



# *le Grenelle Environnement*





## **Présentation générale des rapports des groupes en vue du débat public**

Engagée le 21 mai dernier par le Président de la République, la première phase du Grenelle de l'environnement s'achève aujourd'hui par la remise des rapports des six groupes de travail constitués, augmentés des conclusions de deux intergroupes (sur les organismes génétiquement modifiés et les déchets), qui font l'objet de deux rapports particuliers. Près de trois cent trente participants ont apporté leur concours à ces travaux. 40 réunions plénières, complétées par 13 réunions sous forme d'ateliers et de nombreuses auditions, ont été organisées à partir du début du mois de juillet. Les rapports en restituent la tonalité aussi fidèlement que possible. Les travaux conduits appellent à ce stade plusieurs remarques d'ensemble qui, au delà du contexte général, reviennent sur les valeurs partagées et les conflits révélés par le processus, comme sur les engagements dont les lignes de force commencent à apparaître.

Le premier succès du Grenelle, au terme de cette première phase, tient dans le constat que celle-ci ait pu avoir lieu. Personne n'aurait parié qu'il était possible de parler de sujets aussi divers et symboliques que l'énergie, les OGM, les incinérateurs, les produits phytosanitaires ou les autoroutes, entre entreprises, syndicats, associations, élus locaux et services de l'Etat, de façon approfondie, courtoise, en vue de comprendre les positions de chacun et de faire valoir non des anathèmes ou des slogans, mais des convictions et des ambitions. La discussion a été approfondie et intense, mais le seul regret qui s'est exprimé est celui de sa brièveté, auquel s'ajoute le souhait de poursuivre le débat et de déboucher sur l'action.

Si des pans entiers du débat font désormais l'objet d'une approche commune, qu'il s'agisse des constats, des objectifs et des moyens, il n'a jamais été question, on le constate à la lecture des propositions contenues dans les rapports, de noyer les sujets les plus épineux dans un consensus vague sur des principes si généraux qu'ils en deviendraient éthérés. Le but n'était pas de rechercher une unanimité de façade, ni de dissimuler les difficultés, mais bien la recherche en commun des lignes de force d'une action collective, mobilisant chacun sur des constats partagés, des méthodes acceptées ou des objectifs jugés essentiels. Personne n'a aliéné ni n'aliènera ses valeurs, les exigences de son mandat ou de sa fonction : chacun s'est efforcé de dessiner l'espace commun où ils peuvent être mobilisés ensemble.

Deux constats fondamentaux sont partagés.

**Le premier est celui des risques attachés à la dégradation de l'état de notre planète :** on ne discute plus aujourd'hui de l'existence du réchauffement climatique, mais seulement de son ampleur, dont les conséquences a minima sont reconnues : à défaut d'action, les désordres causés par le réchauffement bouleverseraient notre vie, celle des peuples les plus déshérités plus encore ; elles compromettraient irrémédiablement notre potentiel de croissance et, partant, notre avenir ; de même, la dégradation de la biodiversité - entendue comme la capacité du milieu à faire vivre dans un équilibre dynamique les espèces de toute nature - est en passe d'atteindre des seuils au delà desquels l'emballement des phénomènes les plus néfastes les rendent non maîtrisables : ce n'est pas seulement une espèce ou une autre qui disparaît, c'est la capacité du milieu à être habité par elles -et donc par la nôtre- qui est en cause. Enfin, on a pu mesurer à l'aune de crises récurrentes les risques auxquels la pollution protéiforme de notre environnement exposait la santé, la capacité de la nature et des ressources essentielles - à commencer par l'eau et l'air - à supporter pareilles atteintes s'amenuisant.

**Le deuxième constat partagé est celui de l'urgence.** Agir vite est devenu impératif. Quelques années de dégradation supplémentaires ont un effet exponentiel sur les dommages induits, et si le pire n'est pas sûr, il arrive que ce qui survient soit plus grave que le pire scénario des prévisionnistes, comme le montrent par exemple le rythme d'extinction d'espèces, ou la fonte des glaces. En revanche, quelques mois d'action résolue n'ont que très peu d'effets perceptibles immédiatement, il faut agir radicalement pour commencer à surmonter les difficultés et l'horizon du succès se compte en dizaines d'années, voire à l'échelle du demi siècle : il a fallu vingt ans de CFC pour percer la couche d'ozone, mais il faudra encore cinquante ans après ces vingt ans d'interdiction absolue pour la restaurer.

La conviction partagée des participants est que l'action est possible, que des solutions existent, et que ce que nous imposent ces constats n'est en aucune manière le repli sur soi, mais la mobilisation de la société française à la recherche d'une nouvelle frontière.

Ce qui est aujourd'hui mis en débat à l'initiative de chacun des groupes est donc un éventail très large de propositions : celui-ci reflète l'état atteint par le débat à ce stade.

On verra qu'il est des domaines dans lesquelles le consensus est ferme et total : la connaissance est complète ou s'en approche, les enjeux avérés, le mode d'action connu et accepté, les données de l'évaluation et l'horizon temporel partagés. On sait ainsi que les pesticides les plus toxiques ne peuvent plus être employés, qu'il faut donc les interdire rapidement, et qu'au delà, il faut engager un plan de réduction ambitieux en faveur d'une agriculture écologique et productive, ce qui suppose de trouver des solutions alternatives. On connaît aussi l'intérêt que notre pays aurait à développer l'agriculture biologique, mais aussi par symétrie les efforts d'organisation de la filière que suppose son décollage. On sait que la compétitivité des transports massifiés doit être restaurée pour réduire la part du transport routier dans les déplacements, et que cela nous impose de repenser notre politique des transports dans son ensemble : organisation du fret ferroviaire, développement des transports publics en site propre, révision des modalités d'examen et de l'ordre de priorité de nos projets d'infrastructures.

On sait que la mise en conformité des stations d'épuration et des réseaux d'assainissement est un impératif, qu'un plan à 5 ans doit rattraper les retards accumulés, et que la restauration de la qualité de l'eau est à ce prix au moins ; on sait qu'il est possible de réduire la consommation d'eau là où cette ressource est mal utilisée. On sait que les principales formes de gaspillage d'énergie sont dans le bâti ancien, qu'il faut lancer dès aujourd'hui un plan ambitieux de rénovation et mettre en œuvre les techniques d'isolation et de maîtrise de la consommation les plus performantes. On sait enfin que rien de tout cela ne sera possible sans qu'une offre écologique réponde à la demande écologique ainsi créée : d'où l'importance que revêtent les initiatives des entreprises et la mobilisation des branches professionnelles, la formation, la capacité à innover, etc.

