Decagny, Dechartre, Mmes Dieulangard, Douvin, MM. Figeac, Gentilini, Geveaux, Mme Kristeva-Joyaux, MM. de La Loyère, Le Gall, Mandinaud, Massoni, Nouvion, Obadia, Plasait, Roussin, Vigier.

Groupe des professions libérales - MM. Capdeville, Maffioli, Mme Socquet-Clerc Lafont, M. Vaconsin.

Groupe de l'UNAF - Mme Basset, MM. Brin, Damien, Édouard, Fresse, Guimet, Laune, Mmes Lebatard, Therry, M. de Viguerie.

Groupe de l'UNSA - MM. Duron, Martin-Chauffier.

Ont voté contre : 22

Groupe de l'agriculture - MM. Bailhache, Barrau, Bastian, Bayard, de Beaumesnil, de Benoist, Boisson, Chifflet, Mme Cornier, MM. Ducroquet, Giroud, Gremillet, Guyau, Mme Lambert, MM. Lemétayer, Marteau, Pelhate, Pinta, Sander, Thévenot, Vasseur.

Groupe des personnalités qualifiées - MM. Pasty.

Se sont abstenus : 11

Groupe de l'agriculture - M. Lucas.

Groupe de la coopération - MM. Dezellus, Grallet.

Groupe des personnalités qualifiées - M. Cannac, Mme Cuillé, M. Duharcourt, Mmes Grard, Rolland du Roscoät, MM. Slama, Sylla, Valletoux.

DOCUMENTS ANNEXES

Document annexe 1 : La liste des travaux du Conseil économique et social relatifs au développement durable

RUBRIQUES

- 1. Charte de l'environnement, droits fondamentaux, principes d'investissement public**
- 2. Effet de serre**
- 3. Agriculture, alimentation**
- 4. Pêche**
- 5. Logement, habitat, urbanisme**
- 6. Conjoncture**
- 7. Développement, mondialisation, relations internationales (dont relations extérieures de l'Union européenne)**
- 8. Politiques européennes**
- 9. Pollution, déchets, gestion des crises et risques, prévention-santé, sécurité**
- 10. Transports**
- 11. Aménagement du territoire, maîtrise foncière**
- 12. Recherche, technologie, énergie**
- 13. Tourisme, loisirs**

1. Charte de l'environnement, droits fondamentaux, principes d'investissement public

L'investissement public en France : bilan et perspectives

Rapporteur : M. Charles Demons
Note d'Iéna n° 119, JO 2002-17

La charte des droits fondamentaux de l'Union européenne, son intégration dans un traité constitutionnel : quelles implications pour les citoyens européens ?

Rapporteur : M. Christian Bigaut
Note d'Iéna n° 134, JO 2002-21

Environnement et développement durable : l'indispensable mobilisation des acteurs économiques et sociaux

Rapporteur : M. Claude Martinand
Note d'Iéna n° 132, JO 2003-08

Dynamiser l'investissement productif en France

Rapporteur : M. Nasser Mansouri-Guilani
Note d'Iéna n° 290, JO 2008-07

Contribution au débat national sur l'environnement et le développement durable : synthèse des travaux du Conseil économique et social

Rapporteur : M. Bernard Quintreau
Note d'Iéna n° 274, JO 2007-19

2. Effet de serre

Le suivi de l'effet de serre

Rapporteurs : MM. Jean Gonnard, Frédérique Rastoll
Note d'Iéna n° 14, JO 2000-12

Les enjeux de l'après-Kyoto

Rapporteur : Mme Élyane Bressol
Note d'Iéna n° 232, JO 2006-07

Dynamiser l'investissement productif en France

Rapporteur : M. Claude Martinand
Note d'Iéna n° 132, JO 2003-08

Dynamiser l'investissement productif en France

Rapporteur : M. Claude Martinand
Note d'Iéna n° 132, JO 2003-08

3. Agriculture, alimentation

***La formation : une nécessité pour accompagner
le changement des exploitations agricoles***

Rapporteur : M. Christophe de Rycke
Note d'Iéna n° 13, JO 2000-11

***Les négociations commerciales multilatérales de l'OMC :
le volet agricole et alimentaire***

Rapporteur : M. Jean-Marie Raoult
Note d'Iéna n° 62, JO 2001-19

La sécurité sanitaire des aliments : un enjeu majeur

Rapporteur : M. Gilbert Capp
Note d'Iéna n° 69, JO 2001-22

La place et le rôle des agriculteurs

Rapporteur : M. Hubert Bouchet
Note d'Iéna n° 144, JO 2003-17

***Les débouchés non alimentaires des produits agricoles :
un enjeu pour la France et l'Union européenne***

Rapporteur : M. Jean-Claude Pasty
Note d'Iéna n° 173, JO 2004-12

Projet de loi d'orientation agricole

Rapporteur : M. Gaël Grosmaire
Note d'Iéna n° 201, JO 2005-06

Quels besoins en services pour l'agriculture du XXI^e siècle ?

Rapporteur : M. François Heyman
Note d'Iéna n° 257, JO 2007-05

***Faim dans le monde et politiques agricoles et alimentaires :
bilan et perspectives***

Rapporteur : Mme Jocelyne HACQUEMAND
Note d'Iéna n° 301, JO 2008-06

4. Pêche

La pêche, acteur de la vie du littoral métropolitain : l'heure des choix

Rapporteur : M. Gérard d'Aboville
Note d'Iéna n° 216, JO 2005-16

La pêche et l'aquaculture en Outre-mer

Rapporteur : M. Gérard d'Aboville
Note d'Iéna n° 268, JO 2007-14

5. Logement, habitat, urbanisme

Le logement dans l'Outre-mer français

Rapporteur : Mme Marie-Claude Tjibaou
Note d'Iéna n° 176, JO 2004-17

Le logement de demain, pour une meilleure qualité de vie

Rapporteur : Mme Cécile Felzines
Note d'Iéna n° 223, JO 2005-26

***Les politiques de l'urbanisme et de l'habitat
face aux changements climatiques***

Rapporteur : M. Paul de Viguerie
Note d'Iéna n° 231, JO 2006-06

***La nature dans la ville
biodiversité et urbanisme***

Rapporteur : M. Bernard Reygrobellet
Note d'Iéna n° 279, JO 2007-24

Réunifier et réconcilier la ville

Rapporteur : M. Gérard Le Gall
Note d'Iéna n° 284, JO 2008-01

6. Conjoncture

Conjoncture au premier semestre 2003

Rapporteur : M. Alain Deleu
Note d'Iéna n° 143, JO 2003-15

La conjoncture au second semestre 2003

Rapporteur : M. Jean Billet
Note d'Iéna n° 155, JO2003-26

La conjoncture au premier semestre 2004

Rapporteur : M. Pierre Duharcourt
Note d'Iéna n° 174, JO 2004-13

La conjoncture économique et sociale en 2005

Rapporteur : M. Luc Guyau
Note d'Iéna n° 203, JO 2005-09

La conjoncture économique et sociale en 2007

Rapporteur : M. Philippe Le Clézio
Note d'Iéna n° 265, JO 2007-11

**7. Développement, mondialisation, relations internationales
(dont relations extérieures UE)**

***Les relations entre l'Union européenne et les pays tiers
méditerranéens : bilan et perspectives du processus de Barcelone***

Rapporteur : M. Jean-Claude Pasty
Note d'Iéna n° 15, JO 2000-13

La contribution de la France au progrès des pays en développement

Rapporteur : M. François Coursin
Note d'Iéna n° 37, JO 2001-3

***De Doha à Cancùn : la libéralisation des échanges
au service du progrès humain ?***

Rapporteur : M. Jean-Claude Pasty
Note d'Iéna n° 140, JO 2003-13

Les relations entre l'Union européenne et l'Amérique du Nord

Rapporteur : M. Michel Franck
Note d'Iéna n° 169, JO 2004-09

Les relations entre l'Union européenne et la Fédération de Russie

Rapporteur : M. Lucien Bouis
Note d'Iéna n° 181, JO 2004-23

Vers une mondialisation plus juste

Rapporteur : M. Alain Deleu
Note d'Iéna n° 193, JO 2005-02

***Redynamiser le partenariat euro-méditerranéen :
quel rôle pour la société civile ?***

Rapporteur : Mme Chantal Lebatard
Note d'Iéna n° 215 - JO 2005-15

***Les objectifs de développement du millénaire :
quels financements innovants ?***

Rapporteurs : MM. Jacques Lemerrier et Georges de La Loyère,
Note d'Iéna n° 250 - JO 2006-22

Croissance potentielle et développement

Rapporteur : M. Pierre Duharcourt
Note d'Iéna n° 255, JO 2007-03

8. Politiques européennes

Le processus de Lisbonne : communication du bureau à partir des avis du Conseil économique et social en préparation du sommet de printemps 2004

Coordinateur : M. Alain Deleu
Note d'Iéna n° 165, JO 2003-23

Le processus de Lisbonne : communication du bureau à partir des avis du Conseil économique et social en préparation du sommet de printemps 2005

Coordinateur : M. Alain Deleu
Note d'Iéna n° 189, JO 2004-26

Situation de la France au regard des indicateurs de Lisbonne

Communication de Mme Évelyne Pichenot
Note d'Iéna n° 195, JO 2005-03

La société de la connaissance dans le cadre de la Stratégie de Lisbonne

Rapporteur : M. Hubert Bouchet
Note d'Iéna n° 217, JO 2005-17

Les politiques économiques au service de la Stratégie de Lisbonne

Rapporteur : M. Henri Feltz,
Note d'Iéna n° 218, JO 2005-18

Processus de Lisbonne : Contribution du Conseil économique et social à la préparation du sommet de printemps 2007

Communication de M. Jacques Duron
Note d'Iéna n° 261, JO 2006-17

Suivi de la situation de la France au regard des indicateurs de Lisbonne

Communication de Mme Anne Duthilleul
Note d'Iéna n° 261 bis, JO 2007-07

***De l'élaboration de la législation communautaire à sa mise
en œuvre en droit national :
contribution du Conseil économique et social
à la réflexion sur « mieux légiférer »***

Communication de Mme Catherine Dumont
Note d'Iéna n° 271 - JO 2007-17

***Quel budget de l'Union européenne
au service de la croissance et de l'emploi ?***

Rapporteur : M. Georges de La Loyère
Note d'Iéna n° 277, JO 2007-22

***Quelles solidarités européennes faut-il renforcer
face aux défis de la mondialisation ?***

Rapporteur : Mme Anne Cuillé
Note d'Iéna n° 297, JO 2008-11

**9. Pollution, déchets, gestion des crises et risques,
prévention-santé, sécurité**

La gestion des déchets ménagers, une responsabilité partagée

Rapporteuse : Mme Michèle Attar
JO 1999-02

Les causes et les conséquences du naufrage du pétrolier Erika

Rapporteurs : MM. Michel Muller, Charles Fiterman,
Daniel Tardy, Mme Catherine Battut
JO 2000-3

La réforme de la politique de l'eau

Rapporteurs : MM. René Boue, Francis Vandeweeeghe et Claude Miqueu
Notes d'Iéna n° 22 et n° 22-1, JO 2000-14

***Les causes et les conséquences du naufrage du pétrolier l'Erika :
un an après***

Rapporteurs : M. Charles Fiterman, Mme Catherine Battut, MM. Daniel Tardy,
Jean Moulin, Michel Muller, Gilbert Capp
Note d'Iéna n° 27, JO 2000-16

***Les conséquences des tempêtes de décembre 1999 sur la filière-bois :
des enseignements à en tirer***

Rapporteur : M. Roger Lesbats
Note d'Iéna n° 112, JO 2002-11

Prévention et gestion des risques technologiques et industriels

Rapporteur : M. Charles Fiterman
Note d'Iéna n° 133, JO 2003-07

La prévention en matière de santé

Rapporteur : M. Guy Robert
Note d'Iéna n° 154, JO 2003-24

Organisation du travail et nouveaux risques pour la santé des salariés

Rapporteur : Mme Élyane Bressol
Note d'Iéna n° 170, JO 2004-10

Les conséquences économiques et sociales des crises agricoles

Rapporteur : M. Joseph Guimet
Note d'Iéna n° 188, JO 2004-27

Projet de loi sur la gestion des matières et des déchets radioactifs

Rapporteure : Mme Anne Duthilleul
Note d'Iéna n° 229, JO 2006-03

Sécurité routière et circulation : la responsabilité des différents acteurs

Rapporteur : M. Philippe Da Costa
Note d'Iéna n° 267, JO 2007-13

***Les enjeux de la gestion des déchets ménagers
et assimilés en France en 2008***

Rapporteure : Mme Michèle Attar
Note d'Iéna n° 298, JO 2008-13

L'avenir de la médecine du travail

Rapporteur : M. Christian Dellacherie
Note d'Iéna n° 288, JO 2008-03

***Les enjeux de la gestion des déchets ménagers et assimilés
en France en 2008***

Rapporteuse : Mme Michèle Attar
Note d'Iéna n° 298, JO 2008-13

10. Transports

La régionalisation ferroviaire

Rapporteur : M. Jacques Chauvineau
Note d'Iéna n° 59, JO 2001-17

Aéroports de proximité et aménagement du territoire

Rapporteur : M. Jacky Lebrun
Note d'Iéna n° 94, JO 2002-2

Premier bilan de la régionalisation ferroviaire

Rapporteur : M. Jacques Chauvineau
Note d'Iéna n° 148, JO 2003-19

L'automobile française : une filière majeure en mutation

Rapporteur : M. Roland Gardin
Note d'Iéna n° 238, JO 2006-12

Une nouvelle dynamique pour le transport intermodal

Rapporteur : M. Christian Rose
Note d'Iéna n° 249, JO 2006-21

11. Aménagement du territoire, maîtrise foncière

Projet de loi de programme pour l'Outre-mer

Rapporteur : Mme Marlène Melisse
Note d'Iéna n° 129, JO 2003-04

***Décentralisation, nouvelle politique contractuelle
et avenir des contrats de plan État-régions***

Rapporteur : M. Francis Vandeweeeghe
Note d'Iéna n° 180, JO 2004-18

La maîtrise foncière : clé du développement rural

Rapporteur : M. Jean-Pierre Boisson
Note d'Iéna n° 198, JO 2005-05

***Projet de loi de programme pour le développement économique
et la promotion de l'excellence outre-mer***

Rapporteur : M. Alain Saubert
Note d'Iéna n° 292, JO 2008-09

12. Recherche, technologie, énergie

Les perspectives énergétiques de la France à l'horizon 2010-2020

Rapporteur : M. Gabriel Gaudy
JO 1999-4

***La France face au défi des biotechnologies :
quels enjeux pour l'avenir ?***

Rapporteur : MM. Philippe Rouvillois et Guy Le Fur
JO 1999-13

***Économie de la connaissance :
la recherche publique française et les entreprises***

Rapporteur : M. François Ailleret
Note d'Iéna n° 156, JO 2003-25

La politique spatiale de recherche et de développement industriel

Rapporteur : M. Alain Pompidou
Note d'Iéna n° 179, JO 2004-19

***Prélèvements obligatoires :
compréhension, efficacité économique et justice sociale***

Rapporteur : M. Philippe Le Clezio
Note d'Iéna n° 221, JO 2005-22

***Recherches et technologies du futur : quelles orientations
pour la production et la consommation d'énergie ?***

Rapporteur : Mme Marie-Odile Paulet
Note d'Iéna n° 251, JO 2005-26

13. Tourisme, loisirs

L'accès aux vacances des jeunes adultes (18 à 25 ans)