Sur d'autres points, la clarté des objectifs ne diminue pas la complexité de la matière, qui suppose que les interventions soient conduites avec précaution, la science mobilisée, les études d'impact évaluées et discutées. Modifier le signal prix dans une chaîne économique, parier sur les évolutions de comportements sociaux, mais aussi préserver un milieu que d'autres objectifs de même valeur appellent pourtant à exploiter de façon mesurée, partager des espaces en respectant leur vocation sans entraver le développement : autant de cas dans lesquels la complexité et les conflits ne doivent pas être sous-estimés, et où les incertitudes ne sauraient être un prétexte à l'inaction, mais inviter à l'humilité et à la critique, à la concertation, à la ténacité aussi.

Ailleurs, les appréciations divergent : sur les risques ou sur les conséquences, ou encore sur la façon de compenser ou de remplacer telle manière de faire ou de consommer, mais l'unité de vue demeure sur l'importance du sujet, la nécessité d'intervenir, et le besoin de recherche, de développement, et d'évaluation sur une nouvelle technologie, sur l'impact d'une taxe, sur la meilleure façon de remplacer un engrais. Des chantiers, devront être ouverts, la discussion continuer, avec un terme clair, des programmes d'expérimentation et de recherche lancés, le débat public conduit en vue d'aboutir. Il est vraisemblable que nous parviendrons ainsi à un accord sur la méthode, les principes et les objectifs et la recherche de nouveaux faits permettant des décisions éclairées et partagées dans des domaines très sensibles, comme les OGM, les biocarburants ou les incinérateurs. Ce constat ne doit en aucun cas paralyser l'action publique mais la guider.

Certains points, enfin, demeurent conflictuels, soit parce qu'ils touchent des valeurs profondes et antagonistes, soit qu'ils demeurent controversés y compris quant à la mesure scientifique de leur nature, soit encore que les priorités soient en conflit alors que les ressources sont rares. Il en va ainsi, par exemple, de la question des conflits entre les usages du foncier.

Il va de soi que l'Etat prendra ses responsabilités, et que beaucoup est attendu de lui - d'abord qu'il restaure, là où elle est devenue faible ou incertaine, la crédibilité de sa parole et de son action- ce qui passe par la transparence, le débat, la confiance dans le recours à la confrontation des idées, des faits, des expertises et des expériences. Une nouvelle gouvernance, une compréhension partagée des enjeux sont demandés : ils devront être établis. C'est aussi pourquoi, à l'issue du débat, il faudra que l'ultime discussion des grands axes d'une politique, faite de mesures immédiates et d'engagements sur des objectifs, des méthodes et des moyens, débouche sur une prise de décision politique clairement assumée.

Croire qu'il revient à l'Etat de choisir et d'agir seul serait néanmoins un choix de confort et une erreur grave. Le milieu qui se dégrade et l'environnement qui s'abîment sont les nôtres. Nous en sommes collectivement responsables ; chacun, bien sûr à la mesure de ses facultés, et l'Etat sera garant, et de la solidarité des personnes et des territoires, et du caractère équitable de la répartition des efforts comme de la sanction de l'irresponsabilité. Mais seule la multiplication des actions, à chaque niveau, par et dans les entreprises, dans les territoires, à chaque instant de la vie quotidienne comme dans les choix de vie les plus structurants, peut amorcer la mutation.

Est-il nécessaire d'ajouter que notre action ne sera efficace qu'à la condition d'être suivie par nos partenaires ? Notre pays, s'il doit développer une action exemplaire, ne peut pour autant se permettre l'isolement : celui-ci n'est ni souhaitable en soi, ni même à sa portée. La compétitivité des entreprises confrontées à la concurrence internationale et le pouvoir d'achat ne doivent être fragilisés. C'est la raison pour laquelle la mise en oeuvre de bon nombre de mesures préconisées dans les rapports est conditionnée par un relais efficace de notre diplomatie aux plans européen et international. Cette contrainte, naguère apparemment insurmontable, se desserre peu à peu à la faveur d'une prise de conscience planétaire des problèmes : le moment est venu de s'appuyer sur cette dynamique pour être entendus de nos partenaires.

Nous n'allons pas changer de société, la France restera une société de liberté, traversée de clivages et de contradictions, riche de différences. Nous allons changer de mode de développement et ne rien abandonner de nos ambitions de croissance ou de progrès, mais les rendre possible pour les générations à venir en corrigeant nos comportements, en changeant nos manières d'être, de nous déplacer, d'habiter, de produire et de cultiver. Nous ne progresserons dans cette voie qu'au prix d'une mobilisation parallèle de notre recherche et des capacités d'innovation des secteurs publics et privés au service de l'environnement : il ne faut pas que la France soit en retard dans la course aux brevets de demain pour la séquestration du carbone, les véhicules électriques, ou encore les techniques de maîtrise de l'énergie.

Les propositions contenues dans les rapports des groupes dessinent des chemins possibles : il faut les discuter, car nous pourrions en emprunter d'autres, corriger des tracés et suggérer d'autres itinéraires, mais il est temps de commencer.

La brièveté des débats et la prise de décision urgente qui s'impose n'empêcheront nullement de continuer à chercher les meilleurs voies et moyens de nos ambitions pour l'environnement, de les discuter en Europe, de les présenter à nos partenaires et de partager avec eux les efforts ou les secondar.



## **Groupe 1 : «Lutter contre les changements climatiques et maîtriser la demande d'énergie»**

### **Synthèse et principales mesures**

Le groupe de travail n°1 du Grenelle de l'environnement rappelle la réalité incontestable du changement climatique et de ses impacts ainsi que l'épuisement à venir des ressources fossiles. Le GIEC (groupe intergouvernemental d'experts sur l'évolution du climat) estime ainsi entre 1 et 6°C l'élévation de la température moyenne terrestre associée à ce changement climatique d'ici la fin du siècle.

L'objectif premier est de permettre aux générations futures de disposer des ressources dont elles auront besoin pour leur développement. Le groupe de travail estime que dans ce contexte, la France doit se placer dès maintenant sur la trajectoire d'une division par quatre de ses émissions de gaz à effet de serre d'ici 2050, ce qui suppose d'imaginer un modèle de développement totalement différent de celui que nous connaissions jusqu'à présent.

Puisque le changement climatique est un problème global, les politiques devraient être conçues dans un cadre non seulement national mais aussi international. La promotion et le partage de la technologie ainsi que les mécanismes de marché sont importants, non seulement sur l'efficacité, mais aussi pour inciter et impliquer les pays émergents. L'adoption par tous les pays riches de la trajectoire d'une division par quatre des émissions de gaz à effet de serre d'ici 2050, comme la France, laisserait leur place aux pays en développement.

Compte tenu de l'urgence d'agir, des étapes intermédiaires sont indispensables pour caler les mesures nécessaires. Les étapes des « 3x20 » à l'horizon 2020, fixées par le Conseil européen : réduction de 20 % des émissions de gaz à effet de serre ou 30 % en cas d'engagements d'autres pays industrialisés, baisse de 20 % de la consommation d'énergie, et proportion de 20 % des énergies renouvelables dans la consommation d'énergie, sont adoptées par le groupe.

L'ambition de ces objectifs et la très grande diversité des secteurs qui émettent des gaz à effet de serre (transports, bâtiment, industrie, agriculture, tourisme...) nécessitent la mobilisation de chacun sans exception et un programme d'actions faisant intervenir tous les leviers possibles.

Le groupe estime que non seulement il faut veiller plus fermement à l'application des lois actuelles, mais aussi qu'une série d'actions volontaristes supplémentaires doivent être enclenchées sans délai.

Un certain nombre des propositions qui suivent doivent cependant faire l'objet d'une expertise complémentaire afin notamment d'évaluer leur impact sur l'économie et sur l'emploi et de préciser les mesures d'accompagnement qui doivent leur être associées.

A titre liminaire, le groupe rappelle l'importance de la recherche pour préparer, orienter et accompagner les ruptures qu'entraînera le changement de notre modèle de développement. Il appelle à une augmentation de l'effort de recherche, qu'elle soit fondamentale dans le domaine de l'évolution du climat, multidisciplinaire sur les aspects liés aux impacts du changement climatique, ou centrée sur des développements technologiques qui contribueront à atteindre les objectifs fixés. Ce progrès doit s'accompagner d'initiatives fortes et soutenues dans le temps sur le plan de la communication, de la sensibilisation aux enjeux et de la participation de tous aux mesures qui seront décidées. Il doit être illustré par une politique exemplaire de l'Etat pour ses bâtiments, ses achats, ses flottes de transport et le traitement de ses déchets.

***Avertissement : certaines mesures font l'objet de réserves ou d'opposition de la part de membres du groupe mais toutes recueillent l'accord de la majorité des membres du groupe. Ces réserves ne sont pas reprises dans la présente synthèse mais sont explicitement mentionnées dans le rapport du groupe.***

## **A) Vers une société sobre en énergie et en ressources**

La priorité est de parvenir à une réduction importante de la consommation d'énergie, dans tous les domaines, notamment les transports (voir B) et le bâtiment qui, principalement pour le chauffage et l'eau chaude, est aujourd'hui le secteur le plus consommateur d'énergie. Le groupe souhaite que les bâtiments progressent sur les trois critères : émissions de gaz à effet de serre, consommation d'énergie et production/utilisation d'énergies renouvelables, en exploitant des gisements de progrès qui sont aujourd'hui très importants et accessibles avec les techniques actuelles.

**1. Engager dès maintenant un chantier très ambitieux de rénovation énergétique des bâtiments existants**, pour réduire les consommations d'énergie d'environ 20 % dans les bâtiments tertiaires et 12 % dans les bâtiments résidentiels en 5 ans, et de plus d'un tiers à l'horizon 2020. Ce chantier s'appuiera sur les outils suivants :

- des plans d'actions vigoureux pour l'emploi et la formation dans le bâtiment, avec notamment le développement de la filière professionnelle des « rénovateurs du bâtiment » et de la maîtrise d'œuvre pluri-disciplinaire ;

- des outils bancaires et financiers adaptés pour mieux prendre en compte les économies réalisées sur la consommation d'énergie et accompagner les ménages et les entreprises, notamment des prêts bonifiés et fonds de garantie ;
- le développement de l'assurance qualité (diagnostic, travaux, bonnes pratiques, indicateurs de résultats) et de la recherche-développement ;
- un label « BBC rénovation » pour les rénovations lourdes coordonnées (correspondant à une consommation énergétique moyenne de 80 kWh/m<sup>2</sup>/an et à un objectif à définir en termes d'émissions de gaz à effet de serre) et un label « BBC compatible » pour les opérations de rénovation partielle de bâtiments ;
- un objectif spécifique élevé de certificats d'économie d'énergie pour la rénovation énergétique des bâtiments ;
- une incitation forte à la réalisation de diagnostics informatifs énergie-climat (en améliorant les DPE actuels), et l'obligation de rénovation aux mutations pour les logements les plus consommateurs d'énergie ;
- des objectifs différenciés par type de logements pour exploiter tous les gisements de progrès, avec notamment un plan spécifique pour le logement social et pour les bâtiments publics ;
- une révision des règles qui entravent la réhabilitation énergétique et climatique, et la définition de nouvelles règles de construction plus favorables au développement des énergies renouvelables (code de l'urbanisme, code civil).

**2. Lancer un programme de rupture technologique sur le bâtiment neuf** visant à généraliser les bâtiments à énergie positive (qui produisent plus d'énergie qu'ils n'en consomment) en 2020 et à avoir, dans 5 ans, au moins un tiers des bâtiments neufs à basse consommation ou à énergie positive. Les étapes de ce programme sont :

- Une loi d'orientation sur le « bâtiment efficace » dès 2008 fixant les étapes de la trajectoire vers les bâtiments à très basse consommation et à énergie positive, soutenue par les plans d'actions du paragraphe **A.1.**, et un plan d'organisation des filières industrielles.
- Des programmes ambitieux, à lancer dès maintenant, de constructions à basse consommation : d'ici 5 ans, la moitié des constructions de l'ANRU et des logements sociaux, la moitié des bâtiments tertiaires et le tiers des logements privés neufs doivent être soit à basse consommation (soit 50 kWh/m<sup>2</sup>/an) soit à énergie positive.
- Des opérations de démonstration de bâtiments à énergie positive dès 2008.
- La réglementation thermique (RT) doit accélérer l'amélioration des performances : le groupe propose qu'elle rende obligatoire en 2010 le bâtiment à très haute performance énergétique (20% de mieux que la RT 2005) et en 2015 le bâtiment à basse consommation, puis en 2020 les bâtiments passifs ou à énergie positive.
- Un recours obligatoire dans les constructions neuves aux énergies renouvelables et aux matériaux qui stockent le carbone dans une certaine proportion.