Rapporteur : Mme Monique Mitrani
Note d'Iéna n° 80, JO 2001-25

Le tourisme, perspective d'avenir de l'Outre-mer français

Rapporteur : Mme Cécile Felzines
Note d'Iéna n° 253, JO 2007-01

Le tourisme d'affaires : un atout majeur pour l'économie

Rapporteur : M. Bernard Plasait
Note d'Iéna n° 269, JO 2007-15

Document annexe 2 : L'exposé des motifs et le projet de loi de programme relatif à la mise en œuvre du Grenelle de l'environnement (joint à la lettre de saisine le 30 avril 2008)

EXPOSÉ DES MOTIFS

Deux constats fondamentaux ont été largement partagés par les diverses parties prenantes au Grenelle de l'environnement et font l'objet d'un consensus mondial.

Le premier est celui des risques liés à la dégradation de l'état de notre planète : l'existence du changement climatique aujourd'hui n'est plus mise en doute, seules sont en discussion son ampleur et sa rapidité. Nous savons maintenant qu'à défaut d'une action résolue, les désordres causés par un réchauffement trop important bouleverseraient notre vie en compromettant irrémédiablement notre potentiel de croissance et plus encore celle des populations les plus démunies, qui seront les premières victimes. De même, la dégradation de la biodiversité et de la qualité des eaux est en passe d'atteindre un rythme inégalé, susceptible de remettre en cause l'existence de nombreux écosystèmes et d'ouvrir une 6^{ème} grande extinction des espèces.

Le deuxième constat partagé est celui de l'urgence. Agir vite est impératif. Quelques années de dégradation supplémentaire auront un effet exponentiel sur les dommages induits et l'observation dépasse parfois en gravité les pires scénarios des climatologues, comme l'illustre par exemple le rythme de fonte de la banquise et des grands glaciers. Si des mesures suffisantes ne sont pas prises à temps, on ne peut exclure le déclenchement d'un emballement climatique du fait du dérèglement des systèmes vivants, extrêmement dommageable pour la biodiversité et les conditions d'alimentation et de vie de l'humanité.

S'ensuit une double conséquence.

D'une part, les sociétés humaines expérimentent les unes après les autres les effets de ces dégradations sur leurs ressources et leur fonctionnement. Alors que la population planétaire augmente et que le niveau de vie moyen s'élève presque partout, les ressources considérées depuis longtemps comme abondantes et pérennes deviennent plus rares et incertaines : les énergies fossiles, l'eau potable, les terres fertiles, les systèmes vivants robustes... Aujourd'hui, le renchérissement des énergies et de l'alimentation pèse sur le pouvoir d'achat. Il s'agit donc de concevoir des économies, des organisations et des territoires qui puissent fonctionner dans ces nouvelles conditions, en préparant les conditions d'une moindre dépendance des ménages vis-à-vis de ces ressources, et en toute démocratie.

D'autre part, les secteurs d'activité les plus dynamiques comprennent d'ores et déjà que leur capacité à réduire ces dégradations, à alléger les pressions sur les écosystèmes et à absorber les impacts déjà inévitables du changement climatique, sera rapidement la base de leurs avantages concurrentiels. C'est en prenant acte de ce nouveau contexte, en l'insérant dans leurs stratégies, que les entrepreneurs pourront créer les activités de demain, pertinentes, attractives et fructueuses. *A contrario*, une société ou une activité qui ne prendrait pas en compte ces nouvelles données serait vite condamnée. C'est pourquoi le Président de la République a souhaité, dès son élection, l'organisation du Grenelle de l'environnement, réunissant autour d'une même table tous les acteurs engagés au quotidien dans le développement durable : État, collectivités territoriales, syndicats, professionnels et associations de défense de l'environnement.

Une loi pour une économie écologique, un renforcement de la compétitivité des entreprises et du pouvoir d'achat des ménages

En se fondant sur le consensus social forgé par le processus du Grenelle de l'environnement, le projet de loi entend favoriser et accélérer la prise en compte de ces nouveaux défis par tous les acteurs, simultanément, grâce à la mobilisation cohérente des moyens disponibles, afin de garantir à la société et l'économie un fonctionnement durable, et de préserver sur la durée le pouvoir d'achat des Français. La réalisation des investissements correspondant à ses objectifs pourra susciter une importante activité supplémentaire pouvant atteindre plusieurs centaines de milliers d'emplois dans des secteurs à forte intensité de main-d'œuvre et faiblement affectés par les délocalisations.

Ces investissements seront favorables au pouvoir d'achat des ménages et à la compétitivité des entreprises : ainsi, grâce à la généralisation des contrats de performance énergétique adossés à des mécanismes de financements innovants, le coût des travaux de rénovation sera lissé sur plusieurs années et sera, en large partie, financé par les économies d'énergie résultant des ces travaux. Les ménages et les entreprises bénéficieront ensuite pleinement de la totalité des économies d'énergie : leur revenu disponible - et donc leur pouvoir d'achat - sera augmenté d'autant.

Ainsi, en 2006, les ménages ont consacré 72,3 milliards d'euros à leurs dépenses en énergie (énergie domestique et carburants) soit 7,3 % de leur budget, ce qui représente en moyenne une dépense de 1140 € par habitant. Les dépenses d'énergie domestique sont à plus de 70 % consacrées au chauffage, les dépenses d'éclairage et d'électricité spécifique pour les appareils électroménagers représentant 13 % (soit 8,9 Mds€ en 2006) et l'eau chaude sanitaire 10 %. Depuis 2002, les dépenses en énergie des ménages ont augmenté de 7,5 %, les prix du fioul ayant augmenté de plus de 15 % par an en moyenne sur la période 2003-2006.

Ce projet de loi propose donc qu'en matière de logements sociaux par exemple, les trois quarts de la rénovation thermique soient financés par les économies d'énergie réalisées grâce à elle. Ces économies d'énergie auront un impact direct sur les dépenses d'énergie des ménages occupant des logements sociaux qui ont augmenté de plus de 15 % entre 2000 et 2005. En 2000 un ménage dans le parc HLM dépensait en moyenne environ 1100 € par an en énergie contre 1260 € par an en 2005. Le programme de rénovation thermique des logements sociaux permettra de réduire la consommation d'énergie moyenne du parc d'environ 20 %, ce qui représente un gain moyen de plus de 250 € par ménage et par an.

Par ailleurs, les investissements correspondant aux objectifs de ce projet de loi permettront aux entreprises concernées de trouver des relais de croissance significatifs dans des segments de marché à forte valeur ajoutée (efficacité énergétique et équipements intelligents de production et de gestion de l'énergie). Par exemple, en donnant aux entreprises françaises leaders sur les marchés du bâtiment des perspectives de développement nouvelles, la mise en œuvre des objectifs de la présente loi soutiendra leur positionnement sur des marchés stratégiques à moyen terme dont elles bénéficieront ensuite à l'export dans tous les pays occidentaux qui sont en train de mettre au point des nouvelles normes pour la construction et la rénovation de bâtiments.

Autre exemple, les investissements en matière d'énergies renouvelables ont pour objet de respecter nos engagements communautaires, soit atteindre 20 % de notre consommation d'énergie finale d'origine renouvelable d'ici 2020. Près de 70 % de cet investissement est finançable par les économies d'énergie ou la revente de l'électricité d'origine renouvelable, réalisées sur la durée de vie des équipements. Le syndicat des énergies renouvelables estime que le respect de l'objectif de 20 % d'énergies renouvelables à l'horizon 2020 se traduirait par la création de 220 000 emplois directs et indirects, au-delà des 75 000 emplois déjà créés dans le secteur.

Le processus du Grenelle de l'environnement

Voulu par le Président de la République le processus du Grenelle de l'environnement a débuté à l'été 2007. Six groupes de travail ont réuni plus de trois cents participants répartis en 5 collèges représentant les collectivités territoriales, les organisations non gouvernementales, les professionnels, les syndicats et l'État.

Les six groupes de travail avaient à émettre des propositions pour répondre aux défis suivants :

- Groupe 1 : « Lutter contre les changements climatiques et maîtriser la demande d'énergie » ;
- Groupe 2 : « Préserver la biodiversité et les ressources naturelles » ;
- Groupe 3 : « Instaurer un environnement respectueux de la santé » ;

- Groupe 4 : « Adopter des modes de production et de consommation durables : agriculture, pêche, agroalimentaire, distribution, forêt et usages durables des territoires » ;
- Groupe 5 : « Construire une démocratie écologique : institutions et gouvernance » ;
- Groupe 6 : « Promouvoir des modes de développement écologiques favorables à la compétitivité et à l'emploi ».

À ces six groupes initiaux vinrent rapidement s'adjoindre - par nécessité - deux ateliers inter-groupes, l'un sur les OGM, l'autre sur les déchets.

Ce sont plus de trois cents participants qui apportèrent ainsi leur concours à ces travaux, permettant à tous les groupes de travail de remettre leurs propositions à la fin du mois de septembre 2007.

Tenue au cours de la première quinzaine du mois d'octobre, la deuxième phase du Grenelle a consisté en une consultation des publics selon quatre modalités distinctes :

- débats sans vote au Parlement : le 3 octobre à l'Assemblée nationale, le 4 octobre au Sénat ;
- 19 réunions en région (métropole et Outre-mer) avec plus de 15 000 participants ;
- 8 forums Internet, totalisant plus de 300 000 visites, et près de 11 000 contributions publiées ;
- 28 conseils et comités consultés, en plus des partis et des fondations politiques.

La troisième phase a été une phase de négociations entre les cinq collègues autour de Jean-Louis Borloo, ministre d'État, Dominique Bussereau, secrétaire d'État aux Transports et Nathalie Kosciusko-Morizet, secrétaire d'État à l'Écologie, les 24, 25 et 26 octobre 2007. Quatre tables rondes - auxquelles ont pris part en fonction des thèmes abordés les ministres et secrétaire d'État chargés du Logement et de la ville, de la recherche et de l'enseignement supérieur, de l'agriculture et de la pêche et aussi de l'Outre-mer - ont débouché sur de très nombreux engagements pris en commun. Elle s'est clôturée à l'Élysée par le discours du Président de la République. Elle fut complétée le 20 décembre 2007, dans les mêmes conditions, par une table ronde dédiée aux questions de déchets. Ce sont les 273 engagements de ces tables rondes et les propos du chef de l'État qui dessinent un nouveau modèle de développement pour notre pays et fixent le cap à suivre : celui d'un développement durable.

La quatrième phase du processus, celle de la mise en œuvre des engagements, est toujours en cours. 33 chantiers opérationnels, pilotés par un parlementaire (pour un tiers d'entre eux) ou une personnalité reconnue dans le domaine considéré, ont à proposer les voies et moyens d'une application concrète des engagements pris.

La moitié a déjà rendu son rapport définitif. D'autres ont des échéances plus éloignées compte de la nature des travaux qui leur ont été demandés.

Cette phase opérationnelle a mobilisé plus de mille contributeurs, pour moitié représentants de l'État, pour moitié des filières professionnelles, d'entreprises et de collectivités territoriales. Compte tenu de la nature de cette phase, les représentants des associations environnementalistes et des syndicats de salariés étaient sensiblement moins nombreux.

Trente-cinq parlementaires ont ainsi pris part aux travaux des première et quatrième phases du processus du Grenelle de l'environnement.

Ce projet de loi de programme :

- reprend fidèlement les engagements du Grenelle relevant d'un texte d'orientation et de programme ;
- précise et complète certaines des orientations à partir des propositions émises par les comités opérationnels.

Certains engagements relèvent d'autres niveaux de textes juridiques : ainsi, l'instauration au Conseil économique et social d'un véritable pilier environnemental appartient-elle au registre de la loi organique ; de même, la constitution de commissions parlementaires est du ressort du règlement du Parlement lui-même ; enfin, c'est dans le cadre des dispositions arrêtées en loi de finances que peuvent être définis, pour les programmes du budget de l'État, des objectifs et des indicateurs à caractère environnemental, issus notamment de la stratégie nationale de développement durable.

L'article 1^{er} est un article d'introduction qui rappelle l'articulation de cette loi avec la stratégie nationale de développement durable.

Le titre 1^{er} est relatif à la lutte contre le changement climatique.

L'article 2 rappelle les engagements internationaux et européens de la France en la matière à l'horizon 2020 : réduction des émissions de gaz à effet de serre (- 20 %), augmentation de l'efficacité énergétique (+ 20 % au niveau européen) et de la part des énergies renouvelables (+20 %). L'émergence d'un nouveau modèle de croissance sobre en carbone et en énergie requiert que l'impact des émissions de gaz à effet de serre soit progressivement pris en compte dans le prix des biens et services. Plusieurs mécanismes y concourant sont présentés.