Pour mémoire, aujourd'hui, les bâtiments neufs conformes à la réglementation ont une consommation en énergie primaire située entre 80 et 250 kWh/m<sup>2</sup>/an selon le type de chauffage et la localisation géographique.



3. **Etendre l'étiquetage énergétique qui existe aujourd'hui pour les automobiles et certains appareils électroménagers, à tous les appareils de grande consommation (téléviseurs, ordinateurs...) et interdire à la vente les appareils les plus consommateurs d'électricité**, notamment les lampes à incandescence, à l'horizon 2010. **Imposer dès à présent des régimes de veille peu consommateurs d'énergie.**
4. **Concevoir des modes de production innovants et efficaces en énergie dans l'industrie** en mobilisant les acteurs européens. Cela suppose notamment de rendre plus efficaces les process "utilitaires", d'identifier de nouveaux procédés industriels, "en rupture", d'incorporer des bio-produits (chimie du végétal) et de recycler systématiquement les déchets à fort potentiel.
5. **Dans le secteur agricole** (voir aussi les travaux du groupe 4) : diminuer l'utilisation des engrais azotés, promouvoir les techniques culturales adaptées, conditionner la défiscalisation partielle de TIPP et TICGN des exploitations agricoles à la réalisation de diagnostics climat énergie et mesurer les résultats des actions issues de ces diagnostics (cette mesure s'appliquerait également à la pêche maritime), promouvoir les exploitations autonomes en énergie.

## **B) Ramener les émissions des transports à leur niveau de 1990 d'ici 2020.**

Les émissions de gaz à effet de serre n'ont cessé d'augmenter ces dernières années (+ 22 % depuis 1990). Un ensemble de mesures, qui peuvent pour beaucoup être mises en œuvre très vite, doit permettre d'inverser enfin cette tendance et de revenir en 15 ans au niveau de 1990, ce qui ne constituera qu'une première étape sur la trajectoire du « facteur 4 ».

1. Créer un **observatoire des transports pour établir une méthodologie partagée par les différentes parties prenantes et permettant de mesurer finement les émissions des transports**. Ces outils d'évaluation constitueront le cadre nécessaire pour évaluer et piloter des démarches volontaires d'entreprises, d'administrations, de collectivités locales pour réduire leurs émissions. Ils constitueront également le cadre permettant de **rendre obligatoire l'affichage des émissions de gaz à effet de serre des prestations de transport**.
2. **Réaliser un schéma national des nouvelles infrastructures de transport (routes, voies ferrées, aéroports, transport combiné...)** pour évaluer globalement leur cohérence et leur impact sur l'environnement et l'économie, avant toute nouvelle décision. **De la même façon établir et évaluer une programmation régionale des infrastructures de transport.**
3. **Déclarer d'intérêt général pour la société, au niveau législatif, la promotion et l'utilisation des modes fluvial, ferroviaires et de cabotage maritime pour le transport de fret**. Cette proposition est fortement contestée par un acteur économique.

En application ce principe, le groupe appelle à **un plan national de développement du fret non-routier** dont l'objectif sera d'amener le fret non routier de 14 % aujourd'hui à 25 % du fret total, en 15 ans. Ce plan combinera :

- des mesures réglementaires, organisationnelles ou financières : réduction progressive et adaptée de la vitesse maximale pour les poids lourds après validation des premières expérimentations, généralisation du péage sans arrêt aux autoroutes, obligation d'affichage des émissions de gaz à effet de serre de chaque prestation de transports, éco-redevance ou taxe kilométrique routière, avec un accompagnement économique adapté pour les entreprises ;
- et un programme ambitieux d'investissements sur les points critiques du réseau ferré, fluvial et maritime pour le remettre à niveau, ainsi que de nouveaux investissements : notamment des contournements d'agglomération pour le fret ferroviaire, des autoroutes ferroviaires sur les grands axes et plus largement du transport combiné rail-route, et des autoroutes maritimes.

4. **Rationaliser l'usage de l'automobile et amener les émissions moyennes de CO2 des véhicules automobiles en circulation de 176 g CO2/km à 130 g CO2/km en 2020** en combinant réglementation et incitation : **réglementation à 120 gCO2/km en moyenne sur les véhicules neufs en 2012** (au lieu de 130 g dans les discussions actuelles), réduction de vitesse immédiate de 10 km/h sur les routes et autoroutes, éco-pastille annuelle avec un système de bonus-malus, conseils et formations pour l'éco-conduite, avec un accompagnement économique adapté pour les ménages et les salariés contraints d'utiliser leurs véhicules.
5. **Rétablir le vrai coût du transport aérien** dont les émissions augmentent rapidement, en l'intégrant dans le marché de quotas de gaz à effet de serre, voire par une taxe sur le kérosène augmentant le prix des trajets aériens qui sont desservis par une ligne ferroviaire à grande vitesse (par exemple sur le trajet Paris-Strasbourg, ou Paris-Londres), et en supprimant les subventions publiques aux compagnies à bas coûts (« low-cost »).
6. **Affecter une part importante des ressources de la fiscalité environnementale à l'AFITF (agence de financement des infrastructures de transport de France) pour le financement d'infrastructures de transport alternatives à la route et à l'aérien, et aux collectivités territoriales pour le financement des transports collectifs.**

## **C) Vers des villes et plus largement des territoires durables**

1. **Rendre obligatoires les plans climat-énergie territoriaux** dans les communautés d'agglomérations et les communautés urbaines, avec un volet consacré à l'adaptation au changement climatique et en reprenant l'objectif de – 20 % d'émissions de gaz à effet de serre en 2020, pour une stratégie globale de territoire alliant urbanisme, construction, transports, production décentralisée d'énergie. Les régions ou les départements seraient chargés d'élaborer des plans climat-énergie consolidés à leur échelle.

2. **Elargir les compétences des communauté urbaines et des communautés d'agglomération** en matière d'urbanisme, de règles de construction pour certains quartiers, et de transports (stationnement, gestion de la voirie nécessaire aux transports collectifs, légalisation des péages urbains, vélo en libre-service, auto-partage, notamment) avec une gestion participative associant les habitants, les associations et les communes.