Le chapitre 1^{er} est consacré à la rupture à opérer dans la consommation d'énergie du secteur des bâtiments, secteur prioritaire car premier consommateur d'énergie en France et un émetteur important de gaz à effet de serre comme le rappelle l'article 3 : il consomme en effet 42,5 % de l'énergie finale et produit 123 millions de tonnes de dioxyde de carbone, soit 23 % des émissions nationales. Ses émissions ont augmenté d'environ 15 % depuis 1990. La consommation moyenne du parc de résidences principales est de 240 kilowattheures d'énergie primaire par mètre carré et par an. L'article 4 retient des objectifs ambitieux de normes de construction pour les bâtiments neufs, et l'article 5 définit un cadre pour l'audit énergétique et la rénovation des bâtiments existants, y compris les logements sociaux. L'article 6 insiste sur l'importance d'engager un ambitieux programme de formation, de recrutement et de qualification des professionnels du bâtiment.

Le chapitre 2 est consacré à l'urbanisme. L'article 7 souligne la nécessité de prendre en considération dans le code de l'urbanisme la lutte contre le réchauffement climatique et l'adaptation à celui-ci. L'article 8 prévoit qu'il sera demandé à certaines collectivités territoriales d'établir des plans climat-énergie territoriaux, et d'harmoniser, dans le respect de leur autonomie, leurs prévisions et leurs décisions d'utilisation de l'espace. Il mentionne des objectifs de la réforme du droit de l'urbanisme et la promotion de la réalisation d'opérations exemplaires d'urbanisation durable.

Le chapitre 3 est consacré aux transports. L'article 9 fixe un objectif de réduction de 20 % en 2020 des émissions de CO₂, définit les principes d'une politique durable des transports et précise qu'une priorité moindre sera dorénavant accordée au transport par la route, tant pour les transports de personnes que pour les transports de marchandises.

L'article 10 décrit, pour les transports de marchandises, la primauté donnée au rail ainsi qu'aux capacités portuaires et fluviales, et prévoit que le gouvernement proposera la création d'une taxe kilométrique sur les poids lourds. L'article 11 détaille, pour les transports de voyageurs, les mesures prises pour favoriser le rail par rapport à la route et à l'avion ; ces différents modes auront à réduire nuisances sonores, pollutions et consommations énergétiques. L'article 12 traite des transports urbains et périurbains et propose des mesures destinées d'une part à améliorer les performances environnementales et énergétiques des automobiles, d'autre part à accélérer le renforcement des transports collectifs urbains. Enfin, l'article 14 traite du schéma national des infrastructures des transports, de l'observatoire des transports et de l'information du Parlement.

Le chapitre 4 est consacré à l'énergie. L'article 15 rappelle l'importance des économies d'énergie et des technologies sobres en carbone. L'article 16 précise les axes d'action en faveur des économies d'énergie, qui pourront être incitatifs ou réglementaires. L'article 17 fixe l'ambition de la politique nationale en matière d'énergies renouvelables et annonce la mise en place d'un soutien à la production de chaleur d'origine renouvelable et à la mobilisation de la ressource forestière. L'article 18 donne les principes de la stratégie française en biocarburants.

Le chapitre 5 est consacré à la recherche. L'article 19 mentionne les priorités de recherche depuis les connaissances fondamentales jusqu'aux démonstrateurs et l'éco-innovation. Il confirme l'intensification de l'effort de financement annoncé par le Président de la République.

LE TITRE II EST RELATIF À LA BIODIVERSITÉ ET AUX MILIEUX NATURELS

Le chapitre 1^{er} est consacré aux moyens d'enrayer la perte de biodiversité. L'article 20 en rappelle les objectifs et les principaux moyens d'action, indépendamment de l'achèvement de l'application de la directive Habitats. L'article 21 définit le concept de trame verte et bleue et son mode de pilotage territorial. L'article 22 traite de la connaissance de la biodiversité (actualisation des inventaires; renforcement des dispositifs d'observation et de collecte de l'information) et mentionne l'évaluation de l'investissement budgétaire de l'État pour les mesures du chapitre 1^{er}.

Le chapitre 2 est consacré à l'eau. Les articles 23 et 24 rappellent les objectifs et les principaux moyens d'action, notamment pour la trame bleue. L'article 25 traite de la connaissance et précise le cadre de l'investissement budgétaire de l'État pour le chapitre 2.

Le chapitre 3 est consacré à l'agriculture et à la sylviculture. L'article 26 fixe les objectifs assignés à l'agriculture en matière environnementale (développement de l'agriculture biologique, certification environnementale des exploitations, généralisation des pratiques agricoles soutenables et productives, maîtrise énergétique) et précise les principaux axes d'action (réglementation, incitations, formation, développement). L'article 27 fait de même pour la sylviculture.

Le chapitre 4 est consacré à la gestion intégrée de la mer et du littoral. L'article 28 décrit le contenu de cette gestion concertée et planifiée à décliner aux échelles appropriées, et les actions à mettre en œuvre pour une gestion durable des stocks halieutiques.

LE TITRE III EST RELATIF À LA PRÉVENTION DES RISQUES POUR L'ENVIRONNEMENT ET LA SANTÉ

L'article 29 fixe les orientations du deuxième plan national santé environnement (2009-2012). Les articles 30 et 31 proposent un cadre rigoureux pour l'utilisation des substances les plus préoccupantes pour la santé, respectivement dans les lieux publics et en milieu professionnel. L'article 32 fixe des objectifs de réduction des particules fines pour l'air extérieur ainsi que des axes d'action sur les produits utilisés dans l'ameublement et la construction pour réduire la pollution de l'air intérieur. L'article 33 fixe des objectifs en termes de traitement des nuisances sonores. L'article 34 annonce un débat public et un encadrement réglementaire pour certains usages des substances nano-particulaires. L'article 35 traite des sites historiquement pollués et l'article 36 de la prévention des risques majeurs. L'article 37 fixe le cadre de l'investissement budgétaire de l'État en faveur des actions décrites aux articles 29 à 36.

Enfin, l'article 38 retient les objectifs de la politique des déchets en termes de réduction de leur production, d'augmentation du recyclage notamment dans plusieurs filières spécifiques, d'encadrement réglementaire et d'accompagnement économique, et détaille les axes d'action correspondants.

LE TITRE IV EST RELATIF À L'ÉTAT EXEMPLAIRE

L'article 39 retient des objectifs que l'État s'appliquera à lui-même :

- au I, faire apparaître dans les études d'impact des lois les incidences environnementales en complément des impacts économiques et sociaux ;
- au II, atteindre des objectifs précis en termes d'écoresponsabilité;
- au III, réaliser des bilans de consommation d'énergie et d'émission de gaz à effet de serre ;
- au IV, évaluer les impacts environnementaux des aides publiques ;
- au V, former ses agents à l'environnement et au développement durable ;
- au VI, développer de nouveaux indicateurs de comptabilité nationale valorisant les biens publics environnementaux et rendre compte annuellement devant le Parlement du suivi des indicateurs de la stratégie nationale du développement durable.

LE TITRE V EST RELATIF À LA GOUVERNANCE

L'article 40 annonce un nouveau statut institutionnel pour les acteurs environnementaux non gouvernementaux et une réforme des institutions appelées à traiter de questions environnementales. L'article 41 traite des collectivités territoriales. L'article 42 affirme le principe de la transparence environnementale et annonce une rénovation des enquêtes publiques, du débat public et de l'expertise publique environnementale. L'article 43 traite de la responsabilité sociale et environnementale des entreprises (extension du champ d'application des obligations d'information environnementale prévues par la loi relative aux nouvelles régulations économiques, bilan des consommations énergétiques, définition d'indicateurs, plans de formation, institutions représentatives du personnel, alertes environnementales, certification, responsabilité des maisons mères). L'article 44 traite de l'information des consommateurs et du dispositif encadrant le contenu environnemental des messages publicitaires, de l'étiquetage environnemental des produits et services, du système de bonus-malus, de TVA à taux réduit pour les produits ayant un faible impact sur le climat ou la biodiversité. L'article 45 propose plusieurs axes pour intégrer les connaissances environnementales et de développement durable dans les formations.

LE TITRE VI EST RELATIF AUX DÉPARTEMENTS ET COLLECTIVITÉS D'OUTRE-MER

L'article 46 fixe des objectifs pour ces collectivités dans les domaines de l'énergie, des déchets, des risques, de la biodiversité et des ressources naturelles, des activités extractives, des pollutions et de la santé. L'article 47 en donne les conditions d'application spécifiques aux territoires ultramarins.

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

Article 1^{er}

Prenant appui sur les conclusions du Grenelle de l'environnement, la présente loi fixe les objectifs, définit le cadre d'action et précise les instruments de la politique 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. Elle assure 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.

Les objectifs et le programme d'action définis dans la présente partie requièrent la mobilisation de l'ensemble des composantes de la nation, de toutes les capacités d'innovation et des investissements humains et financiers nécessaires à leur réalisation. La stratégie nationale de développement durable, élaborée en étroite association avec les collectivités locales, les représentants des milieux économiques et des salariés, ainsi que les représentants de la société civile, notamment les associations et organisations non gouvernementales de protection de l'environnement, organise cette mobilisation en veillant à sa cohérence avec la stratégie européenne et les engagements internationaux de la France.

Le gouvernement présentera chaque année au Parlement un rapport sur la mise en œuvre de la stratégie nationale de développement durable, et proposera les mesures propres à améliorer son efficacité.

TITRE Ier : LUTTE CONTRE LE CHANGEMENT CLIMATIQUE.

Article 2

I - La France place la lutte contre le changement climatique au premier rang des priorités assignées à ses politiques nationales, européenne et internationale. Dans cette perspective, elle confirme son engagement de diviser par quatre ses émissions de gaz à effet de serre entre 1990 et 2050, afin de ramener à cet horizon ses émissions annuelles de gaz à effet de serre à un niveau inférieur à 140 millions de tonnes équivalent CO₂.

La France se fixe comme objectif de devenir l'économie la plus efficiente en carbone de l'Union européenne d'ici 2020. À cette fin, elle prendra toute sa part à la réalisation de l'objectif de réduction d'au moins 20 % des émissions de gaz à effet de serre de l'Union européenne à cette échéance, cet objectif étant porté à 30 % pour autant que d'autres pays industrialisés s'engagent sur des objectifs

comparables et que les pays en développement les plus avancés apportent une contribution adaptée. Elle soutiendra également la conclusion d'engagements internationaux contraignants de réduction des émissions. Elle concourra, de la même manière, à la réalisation de l'objectif d'amélioration de 20 % de l'efficacité énergétique de l'Union européenne et s'engage à porter la part des énergies renouvelables à au moins 20 % de sa consommation d'énergie finale d'ici à 2020.

II - Les mesures nationales de lutte contre le changement climatique portent conjointement et en priorité sur la consommation d'énergie des bâtiments et les émissions de gaz à effet de serre des secteurs des transports et de l'énergie.

III - L'émergence d'un nouveau modèle de croissance sobre en carbone requiert que l'impact des émissions de gaz à effet de serre soit progressivement pris en compte dans le prix des biens et services. Trois mécanismes seront privilégiés pour y parvenir : l'amélioration de l'information sur le coût écologique des échanges, l'adoption de nouvelles réglementations et la mise en place de mécanismes incitatifs économiques, incluant l'assujettissement de certains secteurs à un système d'échange de quotas d'émissions de gaz à effet de serre comportant une part significative d'allocation des quotas par mise aux enchères, cette part tenant compte du degré d'exposition à la concurrence internationale.

L'État 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.

IV - La France soutiendra la mise en place d'un mécanisme d'ajustement aux frontières pour les importations en provenance des pays qui refuseraient de contribuer à raison de leurs responsabilités et capacités respectives à l'effort mondial de réduction des émissions de gaz à effet de serre après 2012.

V - Les mécanismes incitatifs et les financements publics consacrés à des investissements de production ou de consommation d'énergie tiendront compte des économies d'énergies réalisées et du temps nécessaire à la rentabilisation des investissements concernés. L'efficacité de ces mécanismes et dispositifs sera évaluée notamment au regard de leur coût par rapport au volume d'émissions de gaz à effet de serre évitées. La puissance publique pourra mettre en place des incitations économiques et financières adaptées, qui, lorsqu'elles ont pour objet

la réduction des émissions de CO₂, devront être justifiées en référence au coût de la tonne de CO₂ évitée. L'État mettra à l'étude l'élaboration de valeurs de référence du coût de la tonne de carbone évitée au regard de sa stratégie de réduction des émissions de gaz à effet de serre.

CHAPITRE I - ORGANISER UNE RUPTURE POUR RÉDUIRE LA CONSOMMATION D'ÉNERGIE DES BATIMENTS

Article 3

Le secteur du bâtiment, qui consomme plus de 40 % de l'énergie finale et contribue pour près du quart aux émissions nationales de gaz à effet de serre, représente le principal gisement d'économies d'énergie exploitable immédiatement et se trouve par conséquent au cœur des enjeux de la lutte contre le réchauffement climatique ; la mise en œuvre à grande échelle de travaux de rénovation thermique réduira durablement les dépenses énergétiques et contribuera ainsi à améliorer le pouvoir d'achat des Français.

La réalisation des objectifs indiqués à l'article 2 de la présente loi passe par le développement de technologies de rupture dans la construction des nouveaux bâtiments et la rénovation accélérée du parc de bâtiments existants.

Article 4

L'État se fixe comme objectifs que :

- la norme « bâtiment basse consommation » s'applique à toutes les constructions neuves faisant l'objet d'une demande de permis de construire déposée à compter de la fin 2012, et par anticipation, à toutes les constructions neuves de bâtiments publics et tertiaires à compter de fin 2010.

La norme « bâtiment basse consommation » correspond à une consommation d'énergie primaire inférieure à un seuil de 50 kilowattheures par mètre carré et par an en moyenne. Ce seuil sera modulé en fonction de la localisation, des caractéristiques, de l'usage et des émissions de gaz à effet de serre des bâtiments.

- la norme « bâtiment à énergie positive » s'applique à toutes les constructions neuves faisant l'objet d'une demande de permis de construire déposée à compter de la fin 2020. La norme « bâtiment à énergie positive » correspond, sauf exception, à une consommation d'énergie des bâtiments inférieure à la quantité d'énergie qu'ils produisent à partir de sources renouvelables.