3. **Un plan volontariste de développement des transports collectifs** (trains, métros, tramways, bus...) et de leur intermodalité, avec notamment un objectif de doublement des kilomètres de tramways et bus en site propre et dont les principales mesures sont présentées dans le rapport du groupe, **et un plan de développement des déplacements « doux » (vélo, marche) avec un « code de la rue ».**

**C.4. Un plan volontariste d'éco quartiers :** au moins un éco-quartier avant 2012 dans toutes les communes qui ont des programmes de développement de l'habitat significatif ; une quinzaine de grands projets d'innovation énergétique, architecturale et sociale à l'image des expériences de Fribourg (All), BedZED (Royaume-Uni), Dongtan (Chine).

5. **Introduire dans la loi de nouvelles dispositions :**

- introduisant l'adaptation au changement climatique et la maîtrise de l'énergie dans les objectifs de l'aménagement du territoire,
- permettant de **lutter concrètement contre l'étalement urbain** : obligation d'étude d'impact pouvant amener à l'interdiction d'ouvrir de nouvelles zones importantes à l'urbanisation sans programmation de transports en commun adaptés, meilleure articulation des différentes politiques publiques dans les documents d'urbanisme (logement, activités, transports, énergie, espaces verts, biodiversité...), , création de "Zones de densification environnementales (ZDE)" dotées de COS majorés à proximité immédiate des transports en commun ; ZDE pour les quartiers à performance énergie-climat élevée,
- et orientant progressivement la fiscalité locale et les incitations financières et fiscales dans le domaine du logement et de l'urbanisme vers un urbanisme plus durable.

**D) Introduire des signaux économiques plus clairs pour tous les acteurs.**

1. **Réorganiser la fiscalité environnementale et énergétique en adoptant une « contribution climat énergie »** sur les produits dont le contenu en carbone ou en énergie est élevé (carburants, combustibles). Elle augmenterait progressivement pour faire apparaître le vrai prix des émissions de gaz à effet de serre et l'appauvrissement pour les générations futures du capital en énergies fossiles. Son produit serait affecté à des actions de lutte contre le changement climatique et à l'accompagnement des ménages et des secteurs économiques exposés. L'assiette de cette contribution (carbone ou carbone énergie) fait débat au sein du groupe.

2. **Orienter les aides publiques vers les projets sobres en carbone et en énergie** (sur le modèle de la « neutralité carbone » des contrats de projet Etat-Région).

## **E) Décarboner et réduire la production d'énergie**

1. **Passer de 9 % à 20 % la part des énergies renouvelables dans la consommation finale d'énergie en 2020 et viser, si possible, 25 %.**

Cela suppose un plan concerté pour mobiliser les filières les plus matures (bois combustible, hydraulique, éolien, solaire thermique), et des efforts pour développer les filières prometteuses (solaire photovoltaïque, géothermie à moyenne profondeur, biocarburants de 2e génération).

Cela implique l'adaptation du cadre réglementaire et fiscal, afin de prendre en compte de façon plus fine les enjeux environnementaux, économiques, sociaux.

Par ailleurs, le groupe propose de promouvoir les nouveaux réseaux de chaleur renouvelable et de maintenir et rendre plus efficaces les réseaux existants.

2. **Faire des DOM une vitrine de l'excellence climatique**, notamment en visant une part de 50 % d'énergies renouvelables en 2020 et en prenant des mesures adaptées destinées à réduire la consommation d'énergie. Le groupe estime tout particulièrement nécessaire d'utiliser les réunions en régions du Grenelle de l'environnement pour affiner et préciser ces propositions.
3. **Amplifier les efforts de recherche et de développement pour préparer l'avenir énergétique**, en priorité sur : l'industrie solaire, le stockage de l'électricité, les réseaux intelligents et les biocarburants de deuxième génération. **Expérimenter le captage et stockage industriel du dioxyde de carbone.**

**Par ailleurs, le groupe émet un constat de désaccord sur l'avenir du parc nucléaire.**

Certains contributeurs proposent l'arrêt de l'EPR et l'arrêt de la recherche sur le réacteur de 4<sup>ème</sup> génération, en vue de réduire le parc nucléaire. D'autres proposent de s'appuyer sur l'énergie électronucléaire pour maintenir un portefeuille énergétique faiblement émetteur de dioxyde de carbone, en menant à bien les programmes de l'EPR et du réacteur de 4e génération.



# le Grenelle Environnement

## Groupe 2 : «Préserver la biodiversité et les ressources naturelles»

### Synthèse et principales mesures

#### Quelques actions urgentes pour enrayer l'érosion de la biodiversité

Si la crise de la biodiversité est moins connue que celle du climat, les dégâts n'en sont pas moins graves, ni davantage réversibles. Le groupe 2 a adopté un référentiel de 119 mesures en faveur de la biodiversité et des ressources naturelles (annexe 1). Le rapport propose une synthèse, organisée en 4 axes et 15 programmes. Rappelons que la France et l'Union européenne se sont engagées pour stopper la perte de biodiversité d'ici 2010, et que la France s'est dotée d'une stratégie nationale pour la biodiversité en 2005.

#### A) Stopper partout la perte de biodiversité

1. Afin de préserver la biodiversité, notamment «ordinaire» sur tout le territoire, le groupe propose de construire **la trame verte nationale**, tissu vivant du territoire, qui assure les continuités et les proximités entre milieux naturels permettant aux espèces de circuler et d'interagir et aux écosystèmes de fonctionner. En effet, il s'agit en particulier de garantir du mieux possible que les écosystèmes, qu'ils soient ruraux, urbains, montagnards ou aquatiques, trouvent à ces endroits les ressources biologiques de s'adapter globalement au changement climatique. Les grands espaces que constituent les montagnes, les grandes zones herbagères et forestières, le littoral resté sauvage ne doivent pas rencontrer d'obstacles à leur continuité écologique. La trame verte est conçue par le groupe comme un instrument décentralisé d'aménagement durable et de concertation, favorable à une densification urbaine, permettant **une gestion intégrée du territoire qui préserve la biodiversité ordinaire**, les fonctions des écosystèmes et les capacités d'adaptation de la nature. Son élaboration et sa mise en œuvre, dont le démarrage sera lancé début 2008, sont portées par les collectivités locales et territoriales, en étroite concertation avec les acteurs de terrain, dans un cadre cohérent garanti par l'Etat. Son caractère d'infrastructure opposable (*non consensuel*) doit garantir sa pérennité. (*Cette manière de mettre en œuvre la trame verte suscite l'opposition de la FNSEA et de l'APCA*).