Les normes susmentionnées auront pour objectif de réduire les consommations d'énergie et les émissions de CO₂. Elles seront également adaptées à l'utilisation

du bois comme matériau, en veillant à ce que soit privilégiée l'utilisation de bois certifié.

De plus l'État se fixe également comme objectif que le parc de logements neufs construits dans le cadre du programme national de rénovation urbaine prévu par la loi n° 2003-710 du 1^{er} août 2003 d'orientation et de programmation pour la ville et la rénovation urbaine respecte par anticipation la norme « bâtiment basse consommation ».

Pour atteindre ces objectifs, un avantage supplémentaire sera prévu pour les acquéreurs de logements dont la performance énergétique excède la réglementation applicable, au sein du dispositif d'aide à l'accession à la propriété prévu à l'article 200 *quaterdecies* du code général des impôts et du prêt taux zéro prévu à l'article 244 *quater J* de ce code. Le bénéfice du dispositif d'aide à l'accession à la propriété prévu à l'article 200 *quaterdecies* du code général des impôts sera subordonné à la production d'une attestation certifiant que les logements concernés prennent en compte la réglementation thermique applicable.

Article 5

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

II. Tous les bâtiments de l'État et de ses établissements publics feront l'objet d'un audit énergétique d'ici 2010. À partir de ce diagnostic, il est donné comme objectif à l'État et à ses établissements publics d'engager la rénovation de l'ensemble de leurs bâtiments d'ici 2012 et de traiter à cette échéance leurs surfaces les moins économes énergétiquement. Cette rénovation aura pour objectif, selon un programme adapté aux spécificités de chaque administration et établissement public, de réduire d'au moins 40 % les consommations d'énergie et d'au moins 50 % les émissions de gaz à effet de serre de ces bâtiments dans un délai de dix ans.

Dans le respect de leur autonomie, les collectivités territoriales seront invitées à engager un programme de rénovation énergétique de leurs bâtiments dans les mêmes conditions et au même rythme que celui de l'État.

Les travaux de rénovation thermique réalisés sur les 50 millions de mètres carrés des bâtiments de l'État et les 70 millions de mètres carrés de ses principaux établissements publics seront réalisés en faisant appel de façon privilégiée à des contrats de partenariat public privé, notamment des contrats de performance énergétique.

À compter de 2010, à partir des rapports établis par chaque ministre sur la mise en œuvre de ces dispositions, le gouvernement présentera chaque année au Parlement un rapport sur les travaux d'efficacité énergétique engagés sur les bâtiments de l'État et des établissements publics comparant les résultats obtenus aux objectifs fixés.

III. L'État se fixe comme objectif la rénovation thermique à terme de l'ensemble du parc de logements sociaux, en commençant avant fin 2020 par 800 000 logements sociaux dont la consommation énergétique est supérieure à 230 kilowatt/heures d'énergie primaire par mètre carré et par an. L'objectif est de ramener leur consommation annuelle à des valeurs inférieures à 150 kilowatt/heures d'énergie primaire par mètre carré et par an.

L'objectif est le suivant :

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

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

Les organismes bailleurs de logements sociaux s'attacheront à favoriser le recours aux énergies renouvelables.

V. Afin de permettre une rénovation énergétique accélérée du parc résidentiel existant, l'État 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'État 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 prévoiront 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'État 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.

Une concertation entre bailleurs et associations de locataires sera engagée sous l'égide de l'État pour définir les modalités de partage des économies d'énergie réalisées par ces investissements.

En complément des mesures précitées, l'État 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.

VI. L'État encouragera la constitution d'un groupement de l'ensemble des acteurs du plan de rénovation énergétique des bâtiments pour suivre et adapter les chantiers de rénovation thermique dans les secteurs résidentiel et tertiaire.

Article 6

Un programme de formation professionnelle, de recrutement et de qualification des professionnels du bâtiment sera engagé, dans le but notamment d'encourager l'activité de rénovation du bâtiment, dans ses dimensions thermiques, acoustiques et de qualité de l'air intérieur.

Les programmes publics de recherche dans le domaine du bâtiment seront orientés vers les nouvelles générations de bâtiments faiblement consommateurs d'énergie et les techniques de rénovation performantes.

CHAPITRE II - URBANISME

Article 7

L'article L. 110 du code de l'urbanisme est ainsi modifié :

1° après les mots « gérer les sols de façon économe », sont insérés les mots « de réduire les émissions de gaz à effet de serre, de maîtriser la demande d'énergie et d'économiser les ressources fossiles » ;

2° il est ajouté un second alinéa ainsi rédigé :

« L'action des collectivités publiques en matière d'urbanisme contribue à la lutte contre le changement climatique et à l'adaptation à ce changement ».

Article 8

I. Le rôle des collectivités publiques dans la conception et la mise en œuvre de programmes d'aménagement durables doit être renforcé. À cet effet, il sera demandé aux conseils régionaux, aux conseils généraux et aux communes de plus de 50 000 habitants d'établir, en cohérence avec les documents d'urbanisme, des plans climat énergie territoriaux avant 2012.

II. Le droit de l'urbanisme devra prendre en compte les objectifs suivants :

- introduction de la lutte contre le changement climatique, de l'adaptation au changement climatique et de la maîtrise de l'énergie dans les objectifs des documents d'urbanisme ;
- fixation par les collectivités territoriales d'objectifs chiffrés de lutte contre la régression des surfaces agricoles et naturelles ; des indicateurs de consommation d'espace seront préalablement définis ;
- mise à disposition des collectivités publiques d'outils permettant en particulier de lutter contre l'étalement urbain et la déperdition d'énergie, en leur permettant de prescrire, dans certaines zones, des seuils minimaux de densité ou des performances énergétiques supérieures à la réglementation ;
- harmonisation entre les documents d'orientation et les documents de planification, bâtis à l'échelle de l'agglomération, afin d'encourager les collectivités publiques à concevoir l'urbanisme de façon globale ;
- préservation de la biodiversité à travers la conservation, la restauration et la création de continuités écologiques ;
- revue des règles fiscales et des incitations financières relatives au logement et à l'urbanisme, au service d'une gestion économe des ressources et de l'espace.

III. L'État promeut la réalisation, par les collectivités publiques, d'opérations exemplaires d'aménagement durable des territoires.

L'État mettra en œuvre un plan d'action pour encourager les collectivités publiques, et particulièrement celles ayant un programme significatif de développement de l'habitat, à réaliser des éco-quartiers. Ce plan consiste à mettre à disposition des collectivités publiques des référentiels aidant à la réalisation des projets et à assister les collectivités publiques dans l'ingénierie de projets.

À plus grande échelle, l'État encouragera la réalisation, par des agglomérations volontaires, de programmes globaux d'innovation énergétique, architecturale et sociale, en continuité avec le bâti existant, qui intégreront dans leurs objectifs la rénovation du patrimoine existant, le développement des transports en commun et des modes doux de déplacement, la prise en compte des enjeux économiques et sociaux, la réduction de la consommation d'espace et la réalisation de plusieurs éco-quartiers.

Un plan pour restaurer la nature en ville sera préparé pour l'année 2009.

CHAPITRE III - TRANSPORTS

Article 9

I - L'article 3 de la loi n° 82-1153 du 30 décembre 1982 d'orientation des transports intérieurs modifiée, est remplacé par les dispositions suivantes :

« Article 3 :

- I - La politique des transports contribue au développement durable et au respect des engagements nationaux et internationaux de la France en matière d'émissions de gaz à effet de serre et autres polluants. Dans le domaine des transports, l'objectif retenu est de réduire les émissions de dioxyde de carbone de 20 % d'ici 2020, afin de les ramener à cette date au niveau qu'elles avaient atteint en 1990.
- II - La politique durable des transports de personnes et de marchandises assure le développement des modes de transports individuels et collectifs, en tenant compte de leurs avantages et inconvénients en matière de développement régional, d'aménagement urbain, de protection de l'environnement, d'utilisation rationnelle de l'énergie, de sécurité et de réduction des émissions de gaz à effet de serre et autres polluants.

Elle tient compte non seulement des coûts économiques, mais également sociaux et environnementaux, monétaires et non monétaires, attachés à la création, à l'entretien et à l'usage des infrastructures, équipements et matériels de transport et supportés par les usagers et les tiers.

La politique durable des transports optimise l'utilisation des réseaux et équipements existants par des mesures d'exploitation et des tarifications appropriées. Elle veille à leur mise à niveau préalable et à leur entretien.

La politique durable des transports favorise la complémentarité des modes, notamment par l'aménagement des lieux d'échanges et de correspondances. Elle encourage, grâce à la coopération entre les autorités organisatrices et entre les opérateurs, la coordination de l'exploitation des réseaux, la tarification combinée et l'information multimodale des usagers.

- III - Le développement de l'usage des transports collectifs de personnes revêt un caractère prioritaire. À cet effet, la politique durable des transports accorde, en matière d'infrastructures, la priorité aux transports en commun dans les zones urbaines et aux investissements ferroviaires par rapport au développement de projets routiers ou aéroportuaires. La programmation des infrastructures prend en compte les enjeux d'aménagement et la compétitivité des territoires.

Elle permet la desserte, par au moins un service de transport remplissant une mission de service public, des territoires de faible densité démographique, à partir des grands réseaux de transport.

Dans le cadre des plans de déplacements urbains, elle encourage la mise en place de plans de déplacement d'entreprises, d'administrations, d'écoles ou de zones d'activité, ainsi que le développement du covoiturage de l'auto-partage, de la marche et du vélo. Elle donne aux autorités organisatrices des transports urbains les compétences nécessaires à la définition d'une politique globale de mobilité durable.

- IV - Pour les marchandises, le développement de l'usage du transport fluvial, ferroviaire, du transport maritime, et plus particulièrement du cabotage, revêt un caractère prioritaire. À cet effet, la politique durable des transports accorde, en matière d'infrastructures, une priorité aux investissements ferroviaires, fluviaux et portuaires, tout en tenant compte des enjeux liés au développement économique et à l'aménagement et à la compétitivité des territoires. Elle soutient le développement des trafics massifiés de fret ferroviaire, du transport combiné, des autoroutes ferroviaires et des autoroutes de la mer.

L'État définit un réseau ferroviaire à dominante fret, partie du réseau ferroviaire national sur laquelle sont concentrés ses investissements en matière de fret, notamment pour permettre la circulation de trains longs. Le fret y bénéficie de sillons de qualité.

- V - La politique durable des transports veille à réduire les nuisances des différents modes de transports. Elle favorise l'adoption de comportements éco-responsables et incite les entreprises du secteur des transports à améliorer leur performance environnementale.

Elle soutient l'effort de recherche technologique en faveur d'une diminution des nuisances et des émissions de gaz à effet de serre des transports et encourage le renouvellement des matériels de transports.

La politique de réduction des pollutions et nuisances fait, tous les cinq ans, l'objet d'un programme d'actions sur la base d'objectifs chiffrés.

- VI- La politique durable des transports établit, dans chacun des modes de transports, les fondements d'une concurrence loyale entre les entreprises, notamment en harmonisant leurs conditions d'exploitation et d'utilisation. Elle veille à ce que le développement de la concurrence se fasse sans discrimination, en mettant en place et garantissant le fonctionnement des outils de régulation nécessaires. »

- II - L'article 3-1 de la loi n° 82-1153 du 30 décembre 1982 d'orientation des transports intérieurs modifiée est abrogé.

Article 10

Les transports durables de marchandises

- I - Les moyens dévolus à la politique des transports des marchandises sont mobilisés pour atteindre une croissance de 25 % de la part de marché du fret non routier d'ici 2012.
- II - En complément de l'effort des régions pour l'entretien et la régénération du réseau ferroviaire, les moyens dévolus par l'État et les établissements publics à la régénération seront accrus régulièrement pour atteindre un niveau en 2015 de 400 millions d'euros par an supplémentaires par rapport à aujourd'hui, soit un niveau 2,5 fois plus élevé qu'en 2004. Les deux principaux axes Nord-Sud du réseau seront aménagés afin de permettre la circulation de trains longs d'au moins mille mètres. L'extension progressive du réseau ferroviaire à grande vitesse et la création de lignes nouvelles mixtes libérera de la capacité pour le fret ferroviaire.

Un réseau d'utoroutes ferroviaires à haute fréquence sera développé pour offrir une alternative performante aux transports routiers à longue distance, notamment pour les trafics de transit. Dans une première phase, trois autoroutes ferroviaires seront mises en place : l'utoroute ferroviaire alpine qui sera prolongée jusqu'à la région lyonnaise, l'utoroute ferroviaire entre Perpignan et Luxembourg et l'utoroute ferroviaire Atlantique entre le pays basque, la région parisienne et le Nord de la France. L'adaptation des infrastructures fera l'objet d'un financement public complémentaire de 50 millions d'euros et la création des plates-formes de fret fera l'objet d'un financement de 50 millions d'euros.

La création d'opérateurs ferroviaires de proximité sera encouragée afin de répondre à la demande de trafic ferroviaire de wagons isolés. Des dotations du budget de l'État encourageront le recours au transport combiné par des compensations tarifaires aux opérateurs, au moyen de conventions passées entre l'État et les opérateurs qui s'engagent sur des objectifs de développement et d'organisation. La faculté de réserver des sillons sera donnée aux opérateurs de transport combiné. Enfin, les projets innovants, comme les projets de fret à grande vitesse, seront encouragés par des dispositifs spécifiques.

Une commission de régulation des activités ferroviaires sera créée afin notamment de veiller au développement sans discrimination de la concurrence au sein du transport ferroviaire de fret et ainsi favoriser la croissance globale des trafics transportés.

- III - La politique portuaire vise à améliorer la compétitivité des ports français dans la concurrence internationale, afin de permettre un développement des activités de transport de fret et de logistique créateur d'emplois et respectueux de l'environnement.

Elle accompagne le développement des capacités portuaires. Elle met en place les conditions d'une desserte terrestre efficace des grands ports français par les modes de transport massifiés, ferroviaire et fluvial. L'objectif retenu est un doublement de la part de marché du fret non-routier pour les acheminements à destination et en provenance des ports.