2. Dans les collectivités de l'outre-mer, l'activité minière est rendue exemplaire en matière sociale et environnementale dans les 5 prochaines années, **notamment en éradiquant l'orpaillage illégal, en abandonnant le projet minier de la montagne de Kaw en Guyane**, (*pas d'accord de certains participants*) remplacé par un programme de développement durable des communes concernées, en mettant aux normes les installations classées ICPE, et en mettant en place des schémas concertés d'exploitation du sous-sol; **les plans d'action locaux pour la biodiversité des collectivités d'outre-mer** sont dotés annuellement de 20 M€ pendant 5 années et le développement de pôles régionaux d'excellence environnementale sont encouragés par la contractualisation Etat-Région.
3. Concernant l'eau, le groupe propose de se fixer pour 2015 **un objectif ambitieux en matière d'atteinte du bon état écologique** (2/3 des masses d'eau de surface). Concernant les pesticides, cela suppose la réduction de leur utilisation, de façon drastique pour les uns, progressive et significative pour les autres (FNSEA et APCA). En revanche, il y a consensus à condition de protéger l'agriculture et l'emploi agricole, pour **réduire de façon drastique toutes les pollutions diffuses** (produits phytosanitaires, nitrates, PCB, métaux lourds...). Concernant les milieux naturels, cet objectif implique de lancer une dynamique de restauration des rivières rétablissant notamment la libre circulation des poissons, en **faisant un exemple par l'effacement des obstacles les plus problématiques pour le saumon -dont un dans l'année qui vient-**, l'acquisition de 20.000 ha de zones humides, la **mise aux normes d'ici 2012 de toutes les stations d'épuration**, de lancer un plan d'économie d'eau potable, et enfin de renforcer d'ici 2012 les protections des aires d'alimentation d'au moins 500 captages importants ou menacés.
4. **L'adoption d'une loi d'orientation sur la mer** doit permettre de clarifier les responsabilités des différents acteurs et de préciser les axes que la France se donne pour coordonner une gestion systémique de la mer, de la côte à la haute mer, basé sur le fonctionnement écologique des écosystèmes, intégrant toutes les activités (pêche, extraction de granulats, dragages...), et fondée sur une connaissance renforcée et partagée. Dans ce cadre, la pêche française doit être confortée durablement par une gestion des stocks **halieutiques par pêche** et par un **réseau complet d'aires marines** protégeant les frayères et nurseries ainsi que les habitats les plus remarquables. Il est proposé que la mer Méditerranée soit un lieu privilégié de recherche de solidarité (environnement, pêches, gestion...).
5. Grâce à une politique active de protection de la biodiversité forestière et de mobilisation des filières dans les territoires, **l'origine locale des bois doit être privilégiée** dans les meilleurs délais possibles. Les marchés publics doivent être approvisionnés à **100% en bois certifiés**.

6. Il convient de lancer avec les agriculteurs une révolution agricole doublement verte :
  - **augmenter de façon significative les financements du développement rural et de l'agro-environnement ;**
  - **réorienter la recherche et l'enseignement agronomiques au service d'une agriculture écologique et productive ;**
  - afin de préserver la diversité génétique dans nos terroirs, **un catalogue des variétés locales et traditionnelles** est proposé, permettant les échanges, la commercialisation à petite échelle, et l'enrichissement de la biodiversité domestique et cultivée.
  
7. **Les patrimoines naturels les plus remarquables et menacés** font l'objet d'un effort accru de protection, par la mise en œuvre d'une stratégie de développement des aires protégées et par la mise en place d'un plan de conservation et de restauration pour les 131 espèces les plus menacées de France (y compris l'outre-mer et le milieu le marin).

## **B) Organiser l'action en faveur de la biodiversité**

1. Afin d'améliorer la gestion des espaces et des espèces naturels, **il est proposé de regrouper les nombreux établissements publics concernés dans une seule organisation traitant de la biodiversité** (pourquoi pas une agence ?). Cependant, la question non traitée à ce jour de la pertinence par rapport à l'existant, des contours, du fonctionnement, notamment aux échelles biogéographiques, de l'implication des collectivités territoriales, de la place de la police de la nature et des personnels justifie une mission parlementaire. La concertation aux échelles nationales et territoriales est également renouvelée.
  
2. Pour une prise en compte de la biodiversité par les institutions, il est proposé de travailler à l'introduction d'**un critère biodiversité et carbone dans le calcul de la Dotation Globale de Fonctionnement** des Collectivités Territoriales et, à pression fiscale constante, de basculer progressivement d'un régime de taxation du capital et du travail à **une fiscalité sur la consommation d'espaces et de ressources naturelles, notamment sur l'artificialisation des sols dans le cadre de la TFB**, afin d'inciter à la densification urbaine de qualité.
  
3. Enfin, le groupe retient qu'il est crucial de mettre la biodiversité au cœur des politiques par une stratégie nationale pour la biodiversité, volet de la SNDD, et des stratégies territoriales, et d'assurer un **suivi transparent et indépendant de la mise en œuvre** de l'ensemble du programme biodiversité et ressources naturelles adopté à l'issue du Grenelle.

## C) Connaître et faire connaître la biodiversité

1. Le Système d'Information sur la Nature et les Paysages devient un **observatoire de la biodiversité**, doté des moyens adéquats, produisant des indicateurs, des cartes, des données, des bilans nationaux, partagés à toutes les échelles, et restitués de façon pédagogique aux élus, aux entreprises, aux gestionnaires, aux citoyens.
2. Dans le prolongement de l'Institut Français de la Biodiversité et du Bureau des Ressources Génétiques, **une fondation de coopération scientifique est créée**, en doublant leurs moyens, afin de renforcer la collaboration entre les établissements publics de recherche, en associant les collectivités territoriales, les entreprises, les associations et faisant de la pluridisciplinarité et de la transparence ses axes fondateurs.
3. **Les sciences de l'écologie et leur enseignement doivent impérativement être développés** du primaire au supérieur, y compris dans l'enseignement agricole et maritime ; et il convient de former des experts en ingénierie écologique, afin d'alimenter à la fois une expertise indépendante de qualité, et des opérateurs compétents.

## D) Agir pour sauver la biodiversité planétaire, au-delà de nos frontières

1. **La présidence française de l'Union européenne** lance un volet biodiversité ambitieux, notamment sur la mer, l'outre-mer européen, les espèces invasives, la protection des sols et positionne la France comme une force motrice sur le sujet.
2. Au niveau international, des moyens supplémentaires sont accordés afin de faire aboutir l'initiative française de mobilisation internationale de l'expertise scientifique pour la biodiversité (IMOSEB) ; 5 postes sont affectés à **la négociation environnementale dans les conventions**, pour la prise en compte des critères environnementaux à l'OMC (clause d'exception pour la biodiversité), à **la mise en œuvre nationale des recommandations, et aux avancées sur l'ONU**, et à **la protection de la biodiversité en haute mer** ; **les moyens de coopération** pour la conservation de la biodiversité sont renforcés et nos collectivités d'outre-mer s'inscrivent pleinement dans des coopérations régionales.





## Atelier OGM : Synthèse

Les trois séances de travail de l'intergroupe sur les organismes génétiquement modifiés ont été consacrées respectivement à la science et à la connaissance, à la gouvernance, et au contenu d'une future loi.

Il ressort de ces séances les points suivants :

- **Les connaissances et la recherche publique sur les incidences des manipulations génétiques doivent être renforcées** (*consensus*), notamment en matière d'évaluation environnementale et sanitaire de chaque OGM (*consensus*), ainsi que des moyens d'appréciation plus générale, et notamment agronomique, sociale et économique, de l'intérêt de chaque OGM (*accord majoritaire*). Une ligne pérenne et importante doit être réservée à ce sujet à l'Agence Nationale de la Recherche pour les 10 prochaines années, nonobstant la recherche accrue sur les autres parcours de culture (*non débattu*).
- **Une haute autorité unique donnant des avis au gouvernement sur chaque OGM doit être mise en place** (*consensus*). Elle doit être équipée d'une expertise scientifique indépendante et pluridisciplinaire, d'une expertise citoyenne et de moyens propres, et est chargée de coordonner l'évaluation préalable à l'autorisation de dissémination (*consensus*) ainsi que la surveillance des effets (*débat sur l'articulation ou l'indépendance de l'évaluation et de la surveillance*). Elle travaille dans la transparence (*consensus*). Elle ne se substitue pas à l'échelon politique, qui reste celui de la décision.
- Avant la fin du printemps 2008, **l'adoption d'une loi traitant des OGM** (*consensus*), créant la haute autorité (*consensus*), et déclinant en particulier **les principes du libre choix de produire et de consommer** (*consensus*) **avec ou sans OGM** (*consensus mais débat sur les seuils*), du pollueur-payeur (*consensus*) et de la responsabilité (*pas de consensus sur les déclinaisons pratiques*), **de non-brevetabilité du vivant** (*consensus sur la non brevetabilité du génome*), de transparence et de participation citoyenne (*consensus*), d'évaluation préalable et continue de chaque OGM (*consensus*), sur les critères environnementaux et sanitaires (*consensus*), et du développement durable (*consensuel*).

Par ailleurs, les fortes attentes pour des discussions de fond sur l'intérêt sociétal et la justification des innovations biotechnologiques doivent trouver une arène instituée d'expression et de dialogue.

Enfin, le groupe s'est entendu sur le besoin d'avancer dans la consolidation d'une politique nationale sur le gène et les ressources génétiques, à explorer par exemple à l'occasion d'un «**sommet international ou européen du gène**».

## **A / Déroulement des travaux**

Réuni autour d'un sujet difficile, dans un contexte particulièrement tendu, le groupe a permis un réel dialogue, parfois vif, et les contributions sont toujours restées constructives. Une volonté unanime de sortir du blocage actuel sur le dossier OGM y a largement contribué.

L'intergroupe OGM s'est réuni trois fois, sur une période de trois semaines (31 août, 10 septembre et 21 septembre). Les cinq collèges étaient représentés à chacune des trois réunions.

Certains participants ont transmis au gouvernement plusieurs adresses (moratoire jusqu'à ce que la liberté et le droit de produire et consommer sans OGM soient garantis par la loi, arrêt des fauchages).

## **B/ Propositions examinées par le groupe**

### **1. Une connaissance partagée sur les OGM**

Il y a consensus sur le **besoin d'une science qui doit répondre aux questions que se pose la société** : impacts sur la santé, sur l'environnement, sur l'économie. L'instrument principal de production de cette science doit rester la recherche publique. Les participants se sont accordés sur le **sous-équipement flagrant en matière de recherche** et de connaissance et un **manque de transparence** et de suivi des plantations (qu'il s'agisse d'essais ou de plantations commerciales).

La façon de combler cette faiblesse de la connaissance, c'est **une impulsion forte pour une recherche en : écotoxicologie, toxicologie, écologie**, démographie, épidémiologie humaine et du milieu naturel, agronomie, entomologie, génétique des populations, écologie microbienne, sociologie et économie agricole toutes nécessaires à une véritable évaluation et à un suivi des impacts. La faiblesse, voire l'absence ou **la mauvaise considération de ces disciplines à l'Académie des sciences a été relevée**, et questionne la légitimité de l'Académie dans ces domaines.

La mise en place de financements pérennes et importants à l'ANR pour développer notamment l'analyse des impacts environnementaux, sanitaires, agronomiques et économiques, à moyen et long terme. Certains scientifiques ont souligné que des essais en milieu ouvert étaient une condition indispensable à de telles études. De nombreux participants ont insisté sur l'importance de la participation du public à la gouvernance de ces recherches, la création au Ministère de la recherche d'une direction «recherche et société» a été évoquée.

Agriculteurs, scientifiques et environnementalistes ont rapporté **des cas précis de contamination environnementale** (dissémination de colza, de betteraves et de maïs génétiquement modifiés et présence d'OGM dans le pollen récolté par les abeilles). Certains participants qui semblaient vouloir contester le fait lors de la seconde séance sont en réalité opposés au vocabulaire, et reconnaissent tout de même des disséminations fortuites.

## 2. Une haute autorité déclinant le principe de précaution

La composition de la commission sur le génie biomoléculaire est remise en question par la majorité des participants car elle ne couvre pas de manière satisfaisante tous les champs d'évaluation des impacts sanitaires et environnementaux, et exclut dans la pratique d'autres champs que de nombreux participants du groupe jugent pertinents, tels l'agronomie. Il y a consensus pour créer une **haute autorité sur les OGM ou les biotechnologies**, et plusieurs éléments clef de configuration ont été retenus.