- IV - L'État soutiendra avec les différentes parties concernées le développement de lignes d'utoroutes de la mer sur la façade atlantique entre la France, l'Espagne et le Portugal, comme sur la façade méditerranéenne entre la France, l'Espagne et l'Italie, afin d'offrir des alternatives à la traversée des massifs pyrénéens et alpins. Elles auront pour objectif de permettre un report modal de 5 à 10 % des trafics concernés. L'État pourra soutenir ces projets notamment au travers d'obligation de services publics. Si

nécessaire, l'intervention budgétaire de l'État pourra être sollicitée pour un montant maximal de 80 millions d'euros.

- V - Le réseau fluvial magistral sera modernisé et développé. Le canal à grand gabarit Seine-Nord-Europe, qui permettra le report vers la voie d'eau de 4,5 milliards de tonnes-kilomètres par an, soit l'économie de 250 000 tonnes de dioxyde de carbone par an, sera lancé. Ce programme, présentant un coût de l'ordre de 4 milliards d'euros, sera cofinancé dans le cadre d'un contrat de partenariat public-privé, par l'Union européenne, les collectivités territoriales et l'État, sur la période 2009-2020.

Dans ce cadre, le soutien de l'État à la batellerie sera maintenu.

- 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.

Les performances environnementales du fret routier seront améliorées notamment grâce à la mise en place de péages sans arrêt et par le développement de l'éco-conduite.

Le gouvernement proposera la mise en place, à compter de 2011, d'une taxe kilométrique sur les poids lourds visant à réduire les impacts environnementaux du transport de marchandises et à financer les nouvelles infrastructures nécessaires à la mise en œuvre de la politique de transport durable définie au présent chapitre. Cette taxe consistera à faire acquitter aux transporteurs le coût du réseau routier national non concédé et des routes départementales et communales susceptibles de subir un report de trafic.

Article 11

Les transports durables de voyageurs

- I - La politique durable des transports vise à offrir aux voyageurs des solutions de transport plus performantes de façon à réduire la dépendance aux hydrocarbures et les émissions de gaz à effet de serre, les pollutions atmosphériques et autres nuisances, et à accroître l'efficacité énergétique, en organisant un système de transports intégré et multimodal privilégiant les transports ferroviaires dans leur domaine de pertinence.

- II - La politique durable des transports vise à offrir des alternatives ferroviaires plus performantes que le transport aérien pour les déplacements nationaux et européens, ainsi que pour la desserte des plates-formes de correspondances aériennes. À cet effet, la connexion des grandes plates-formes aéroportuaires avec le réseau ferroviaire à grande vitesse sera améliorée.

La création de nouveaux aéroports sera limitée aux cas de déplacement de trafic pour des raisons environnementales. La desserte des aéroports par les transports collectifs sera encouragée.

L'État assure la transparence de l'information relative aux nuisances engendrées par le transport aérien. Des dispositifs de sanction renforcés seront mis en place à l'encontre des compagnies qui ne respectent pas la réglementation environnementale.

Afin de lutter contre les nuisances sonores autour des aéroports, l'État veillera à la maîtrise de l'urbanisation autour de ceux-ci et financera l'aide à l'insonorisation des riverains.

En matière de navigation aérienne, les procédures d'approche et de décollage des avions seront optimisées afin de limiter le bruit et la consommation de carburant dans le respect des impératifs de sécurité. La France contribuera à la mise en place du ciel unique européen en participant à la création d'un bloc d'espace aérien fonctionnel commun avec les États voisins de l'Union européenne et au développement des futurs systèmes européens de navigation aérienne. La participation de la France s'effectuera au travers du programme SESAR pour un montant s'élevant à 200 millions d'euros sur une période de 7 ans.

En coordination avec les acteurs du secteur aérien, l'État intensifiera l'effort de recherche dans le domaine de la recherche aéronautique civile. À l'horizon 2020, les objectifs retenus sont une réduction par passager-kilomètre de 50 % de la consommation de carburant et des émissions de gaz carbonique des avions, une réduction de 80 % des émissions d'oxydes d'azote et une réduction de 50 % du bruit perçu.

La France soutiendra l'objectif d'inclusion des émissions du transport aérien dans le système de marchés de quotas d'émissions, dans le respect des réglementations et conventions internationales.

- III - Le maillage du territoire par des lignes ferrées à grande vitesse sera poursuivi, non seulement pour relier les capitales régionales à Paris, mais aussi pour les relier entre elles et assurer la connexion du réseau français au réseau européen.

À cet effet, outre la ligne Perpignan-Figueras et la première phase de la branche Est de la ligne Rhin-Rhône actuellement en travaux, la réalisation de 2000 km de lignes ferroviaires nouvelles à grande vitesse sera lancée d'ici 2020 : la ligne Tours-Bordeaux, le contournement de Nîmes et de Montpellier, la ligne Montpellier-Perpignan, la ligne Bretagne-Pays-de-la-Loire, les deuxièmes phases de la ligne Est et de la branche Est de la ligne Rhin-Rhône, l'interconnexion Sud des lignes à grande vitesse en Ile-de-France, la ligne Provence-Alpes-Côte d'Azur, la ligne Bordeaux-Toulouse, la ligne Bordeaux-Hendaye, les branches Sud et Ouest de la ligne Rhin-Rhône.

Le programme de lignes à grande vitesse fera l'objet d'ici la fin 2008, d'une concertation - prenant en compte l'impact sur la biodiversité - avec les collectivités territoriales, en particulier les régions : priorités, tracés, alternatives à la grande vitesse, clef de financement.

Un programme supplémentaire de 2 500 kilomètres sera défini dans une perspective de long terme incluant notamment la mise à l'étude d'un barreau est-ouest.

Les grandes villes qui resteraient à l'écart du réseau à grande vitesse verront la qualité de leur desserte améliorée en termes de vitesse et de confort, notamment par l'aménagement des infrastructures existantes et le cas échéant dans le cadre de missions de service public via un système de péréquation.

Article 12

Les transports urbains durables

- I - Dans les zones urbaines et périurbaines, la politique durable des transports vise à réduire les émissions de gaz à effet de serre, les nuisances et les pollutions.

À cet effet, elle encourage le développement du covoiturage et de l'auto-partage, celui de la marche et du vélo, notamment par l'adoption d'un code de la rue sous forme de charte.

Elle soutient et promeut les innovations technologiques réduisant la pollution et la consommation des véhicules, en veillant parallèlement à la réduction des polluants locaux, comme les particules ou les oxydes d'azote.

L'État se fixe comme objectif de ramener les émissions moyennes de gaz carbonique de l'ensemble du parc de véhicules particuliers en circulation de 176g CO₂/km à 130 gCO₂/km en 2020 grâce notamment à la mise en place d'éco-pastilles. Des objectifs similaires en proportion devront être atteints pour les véhicules utilitaires et les cyclomoteurs.

L'État mettra en œuvre un programme de recherche en faveur du développement industriel des véhicules propres et économes. L'État incitera à la mise en place d'une stratégie d'achats groupés de tels véhicules en lien avec les collectivités locales, les établissements publics et les entreprises disposant d'un parc automobile à usage professionnel important.

En lien avec les professionnels de l'automobile et les associations d'usagers de la route, l'État mettra en place un programme national d'incitation à la conduite respectueuse de l'environnement.

- II - Les collectivités territoriales ont souhaité développer les transports collectifs en site propre afin de les porter en 15 ans de 329 à 1800 km et contribuer, avec l'État, au désenclavement des quartiers sensibles. Le coût de l'accélération de ce programme est estimé par les collectivités concernées à 18 milliards d'euros d'investissements hors Île-de-France.

De nouveaux outils de financement seront mis à disposition des collectivités. L'État apportera pour ce qui le concerne, à concurrence de 2,5Mds€ d'ici 2020, des concours aux projets nouveaux au terme d'appels à projets obéissant à des critères de qualité au regard des objectifs de la présente loi, pour des investissements en priorité au bénéfice du désenclavement des quartiers sensibles et pour l'extension des réseaux existants. Il pourra aussi apporter une aide sous forme de prêts bonifiés.

Les projets portés par les autorités organisatrices des transports devront également s'insérer dans une stratégie urbaine et intégrer les enjeux environnementaux globaux et locaux : air, biodiversité, cadre de vie et paysage, limitation de l'étalement urbain. Ils comprendront des objectifs de cohésion sociale, de gestion coordonnée de l'espace urbain et de développement économique.

Article 13

En Île-de-France, un programme renforcé d'équipement en transports collectifs visera à accroître la fluidité des déplacements, en particulier de banlieue à banlieue. Un projet de rocade structurante par métro automatique sera lancé après concertation avec l'autorité organisatrice, la ligne EOLE sera prolongée vers la Normandie et la ligne 13 du métro parisien sera rénovée.

L'État et la collectivité régionale définissent régulièrement et en concertation les actions prioritaires.

Article 14

L'article 4 de la loi n° 82-1153 du 30 décembre 1982 d'orientation des transports intérieurs modifiée, est remplacé par les dispositions suivantes :

« Article 4 :

- I - Un schéma national des infrastructures de transport fixe les orientations de l'État en matière d'entretien, de réduction des impacts environnementaux, de modernisation et de développement des 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'État et aux collectivités locales pour harmoniser leurs programmations respectives de leurs investissements en infrastructures de transport.

Il est révisé tous les cinq ans.

- II - Un observatoire des transports évalue les modes de transports et les infrastructures au regard de la lutte contre le changement climatique. Il associe des représentants de l'État, des collectivités locales, des organisations syndicales, des organisations patronales et des organisations non-gouvernementales.

Il assure le suivi de la mise en œuvre du schéma national des infrastructures de transports et contribue à la connaissance des émissions de gaz à effet de serre par les utilisateurs de transports.

- III - À 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'État, 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.

- IV - L'État établit des contrats pluriannuels avec les gestionnaires d'infrastructures ferroviaires et fluviales, afin de définir des priorités et de donner les moyens nécessaires à leurs actions.

- V - Les modalités d'application du présent article sont fixées par décret en Conseil d'État. »

CHAPITRE IV- ÉNERGIE

Article 15

Pour atteindre les objectifs nationaux de réduction des émissions de gaz à effet de serre, la France met en œuvre un programme d'économies d'énergie et prévoit un recours accru aux énergies renouvelables et aux technologies sobres en carbone.

Article 16

La réduction des consommations énergétiques sera stimulée par l'adaptation des normes de consommation, la mise en œuvre de mécanismes d'incitation, notamment fiscaux, en faveur des produits les plus économes en énergie, l'extension de l'étiquetage, le renforcement du dispositif de certificats d'énergie et le retrait des produits, procédés, appareils et véhicules les plus consommateurs.

Des mécanismes incitatifs seront mis en place pour favoriser la conception et la fabrication de produits et de procédés permettant de réduire les consommations d'énergie, notamment par les petites et moyennes entreprises. Les sommes collectées via le livret de développement durable pourront être affectées au financement des projets des PME dans le domaine du développement durable. Des mécanismes de garantie de prêts seront mis en place pour soutenir les projets des petites et moyennes entreprises en faveur du développement durable.

Article 17

I. Afin de diversifier son bouquet énergétique et d'atteindre en 2020 une part d'énergies renouvelables d'au moins 20 % dans la consommation d'énergie finale, soit un doublement par rapport à 2005, la France s'attachera à favoriser le développement de l'ensemble des filières d'énergies renouvelables dans des conditions économiquement et écologiquement soutenables. Atteindre cet objectif suppose d'augmenter de 20 millions de tonnes équivalent pétrole (Mtep) la production annuelle d'énergie renouvelable d'ici 2020, en portant celle-ci à 37 Mtep.

Des objectifs intermédiaires pour chacune de ces filières seront fixés en 2009 et un bilan sera réalisé sur cette base en 2012.

II. Afin d'atteindre cet objectif, une accélération de l'effort de recherche pour permettre les ruptures technologiques est nécessaire. Le développement des énergies renouvelables ne peut se faire au détriment des autres objectifs du développement durable, et en particulier des autres objectifs environnementaux.

Le développement des énergies renouvelables sera facilité par le recours, aux différents échelons territoriaux, à la planification, à l'incitation et à la diffusion des innovations.

Un soutien sera apporté à la production de chaleur d'origine renouvelable - à partir notamment de bois, de la géothermie et d'énergie solaire - l'injection de biogaz dans les réseaux et la mobilisation de la ressource forestière.

Article 18

La production en France des biocarburants est subordonnée à des critères de performances énergétiques et environnementales comprenant en particulier ses effets sur les sols. La France soutiendra aux niveaux européen et international la mise en place d'un mécanisme de certification des biocarburants tenant compte de leur impact économique, social et environnemental.

Une priorité sera donnée au développement de la recherche sur les biocarburants de seconde génération.

*CHAPITRE V - INTENSIFIER LA RECHERCHE DANS LE DOMAINE
DU DÉVELOPPEMENT DURABLE*

Article 19

I. La recherche tient joue un rôle central dans l'analyse des processus environnementaux et est à l'origine d'innovations technologiques indispensables à la préservation de l'environnement et à l'adaptation aux changements globaux de la planète. Pour répondre aux défis actuels, il est nécessaire d'intensifier notre effort de recherche sur les thématiques du climat, de l'énergie, des transports, de l'agriculture, de la biodiversité et de santé-environnement. L'effort national de recherche privilégie les énergies renouvelables, le stockage de l'énergie, les piles à combustible, la maîtrise de la captation et du stockage du CO₂, l'efficacité énergétique des bâtiments, des véhicules et des systèmes de transports terrestres, maritimes et aériens, les biocarburants de deuxième génération, la biodiversité, la compréhension des écosystèmes, notamment anthropisés, l'analyse des déterminants comportementaux et économiques de la protection de l'environnement, l'observation et la compréhension des changements climatiques et l'adaptation à ces changements.

Un effort de recherche spécifique sera consenti en vue d'améliorer les interfaces entre la santé et l'environnement dans les domaines de la recherche de substituts aux substances chimiques, de l'éco-toxicologie et de la toxicologie ainsi que les méthodes d'évaluation des risques pour l'environnement et la santé. Les technologies propres et le développement de produits propres, les technologies du traitement de l'eau et des déchets et de la protection des sols, les méthodes permettant de réduire l'utilisation d'intrants en agriculture, feront également l'objet de programmes spécifiques. La capture et le stockage du CO₂ se verront définir un cadre juridique et allouer des financements dédiés.

La mise en réseaux des laboratoires de recherche, la réalisation de plates-formes d'essais, la constitution ou le renforcement de pôles d'excellence contribueront à la réalisation de cet objectif.

À ces efforts de recherche et de développement de technologies nouvelles et de l'éco-conception devront correspondre des actions accrues de formation dans les différents cursus éducatifs et auprès des milieux professionnels concernés.

II. L'État mobilisera un milliard d'euros supplémentaires en matière de recherche sur le développement durable d'ici 2012, et notamment sur le changement climatique, les énergies et les moteurs du futur, la biodiversité et l'impact de l'environnement sur la santé.

Les dépenses de recherche sur les technologies propres et sur la prévention des atteintes à l'environnement seront progressivement augmentées pour atteindre, quatre ans après la publication de la présente loi, le niveau des dépenses de recherche sur le nucléaire civil. La stratégie nationale de recherche énergétique mentionnée à l'article 10 de la loi **2005-781 du 13 juillet 2005 sera mise à jour pour tenir compte de ces nouvelles orientations, et le rapport annuel prévu au même article 10 rendra compte de la mise en œuvre de cet engagement.**

Un fonds de soutien au développement de démonstrateurs de nouvelles technologies de l'énergie sera institué au sein de l'Agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie, afin d'accélérer la mise en œuvre des nouvelles technologies ou des nouveaux services contribuant à la lutte contre le changement climatique. Le rapport annuel mentionné à l'article 10 de la loi **2005-781 du 13 juillet 2005 rendra compte de l'avancement des projets soutenus par ce fonds.**

Le soutien aux innovations éco-responsables se traduira notamment par la mobilisation et la coordination des pôles de compétitivité travaillant dans le domaine de l'environnement et par la mise en place de mécanismes favorisant le développement des entreprises éco-innovantes.

Les mesures d'aide au transfert et au développement industriel de nouvelles technologies tiendront compte de leurs performances environnementales.

TITRE II : BIODIVERSITÉ ET MILIEUX NATURELS

CHAPITRE 1 - ARRÊTER LA PERTE DE BIODIVERSITÉ

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.

À 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. La réalisation de cet objectif passe notamment par la création de trois nouveaux parcs nationaux et l'acquisition de 20 000 hectares de zones humides. Par ailleurs, 10 aires marines protégées seront mises en place pour préserver la biodiversité marine 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 et d'ici 2020 dans les départements d'outre mer ; les collectivités d'Outre-mer volontaires seront accompagnées dans la mise en place et la gestion d'aires marines protégées. 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 (131 espèces dénombrées en 2007). Des plans de lutte contre les espèces exotiques envahissantes terrestres et marines seront mis en œuvre afin de prévenir leur installation et de réduire leurs impacts négatifs. Des dispositions spécifiques pour la protection de la biodiversité ultramarine seront introduites.

Le soutien à la création d'un groupe d'expertise scientifique internationale pour la biodiversité, sur le modèle du groupe international d'études sur le climat, sera renforcé et constituera un axe important de la diplomatie environnementale.

Article 21

L'élaboration de la trame verte et bleue associera l'État, 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'État.

À 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

La connaissance de la biodiversité sera renforcée : l'inventaire des zones naturelles d'intérêt écologique, floristique et faunistique marines et terrestres sera mis à jour d'ici à 2010 ; les listes d'espèces menacées seront révisées dans le même calendrier. Pour la flore et les habitats, il sera créé un réseau cohérent de conservatoires botaniques nationaux. La gestion des sites Natura 2000 terrestres et marins sera progressivement complétée d'ici 2013 et encadrée par les documents d'objectifs. L'accès à une information pertinente et actualisée sera garanti par la mise en place d'un observatoire national de la biodiversité. Un effort particulier sera fait pour l'Outre-mer.

Un effort sera consenti pour renforcer les compétences en sciences de la nature et développer la recherche tant fondamentale que finalisée sur la biodiversité. Les moyens de la Fondation de coopération scientifique pour la recherche en biodiversité sont renforcés et diversifiés à cette fin.

L'État 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'État pourra être portée progressivement de 190 à 300 millions d'euros par an d'ici 2013. L'État 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.

*CHAPITRE 2 - RETROUVER UNE BONNE QUALITÉ ÉCOLOGIQUE
DE L'EAU ET ASSURER SON CARACTÈRE RENOUVELABLE
DANS LE MILIEU ET ABORDABLE POUR LE CITOYEN*

Article 23

Dans le domaine de l'eau, l'objectif est d'atteindre ou de conserver d'ici 2015 le bon état écologique ou le bon potentiel pour l'ensemble des masses d'eau, tant continentales que marines. L'État se fixe l'objectif de ne pas recourir aux reports de délais, prévus par la directive cadre sur l'eau, pour plus d'un tiers des masses d'eau.

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.

Enfin, le parc de stations d'épuration sera modernisé afin qu'il ne provoque plus de déclassements de masse d'eau. Les travaux à réaliser dans les stations restant à mettre aux normes seront achevés dans les meilleurs délais techniquement réalisables et en aucun cas au-delà de 3 ans, afin d'atteindre un taux de conformité de 98 % en 2010 et 100 % en 2011. De nouveaux systèmes de récupération et réutilisation des eaux pluviales et des eaux usées seront examinés, en répondant au préalable aux questions sanitaires.

Article 24

Des objectifs de réduction de la présence dans les milieux aquatiques des substances dangereuses prioritaires identifiées par la réglementation européenne seront fixés par l'État après concertation avec les organisations représentatives des acteurs concernés. Les agences de l'eau fourniront leur appui aux actions de réduction et à l'effort de recherche-développement nécessaires.

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.

Afin de restaurer et entretenir les zones humides et les réservoirs biologiques essentiels pour la biodiversité et le bon état écologique des masses d'eau superficielles, le développement des maîtrises d'ouvrages locales sera recherché, notamment en y associant les collectivités territoriales. En particulier, la création des établissements publics territoriaux de bassin sera encouragée, ainsi que l'investissement des agences de l'eau dans ces actions.

Article 25

Afin de répondre à l'obligation d'accès à l'information environnementale et de préparer à partir de 2012 les programmes de mesures pour 2016-2021 en application de la directive cadre sur l'eau, la surveillance des milieux aquatiques sera renforcée. Elle permettra de mieux évaluer les pollutions historiques, notamment dans les sédiments, et les pollutions émergentes.

À cet effet, une aide budgétaire supplémentaire de 10 millions d'euros par an pourra être allouée par l'État.

*CHAPITRE 3 - UNE AGRICULTURE ET UNE SYLVICULTURE
DIVERSIFIÉES, PRODUCTIVES ET DURABLES*

Article 26

La vocation première et prioritaire de l'agriculture est de répondre aux besoins alimentaires de la population, et ce de façon accentuée pour les décennies à venir. En outre, le changement climatique, avec ses aléas et sa rapidité, pose à toutes les agricultures du monde des questions difficiles et leur demande de s'adapter, de se diversifier, et de contribuer à la réduction mondiale des émissions de gaz à effet de serre.

Cependant les processus intensifs de production font peser des risques parfois trop forts sur les milieux, menaçant aussi la durabilité de l'agriculture elle-même.

Au-delà des importantes évolutions des pratiques agricoles mises en œuvre depuis une dizaine d'années, un mouvement de transformation s'impose donc pour l'ensemble de l'agriculture pour concilier les impératifs de production quantitative, d'efficacité économique, de robustesse au changement climatique et de réalisme écologique : il s'agit de produire suffisamment, en utilisant les fonctionnements du sol et des systèmes vivants et, leur garantissant ainsi une pérennité, de sécuriser simultanément les productions et les écosystèmes. L'agriculture contribuera ainsi à l'équilibre écologique du territoire, notamment à la constitution d'une trame verte et bleue et au maintien de la biodiversité, des espaces naturels, des milieux aquatiques et à la réhabilitation des sols.

À 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. À 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 ;

- de développer une démarche de certification environnementale des exploitations agricoles afin que 50 % des exploitations agricoles puissent y être largement engagées en 2012. Dès 2008, des prescriptions environnementales pourront être volontairement intégrées dans les produits sous signes d'identification de la qualité et de l'origine. Une incitation pour les jeunes exploitants s'installant en agriculture biologique ou en Haute valeur environnementale (HVE) sera étudiée ;

- de généraliser des pratiques agricoles soutenables et productives. Il est ainsi prévu de retirer du marché les substances phytopharmaceutiques les plus préoccupantes en fonction de leur substituabilité : 30 d'ici fin 2008, 10 d'ici fin 2010. Il s'agit également de diminuer de 50 % d'ici 2012 celles pour lesquelles il n'existe pas de produits ni de pratiques de substitution. De manière générale, l'objectif est de réduire de moitié les usages des produits phytopharmaceutiques en 10 ans en accélérant la diffusion de méthodes alternatives et sous réserve de leur mise au point. Un programme pluriannuel de recherche appliquée et de formation sur l'ensemble de l'agriculture sera lancé dès 2008, ainsi qu'un état des lieux de la santé des agriculteurs et des salariés agricoles et un programme de surveillance épidémiologique. Une politique nationale visera la réhabilitation des sols agricoles et le développement de la biodiversité domestique, cultivée et naturelle dans les exploitations. La politique génétique des semences et races domestiques aura pour objectif de généraliser dès 2008 le dispositif d'évaluation des variétés et d'en étendre les critères aux nouveaux enjeux du développement durable, et d'adapter le catalogue des semences aux variétés anciennes. Un plan d'urgence en faveur de la préservation des abeilles sera mis en place en 2009 ;

- d'accroître la maîtrise énergétique des exploitations afin d'atteindre 30 % des exploitations agricoles à faible dépendance énergétique d'ici 2013.

Pour atteindre ces objectifs, l'État agira par une combinaison d'actions : l'encadrement des professions de distributeurs et d'applicateurs de produits phytopharmaceutiques par des exigences en matière de formation, d'identification ou de séparation des activités de vente et de conseil dans le cadre d'un référentiel vérifiable, d'enregistrement et de traçabilité des produits, un renforcement des crédits d'impôt, des aides budgétaires pour aider les

agriculteurs à développer l'agriculture biologique, des instructions données à ses services en matière de restauration collective ; la promotion d'une organisation des acteurs agricoles et non agricoles sur le territoire s'entendant sur des pratiques agricoles avancées sur l'ensemble du territoire concerné ; une réorientation des programmes de recherche et de l'appareil de formation agricole pour répondre d'ici 2012 aux besoins de connaissance, notamment en microbiologie des sols, et au développement des pratiques économes en intrants ; l'objectif est qu'au moins 20 % des agriculteurs aient bénéficié de cette formation en 2012. La couverture des sols en hiver sera généralisée en fonction des conditions locales. Pour améliorer la qualité de l'eau et préserver la biodiversité, des bandes enherbées et zones végétalisées tampons d'au moins 5 mètres de large seront progressivement implantées le long des cours et masses d'eau. En outre, la France appuiera au niveau européen une rénovation de l'évaluation agronomique des variétés candidates à la mise sur le marché pour mieux prendre en compte les enjeux de développement durable et notamment la réduction dans le temps des intrants de synthèse.

Article 27

La biodiversité forestière ordinaire et remarquable doit être préservée et valorisée, dans le cadre d'une gestion plus dynamique de la filière bois. La production accrue de bois, en tant qu'éco-matériau et source d'énergie renouvelable, doit s'inscrire dans des projets de développement locaux.

Pour atteindre ces objectifs, l'État s'engage à promouvoir la certification et à intégrer exclusivement du bois certifié, ou issu de forêts gérées de manière durable, dans les constructions publiques à compter de 2010 ; à définir un programme visant à extraire des forêts des volumes de bois supplémentaires, les stocker et les valoriser dans des conditions compatibles avec une gestion durable des ressources sylvicoles ; à adapter les normes de construction à l'usage du bois ; à reconnaître et valoriser les services environnementaux rendus par la forêt ; à défendre aux plans communautaire et international la forêt et la biodiversité comme un des piliers du cadre international de lutte contre le changement climatique, avec les mécanismes financiers correspondants ; à promouvoir toutes les actions concourant à la résilience des forêts au réchauffement du climat ; et à renforcer les moyens de lutte contre les importations illégales de bois aux plans national et européen.

*CHAPITRE 4 - LA GESTION INTÉGRÉE DE LA MER ET DU LITTORAL***Article 28**

La France dispose d'un patrimoine maritime exceptionnel par sa qualité et par l'étendue des zones maritimes sous sa juridiction. Aussi, son ambition maritime doit être à la hauteur de ses atouts et de ses responsabilités en Europe et Outre-mer.

À 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.

Cet engagement s'appuiera sur une gouvernance renouvelée, sur l'élaboration d'une planification stratégique déclinée aux échelles appropriées, ainsi que sur l'intégration et l'évaluation des services rendus par les écosystèmes et leur gestion concertée.

La planification stratégique prendra en compte les responsabilités des usagers vis-à-vis de la mer, les dimensions socio-économiques et environnementales des activités humaines dans une perspective de développement durable. Elle aura pour ambition de prévenir et réduire à la source les pollutions maritimes et les impacts des activités humaines sur le milieu marin et de renforcer la lutte contre les pratiques illégales. Les principes et les orientations de cette planification seront définis à l'échelle nationale en s'appuyant sur une concertation institutionnelle, et déclinés à une échelle géographique et éco-systémique adaptée ; les prescriptions et objectifs seront arrêtés en associant tous les acteurs concernés. Sa mise en œuvre suppose une connaissance approfondie des milieux océaniques et côtiers, indissociable du renforcement des capacités d'expertise.

À cet effet, la France renforce sa politique de gestion durable et concertée des ressources halieutiques, en mettant en place l'éco-labelisation des produits de la pêche dès 2008 et en renforçant l'encadrement de la pêche de loisir et la lutte contre la pêche illégale dans les eaux sous juridiction française ; la France lancera un programme méditerranéen pilote de cette gestion concertée.

Le régime des extractions en mer sera réformé avec une vision d'ensemble du milieu maritime. Les prélèvements et l'utilisation du maërl seront réservés à des usages à faible exigence quantitative.

La France prendra toutes les mesures pour réduire et prévenir les pollutions maritimes, incluant les macro-déchets et déchets flottants, ainsi que les dommages venant du continent, notamment issus des activités portuaires.

TITRE III - PREVENTION DES RISQUES POUR L'ENVIRONNEMENT ET LA SANTÉ

Article 29

La réduction des impacts sanitaires de l'environnement contribue à l'amélioration de la santé publique et à la compétitivité des entreprises, et la sobriété en matières premières, notamment par la prévention des pollutions et des déchets, fournit un pilier essentiel de la nouvelle économie. Cette politique se fondera sur les principes de précaution, de substitution, de participation et du pollueur-payeur. La politique environnementale sera prise en compte explicitement comme composante d'une politique de santé, et le lien étroit entre santé-environnement et santé des écosystèmes sera reconnu.

Un deuxième plan national santé environnement sera élaboré de manière concertée en 2008. Il portera sur la connaissance, l'anticipation, la prévention et la réduction des risques sanitaires liés à l'environnement. Pour la période 2009-2012, il comportera notamment, ainsi que détaillé dans les articles 19 et 30 à 34 de la présente loi :

- un plan destiné à réduire les rejets des substances les plus préoccupantes dans l'environnement, notamment le benzène, le mercure, le trichloréthylène et certains composés du chrome, ainsi que l'exposition à ces substances, en tenant compte de l'ensemble des sources et des milieux ; le cas des résidus médicamenteux sera examiné ;
- des mesures destinées à améliorer l'anticipation des risques liés aux substances les plus préoccupantes ;
- un plan de réduction des particules dans l'air ;
- des mesures relatives à l'amélioration de la qualité de l'air intérieur ;
- des mesures concernant les relations entre santé et transports, notamment destinées à encourager un renouvellement accéléré des flottes de tous les types de véhicules ;
- un programme de bio-surveillance permettant de mettre en relation la santé de la population et l'état de son environnement et d'évaluer les politiques publiques en matière de santé et d'environnement. Ce programme s'appuiera notamment sur l'établissement de registres de maladies ;
- des mesures destinées à renforcer l'équité face aux impacts sanitaires des atteintes à l'environnement et portant notamment sur des consultations en santé environnementale pour les personnes les plus vulnérables ;

- la création de pôles de recherche pluridisciplinaires en santé environnementale, toxicologie et éco-toxicologie, et de centres de recherche clinique, de prévention et de soins communs à plusieurs centres hospitaliers universitaires.

Article 30

Préserver l'environnement et la santé de la pollution chimique nécessite, par prévention, de restreindre ou d'encadrer strictement l'emploi des substances extrêmement préoccupantes pour la santé, notamment dans les lieux publics. Est prévue l'interdiction de l'utilisation des produits phytopharmaceutiques et biocides contenant des substances extrêmement préoccupantes pour les usages non-professionnels, et dans les lieux publics sauf dérogation exceptionnelle.

L'État accompagnera une politique ambitieuse de substitution des substances chimiques les plus préoccupantes pour l'environnement et la santé, notamment au travers de l'innovation. Il renforcera également ses moyens matériels et humains de contrôle dans ce domaine.

La France soutiendra l'élaboration de nouveaux accords internationaux relatifs à l'enregistrement, à l'évaluation et à l'autorisation des substances chimiques, ainsi qu'aux restrictions applicables à ces substances, cohérents avec le règlement (CE) n° 1907/2006 du 18 décembre 2006.

Article 31

La réduction de l'exposition aux substances préoccupantes, notamment en milieu professionnel, nécessite une meilleure information des entreprises et de leurs salariés. Les fiches de données de sécurité seront perfectionnées. Le suivi de l'exposition aux substances préoccupantes en milieu professionnel sera renforcé, avec la contribution des comités d'hygiène, de sécurité et des conditions du travail et des médecins du travail.

Article 32

La lutte contre la pollution de l'air intérieur et extérieur sera renforcée.

En ce qui concerne l'air extérieur, le plan de réduction des particules visera, au-delà du respect des réglementations européennes, si possible un objectif de 10 microgrammes de particules fines - PM 2,5 - par mètre cube. Il retiendra 15 microgrammes par mètre cube comme valeur cible en 2010 et comme valeur limite à partir de 2015. Dans les zones où ces seuils ne sont pas atteignables à ces échéances, une dérogation permettra d'appliquer les seuils respectivement de 20 et 25 microgrammes dans les zones urbaines et en dehors. Il est prévu

d'appliquer dès 2008 les objectifs réglementaires de concentration en oxydes d'azote et en ozone.

En ce qui concerne l'air intérieur, il est prévu de soumettre les produits de construction et de décoration à un étiquetage obligatoire, notamment sur leurs émissions en polluants volatils, et d'interdire les substances classées CMR1 et CMR2 au sens de la réglementation européenne dans ces produits dès la promulgation de la loi. Des systèmes de mesure et d'information sur la qualité de l'air intérieur seront mis en place dans les établissements recevant des populations vulnérables ou du public.

Article 33

Les émissions de lumière artificielle de nature à présenter des dangers ou à causer un trouble excessif aux personnes, à la faune, à la flore ou aux écosystèmes, entraînant un gaspillage énergétique ou empêchant l'observation du ciel nocturne feront l'objet de mesures de prévention, de suppression ou de limitation.

Les points noirs de bruit seront inventoriés. Les plus préoccupants pour la santé feront l'objet d'une résorption dans un délai maximal de sept ans, notamment grâce à l'accroissement des moyens consacrés par l'État, les collectivités locales et les opérateurs des transports routiers et ferroviaires à la lutte contre le bruit des infrastructures.

La lutte contre le bruit des transports aériens sera renforcée. En vertu du principe pollueur-payeur, l'insonorisation des bâtiments autour des aéroports bénéficiera de moyens supplémentaires et sera traitée de façon accélérée. Les contraintes imposées au trafic nocturne en zone urbanisée seront renforcées et les interdictions existantes maintenues.

L'État encouragera la mise en place d'observatoires du bruit dans les grandes agglomérations.

Article 34

La surveillance des risques émergents pour l'environnement et la santé sera intensifiée. La coordination et la modernisation de l'ensemble des réseaux de surveillance sanitaire existants seront renforcées.

La France encouragera au plan européen une rénovation de l'expertise et de l'évaluation des technologies émergentes, notamment en matière de nanotechnologies et de biotechnologies, afin d'actualiser les connaissances utilisées en toutes disciplines.

L'utilisation des substances à l'état nano-particulaire fera l'objet d'un débat public organisé au plan national avant le 31 mars 2009. L'État se donne pour objectif que, dans un délai de deux ans qui suit la promulgation de la présente loi, la fabrication, l'importation ou la mise sur le marché de substances à l'état nano-particulaire fasse l'objet d'une déclaration obligatoire préalable, relative aux quantités et aux usages. À la demande de l'autorité administrative, toutes les informations disponibles relatives aux dangers d'une substance devront être communiquées. Une méthodologie d'évaluation des risques et des bénéfices liés à ces substances et produits sera élaborée. L'État veillera à ce que l'information due aux salariés par les employeurs soit améliorée sur les risques et les mesures à prendre pour assurer leur protection.

Une synthèse des études scientifiques relatives aux effets des champs électromagnétiques sur la santé sera présentée par le gouvernement avant fin 2009.

Un plan national d'adaptation climatique pour les différents secteurs d'activité sera préparé d'ici 2011. L'adaptation au changement climatique sera intégrée dans la politique française de coopération.

Article 35

L'inventaire des sites historiques potentiellement pollués et son croisement avec l'inventaire des points de captage d'eau et d'accueil des populations sensibles seront achevés en 2010, afin d'identifier les actions prioritaires. Un plan d'action sur la réhabilitation des stations service fermées et des sites orphelins sera établi en 2008.

Article 36

La politique de prévention des risques majeurs sera renforcée au travers notamment :

- de la mise en œuvre du plan séisme aux Antilles et d'une politique globale de prévention des risques naturels outre-mer d'ici 2015 ;
- de la réduction de l'exposition des populations au risque d'inondation, par la maîtrise de l'urbanisation, par la restauration des zones d'expansion des crues et par des travaux de protection ;
- de la mise en œuvre de plans de suivi de l'impact sanitaire et environnemental différé des catastrophes d'origine naturelle ou technologique.

Article 37

Les aides budgétaires supplémentaires allouées pour soutenir les actions décrites aux articles 29 à 36 du présent titre, y compris le financement de la résorption des points noirs de bruit, seront financées par des crédits de paiements ouverts en loi de finances.

Article 38

I - La France renforcera sa politique de réduction des déchets. La réduction à la source des déchets sera fortement incitée, la réutilisation et le recyclage facilités et la responsabilité des producteurs sur les déchets issus de leurs produits étendue. Parallèlement, les déchets partant en incinération ou en stockage seront globalement réduits ; les nouveaux outils de traitement des déchets résiduels - valorisation énergétique et stockage - devront justifier strictement de leur dimensionnement et répondre à des exigences environnementales et énergétiques accrues en ce qui concerne l'incinération. Ainsi, afin de préserver les ressources et de prévenir les pollutions, la France se fixe comme objectif principal de diminuer de 15 % d'ici 2012 les quantités de déchets destinés à l'enfouissement ou à l'incinération.

II - Dans cette perspective, les objectifs nationaux sont arrêtés de la façon suivante :

- partant de 360 kg par habitant et par an, réduire la production d'ordures ménagères et assimilées de 5 kg par habitant et par an pendant les cinq prochaines années,
- augmenter le recyclage matière et organique afin d'orienter vers ces filières un taux de 35 % en 2012 et 45 % en 2015 de déchets ménagers et assimilés (contre 24 % en 2004), ce taux étant porté à 75 % dès 2012 pour les déchets d'emballages ménagers et les déchets des entreprises.

III - Pour atteindre ces objectifs, outre la rénovation de certaines réglementations de protection de l'environnement dans le domaine des déchets, l'État mettra en œuvre un dispositif complet associant :

- des avancées dans les domaines de la connaissance - recherche sur les impacts sanitaires et environnementaux des différents modes de gestion et observation - et de la communication ;
- une fiscalité incitative sur les installations de stockage et d'incinération et les produits fortement générateurs de déchets. Le produit de cette fiscalité bénéficiera au financement d'actions prioritaires concourant à la mise en œuvre de la nouvelle politique de gestion des déchets, en particulier en termes de prévention ;

- la mise en place du cadre réglementaire qui facilitera l'instauration par les collectivités locales compétentes d'une tarification incitative pour le financement de l'élimination des déchets des ménages et assimilés ;
- un cadre réglementaire, économique et organisationnel permettant d'améliorer la gestion de certains flux de déchets, notamment par le développement de collectes sélectives et de filières appropriées. Sont concernés en premier lieu les déchets d'activités de soins à risques infectieux des ménages, les déchets du BTP, les déchets organiques et les déchets dangereux diffus des ménages et assimilés ; dans le cas particulier des emballages, le financement par les contributeurs sera étendu aux emballages ménagers consommés hors foyers et la couverture des coûts de collecte, de tri et de traitement sera portée à 80 % des coûts nets optimisés ; la signalétique et les consignes de tri seront progressivement harmonisées ; une instance de régulation et de médiation sur les éco-organismes, cohérente avec les structures existantes, sera instituée ;
- une attention particulière sera portée à la gestion de déchets spécifiques : mâchefers, boues de station d'épuration et de co-incinération, bois traités, sédiments de dragage et curage ;
- une modernisation des outils de traitement de la part résiduelle des déchets ; la méthanisation et le compostage de la fraction fermentescible des déchets seront encouragés dans un cadre de cohérence nationale et d'engagements contractuels de tous les acteurs concernés pour assurer notamment la qualité sanitaire et agronomique des composts ; afin de réduire la quantité de déchets stockés ou incinérés, les clauses de tonnages minimum seront supprimées dans tous les nouveaux contrats d'unités d'incinération et dans les contrats à renouveler ; les nouveaux outils de traitement thermique situés en métropole devront justifier leur dimensionnement en se fondant sur les besoins des territoires, sur les objectifs de prévention de la production de déchets et d'amélioration de la valorisation, et sur l'optimisation des transports associés, de sorte que la capacité globale des installations d'élimination couvre au plus 60 % des déchets produits sur ces territoires.

IV - Pour adapter ces orientations aux spécificités des territoires, le rôle de la planification sera renforcé, en particulier par le soutien à l'élaboration et au suivi de plans locaux de prévention de la production de déchets, l'obligation de mettre en place des plans de gestion des déchets issus des chantiers des bâtiments et travaux publics, et une obligation de réaliser un diagnostic préalablement aux chantiers de démolition. Les plans seront revus pour intégrer les nouveaux objectifs de développement de la prévention et de la valorisation et définir les actions nécessaires pour les atteindre.

TITRE IV - ÉTAT EXEMPLAIRE**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'État 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'État 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.

L'État se donne comme objectif de réduire de 50 % d'ici 2012, la consommation de papier des administrations et de faire en sorte que la totalité du papier utilisé par les administrations soit du papier recyclé ou, à défaut, issu de forêts gérées de manière durable. L'État n'achètera plus que du bois certifié ou issu de forêts gérées de manière durable à compter de 2010.

L'État 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. Dès 2009, les émissions de dioxyde de carbone de tous les nouveaux véhicules particuliers des administrations civiles de l'État devront appartenir aux catégories bénéficiant du bonus écologique, sauf dérogations prévues par décret.

III. Dès 2008, les administrations de l'État lanceront un bilan de leurs consommations d'énergie et de leurs émissions de gaz à effet de serre et engageront un plan pour améliorer de 20 % leur efficacité énergétique d'ici 2015. Les objectifs précisés à l'article 5-II relatifs aux bâtiments publics y concourront.

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.

V. L'État veillera à ce qu'avant 2012, la formation initiale et continue de tous les agents des administrations publiques comporte des modules consacrés au développement durable et à la prévention des risques sanitaires et sociaux.

VI. L'État 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'État, 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.

À 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.

TITRE V - GOUVERNANCE

Article 40

Construire une nouvelle économie conciliant protection de l'environnement, progrès social et croissance économique exige de nouvelles formes de gouvernance, favorisant la mobilisation de la société par la médiation et la concertation.

Un nouveau statut institutionnel sera élaboré pour les acteurs environnementaux non gouvernementaux, fondé sur des critères de représentativité et de légitimité négociés au préalable entre l'ensemble des partenaires sociaux et les pouvoirs publics.

Une réforme des institutions appelées à traiter de questions environnementales, notamment les conseils économiques et sociaux régionaux, sera préparée afin de faire évoluer en tant que de besoin leurs attributions, leur dénomination et leur composition, en les ouvrant davantage aux acteurs environnementaux. Les instances d'observation, d'expertise, de recherche, d'évaluation et de concertation concernées par les enjeux environnementaux seront multidisciplinaires et dotées de modes de gouvernance impliquant toutes les parties prenantes au Grenelle de l'environnement.

Article 41

I. Les collectivités territoriales sont des acteurs essentiels de l'environnement et du développement durable. Les rôles complémentaires, stratégiques et opérationnels, des régions, des départements, des communes et de leurs groupements sont reconnus, en matière notamment d'Agenda 21 locaux, de plans climat énergie territoriaux, de bilans des émissions de gaz à effet de serre. La cohérence de leurs actions doit être favorisée par la concertation ; au sein d'une instance consultative réunissant les associations d'élus des différents niveaux de collectivités territoriales. Cette instance sera associée à l'élaboration de la stratégie nationale du développement durable. Elle pourra trouver une déclinaison au niveau régional.

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'État, 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.

III. En concertation avec les collectivités locales, l'État étudiera les modalités d'attribution de certains concours aux collectivités locales pour prendre en compte des objectifs de nature environnementale.

Article 42

L'État développera la production et la collecte d'informations sur l'environnement et garantira l'accès à celles-ci.

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

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

L'expertise publique en matière d'environnement et de développement durable, ainsi que l'alerte environnementale, seront réorganisées dans un cadre national pluraliste et multidisciplinaire, dont la gouvernance impliquera toutes les parties prenantes au Grenelle de l'environnement.

Les règles relatives aux agences d'expertise prévoient une possibilité de saisine par les associations agréées.

La création d'une fonction de médiation des conflits sur l'expertise et l'alerte environnementale, ainsi que celle d'un garant de la transparence et de la déontologie des expertises, seront étudiées.

Article 43

La transparence des informations sociales et environnementales et l'accès à ces informations constituent des conditions essentielles de la bonne gouvernance des entreprises.

I. - Les organisations syndicales de salariés et d'employeurs seront saisies sur les conditions dans lesquelles :

- les questions de développement durable seront incluses dans les missions des institutions représentatives du personnel notamment les comités d'entreprise et les comités d'hygiène, de sécurité et des conditions de travail ;
- un dispositif de traitement des alertes environnementales et de santé publique dans l'entreprise sera mis en place ;
- les branches professionnelles définiront des indicateurs sociaux et environnementaux adaptés à la spécificité de chaque branche d'activité.

II. - Une réforme du droit des entreprises et du droit du travail est mise à l'étude pour examiner les conditions dans lesquelles les mesures suivantes pourront être mises en œuvre :

- inclusion d'informations relatives au développement durable dans les rapports annuels présentés par le conseil d'administration ou le conseil de surveillance à l'assemblée générale ;
- extension à toutes les entreprises dont le chiffre d'affaires, le total de bilan ou les effectifs salariés sont supérieurs à certains seuils des obligations d'information environnementale prévues par l'article 116 de la loi n° 2001-420

du 15 mai 2001 relative aux nouvelles régulations économiques. Pour ces entreprises, les informations environnementales et sociales communiquées dans les rapports de gestion incluront les activités de leurs filiales. Cette extension concernerait dans les mêmes conditions, les entreprises dans lesquelles l'État détient, directement ou indirectement, une participation majoritaire ;

- obligation pour toutes les personnes morales comptant plus de 250 salariés ou agents de réaliser un bilan de leurs consommations énergétiques et émissions de gaz à effet de serre dans un délai de 5 ans à compter de la publication de la présente loi et selon des modalités précisées par décret en Conseil d'État ; ce délai est limité à 2 ans pour celles d'entre elles relevant de l'article 225-102-1 du Code de commerce. Des campagnes d'information et des mesures d'incitation seront mises en place pour favoriser l'offre et la demande de diagnostics fondés sur ces bilans en ce qui concerne les PME, personnes morales de 50 à 250 salariés ou agents ;

- définition et mise en place, après négociation entre les partenaires sociaux, d'instances de dialogue environnemental entre les entreprises à fort impact environnemental et les autres parties prenantes incluant les riverains des sites ;

- insertion de modules consacrés au développement durable et à la prévention des risques dans les plans de formation des entreprises soumises à l'obligation d'information environnementale ;

- introduction d'un mécanisme d'accréditation d'organismes certificateurs indépendants chargés d'attribuer, sur la base de référentiels définis en cohérence avec les règles et lignes directrices internationales, des labels indiquant la qualité de la gestion dans les domaines environnementaux et sociaux et la contribution à la protection de l'environnement des entreprises labellisées. Ces labels tiendront compte de la taille des entreprises concernées. Des incitations fiscales pourront encourager les PME dans la voie de la certification environnementale ; par ailleurs, des groupements d'employeurs pourront être créés sur les zones d'activité par contrat entre l'État et les collectivités territoriales volontaires, afin d'améliorer la gestion environnementale collective de ces zones. Des campagnes d'information seront organisées et des mécanismes incitatifs mis en place pour encourager l'investissement socialement responsable.

De plus, la France portera au niveau communautaire le principe de la reconnaissance de la responsabilité des sociétés mères à l'égard de leurs filiales en cas d'atteinte grave à l'environnement. Elle défendra ces orientations au niveau international.

Elle appuiera l'introduction de critères environnementaux, notamment ceux relatifs à la biodiversité, dans les actions des institutions financières, économiques et commerciales internationales.

Article 44

Les consommateurs ont droit à une information environnementale sincère, objective et complète sur les produits qui leur sont proposés.

Des campagnes publiques d'information sur la consommation durable seront organisées. Une modification des cahiers des charges des chaînes de télévision et des radios publiques sera engagée pour prendre en compte les enjeux de développement durable et de protection de l'environnement.

Une régulation professionnelle de la publicité sera organisée entre les professionnels concernés par la publicité, les associations de défense des consommateurs et les associations de protection de l'environnement ou d'éducation à l'environnement, afin de définir et faire appliquer les bonnes pratiques en matière d'utilisation des arguments environnementaux dans les messages publicitaires.

En relation avec les professionnels des secteurs concernés, l'étiquetage environnemental et social des produits et services sera progressivement développé afin d'informer le consommateur de l'impact écologique du produit ou du service offert, avec l'objectif de donner une indication du prix écologique pour de premières catégories de produits d'ici fin 2010. La méthodologie associée à cet étiquetage donnera lieu à une concertation avec les acteurs concernés.

Le gouvernement présentera au Parlement des dispositifs incitatifs ayant pour objet d'accorder, pour des catégories spécifiques de produits, un avantage en termes de prix aux produits les plus respectueux de l'environnement financé par une taxation des produits portant le plus atteinte à l'environnement.

La France appuiera les projets d'interdiction des ampoules les plus fortement consommatrices d'énergie dans le cadre communautaire. Elle soutiendra la mise en place par l'Union européenne d'une TVA à taux réduit sur les produits ayant un faible impact sur le climat ou la biodiversité.

Article 45

L'éducation au développement durable, intégrée dans les cursus d'enseignement des élèves, est portée par toutes les disciplines, dans la globalité du fonctionnement quotidien des structures scolaires. De plus, elle contribue, à travers ses dimensions éthiques et sociales, à la formation citoyenne.

Dans les lycées agricoles, l'enseignement sur l'agronomie, la diversité génétique, la haute valeur environnementale des exploitations, les effets environnementaux des intrants et le fonctionnement des sols sera renforcé. Un effort particulier sera fait pour garantir la généralisation rapide des méthodes respectueuses de l'environnement, mises au point de façon expérimentale.

À compter de la rentrée 2009, les formations initiales et continues des professions de santé et des professionnels de l'aménagement de l'espace devront intégrer une sensibilisation en santé-environnement.

Il sera créé un institut, dédié à la formation des décideurs publics et privés et dispensant des formations continues de très haut niveau en éducation au développement durable, avec déclinaison régionale.

Les établissements d'enseignement supérieur déclineront pour la rentrée 2009 une stratégie de développement durable qui sera rendue publique. Un « Plan vert » pour les campus sera élaboré, qui inclura la labellisation des universités et grandes écoles, sur le fondement de critères de développement durable tels que la performance énergétique des bâtiments, l'accessibilité pour les handicapés, l'accès par les transports en commun, la consommation d'eau, la gestion des déchets ou encore le bilan carbone.

Les outils de la formation tout au long de la vie seront mis en œuvre pour accompagner, à tout niveau de qualification, les transitions professionnelles liées à l'évolution vers un modèle de développement qui soit durable, en vue de développer les métiers et filières de l'environnement, de l'éco-conception et des analyses du cycle de vie des produits et la connaissance des écosystèmes.

TITRE VI - DISPOSITIONS SPÉCIFIQUES AUX DÉPARTEMENTS ET COLLECTIVITÉS D'OUTRE-MER

Article 46

Les départements et les collectivités d'Outre-mer sont appelés à jouer un rôle essentiel dans la politique de la nation en faveur du développement durable et de l'écodéveloppement au sein de leurs différentes aires géographiques. La politique ultramarine de l'État placera au premier rang de ses priorités, le développement durable des départements et collectivités d'outre mer, eu égard à leurs spécificités environnementales, énergétiques et économiques.

À cet effet, les objectifs sont :

- dans le domaine de l'énergie, d'atteindre l'autonomie énergétique, avec dès 2020 une part des énergies renouvelables dans la consommation finale de 30 % à Mayotte et 50 % dans les autres collectivités dès 2020 ; d'engager dans le même temps un programme de maîtrise des consommations, traduit par l'adoption dans chaque collectivité d'un plan énergie-climat dès 2012 ; d'adopter une réglementation thermique adaptée, qui encourage la production d'eau chaude sanitaire solaire dans les bâtiments neufs et de mobiliser les pôles de compétitivité concernés sur les enjeux énergétiques de l'Outre-mer ; de développer un programme exemplaire visant l'autonomie énergétique à La Réunion à l'horizon 2030 ;
- dans le domaine des déchets, d'atteindre d'ici 2020 une gestion intégrée exemplaire, combinant recyclage et valorisation économique ;
- dans le domaine des risques, de disposer d'un arsenal complet en matière de prévention des risques naturels pour l'ensemble de l'Outre-mer, d'ici 2015 ;
- dans le domaine de la biodiversité et des ressources naturelles : de mettre en place des dispositifs de connaissance, de gestion intégrée et de protection des habitats et des espèces sauvages terrestres et marines, comparables aux dispositifs existant en métropole ; de valoriser les biotechnologies vertes et bleues, d'inclure les plantes médicinales dans la pharmacopée française ; de réaliser d'ici à 2010 un inventaire particulier de la biodiversité outre-mer visant à l'identification et à la localisation des enjeux prioritaires, notamment en Guyane ; de mener des actions exemplaires en faveur des récifs coralliens, ou des espaces et des aires marines protégées ;

- dans le domaine des activités extractives : de mettre en place et d'adopter un schéma minier en Guyane dès 2009, qui garantisse un développement durable de cette activité, respectueux de l'environnement et structurant sur le plan économique ; de soutenir la démarche de schéma minier en Nouvelle-Calédonie ;

- dans le domaine des pollutions et de la santé : d'atteindre un bon état de l'eau, d'assurer la sécurité d'approvisionnement en eau potable et l'assainissement d'ici 2015. D'engager sans délai un programme pour remédier à la pollution des sols par les substances dangereuses.

Pour atteindre ces objectifs, l'État pourra adapter les dispositions réglementaires, fiscales ou incitatives dans leur application à l'Outre-mer

Article 47

Les dispositions du présent titre s'appliquent à l'ensemble des collectivités d'Outre-mer dans le respect de leurs compétences respectives, ainsi que des procédures de consultation ou de concertation prévues avec celles-ci.

TABLE DES SIGLES

ADEME	Agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie
ANRU	Agence nationale pour la rénovation urbaine
CESR	Conseil économique et social régional
CHSCT	Comités d'hygiène, de sécurité et des conditions de travail
CIADT	Comité interministériel pour l'aménagement et le développement du territoire
CNDP	Commission nationale du débat public
ComOp	Comité opérationnel
CSPE	Contribution au service public de l'électricité
DGF	Dotation globale de fonctionnement
DIACT	Délégation interministérielle à l'aménagement et à la compétitivité des territoires
GEPEC	Gestion prévisionnelle des emplois et des compétences
GES	Gaz à effet de serre
HVE	Haute valeur environnementale
LOLF	Loi organique relative aux lois des finances
OGM	Organisme génétiquement modifié
PALULOS	Prime à l'amélioration des logements à usage locatif
PCS	Plan de cohésion sociale
PNRU	Programme national de rénovation urbaine
REP	Responsabilité élargie des producteurs
SCOT	Plan climat énergie territorial
SMA	Service militaire adapté
SNDD	Stratégie nationale de développement durable
USH	Union sociale pour l'habitat
ZNIEFF	Zones naturelles d'intérêt écologique, faunistique et floristique

CONSEIL ECONOMIQUE ET SOCIAL

Saisi par le gouvernement sur la première traduction législative du « Grenelle de l'environnement », le CES salue la dynamique en cours et se félicite de voir des objectifs qu'il partage inscrits dans le projet de loi. Il s'inquiète cependant, dans le présent avis, des moyens qui seront mis en œuvre et du calendrier qui permettra de les atteindre.

Sur la base de ses nombreux travaux antérieurs dans le domaine de l'environnement, les observations du CES sur le projet de loi visent à conforter une démarche à l'origine d'un véritable élan collectif, qu'il ne faut surtout pas décevoir.