La mission de cette haute autorité **est l'évaluation du risque**, notamment environnemental et sanitaire, et de **l'intérêt sociétal**, de la mise en culture, de l'importation, et de la consommation d'organismes génétiquement modifiés. Cette haute autorité donne des avis et elle **ne se substitue pas à l'échelon politique**, qui reste celui de la décision.

**Ses avis sont transparents**, publics, et peuvent être pluriels et nuancés, afin de représenter des divergences. Elle doit s'adresser aussi aux collectivités territoriales.

Elle utilise une **démarche scientifique pluridisciplinaire, et implique les acteurs socio-économiques et la société civile** (associations, consommateurs...).

Concernant l'évaluation des incidences, **les missions couvrent les autorisations de mise en culture, d'importation et de consommation** animale ou humaine, **ainsi que l'évaluation, dans la durée, des impacts**, en particulier environnementaux, sanitaires et sociaux économiques. Elle mobilise les disciplines de l'écologie, de l'écotoxicologie, de la génétique et de la biologie moléculaire, de la toxicologie, de l'épidémiologie humaine et du milieu naturel, de la démographie, de l'agronomie...

**Ses critères d'évaluation sont ceux du développement durable**, et reprennent les trois piliers environnemental, social et économique.

Cette haute autorité dispose de **moyens humains et financiers propres**. Elle examine des dossiers, elle peut diligenter des expertises contradictoires, et des recherches complémentaires, ponctuelles ou continues.

La haute autorité peut **s'autosaisir** et elle est doit pouvoir être saisie largement, y compris par les citoyens.

La haute autorité s'inscrit dans l'édifice actuel de l'expertise, évitant les doublons, s'appuyant sur les compétences en place.

Plusieurs aspects restent cependant à trancher (1 ou 2 groupes, financement, confidentialité quant aux informations issues des entreprises notamment).

### 3. Des principes incontournables pour une future loi sur les OGM

En préalable à la discussion sur les principes et leurs déclinaisons à inscrire dans une loi, les participants ont porté au débat les points suivants :

- Les OGM ne sont pas une panacée ni forcément mauvais (*pas de consensus !*). Les autres approches de la création variétale doivent continuer d'être développées (*consensus*) ;
- La recherche en milieu confiné ne doit pas être bloquée (*consensus ; FNE, FNH, associations de l'Alliance, FNAB, Confédération paysanne sont opposées aux expérimentations en plein champ, d'autres le sont au cas par cas*) à condition que ses objectifs soient acceptés d'un point de vue sociétal ;
- La recherche et les encouragements à la valorisation doivent systématiquement être **accompagnés par une recherche sur les risques** ;
- La France doit se doter d'une politique des ressources génétiques, notamment sur leur conservation, et leur renouvellement (*consensus*) ;
- Un sommet européen ou international du gène pourra être ouvert afin d'ouvrir une réflexion large sur les besoins de la société en matière de diversité génétique et de génie génétique : quelle politique génétique en Europe et en France ? (*consensus*) ;
- Inscrire la loi dans le contexte européen existant et participer à l'évolution de ce cadre.

Le groupe a ensuite examiné les déclinaisons possibles des principes suivants dans une future loi traitant des OGM :

- **Non brevetabilité du vivant**, et notamment du génome, au profit des certificats d'obtention végétale (pour les uns) et des systèmes *sui generis* (pour les autres) ;
- **Libre choix** de produire (règles de coexistence) et de consommer (traçabilité, étiquetage, seuil) sans OGM ;
- **Pollueur-payeur**<sup>1</sup> et régime de responsabilité (fonds, régime assurantiel, obligation de couverture, prise en charge des risques, de la charge de la preuve, des surcoûts liés à la filière séparée) ;
- **Principe de précaution** : Evaluation complète de chaque OGM (au cas par cas) préalable à l'autorisation de dissémination, et de suivi (surveillance/biovigilance) des incidences de la mise en culture (coordination par la haute autorité) ;
- **Transparence et participation** (composition haute autorité, diffusion des résultats, articulation avec le secret industriel ; déclaration obligatoire des parcelles) ;
- **Principe de subsidiarité territoriale** (enjeux écologiques, agricoles, politiques, cohérence).

L'inscription de ces principes dans une future loi traitant des OGM fait consensus, à l'exception du principe de subsidiarité, que certains participants refusent en bloc. Par contre, les différentes options pour la déclinaison pratique de ces principes font très largement débat, certaines lignes consensuelles émergeant malgré tout (voir ci-dessous).

---

<sup>1</sup> Note rapporteurs : il s'agit plus généralement du principe de responsabilité

De même, le périmètre de la loi et de la haute autorité resteront à préciser (OGM seulement, biotechnologies, autres innovations technologiques, à la demande...), ainsi que ses frontières et interfaces avec les institutions existantes.

**Les discussions ont permis de dégager les positions suivantes sur les déclinaisons possibles des 7 principes :**

**Brevetabilité du vivant :** Il y a consensus sur la non-brevetabilité du génome. Certains préfèrent le Certificat d'Obtention Végétale. D'autres préconisent également les accords *sui generis*. Les représentants de la recherche ne souhaitent pas bloquer toute brevetabilité comme celle qui pourrait porter sur des séquences dont on connaîtrait la fonction précise, afin de préserver une capacité de recherche nationale.

**Libre de choix de produire :** *Accord général*, moyennant le fait que son application soit réalisée sans coût supplémentaire pour les producteurs sans OGM.

**Libre choix de consommation :** *Accord majoritaire* aussi du besoin d'étiquetage, pour l'alimentation humaine mais aussi animale. Il est jugé nécessaire que les étiquetages des produits issus d'animaux indiquent la présence d'OGM dans leur alimentation (*pas de consensus*). Les contraintes doivent être les mêmes pour les produits français que pour les produits importés (*pas de consensus sur la faisabilité*).

**Principe pollueur-payeur<sup>2</sup> :** Il y a *accord* sur le principe de pollueur-payeur. Plusieurs points sont discutés concernant sa déclinaison en un régime de responsabilité :

- Concernant l'assurabilité, le contribuable ne doit pas être sollicité pour la financer (*opposition d'un scientifique*). Une option pourrait consister en la création initiale d'une caisse de péréquation, abondée par l'interprofession (*certaines représentants des agriculteurs la considérant comme infaisable au motif que les agriculteurs conventionnels ne voudraient pas financer les risques de ceux qui produisent des OGM*). Elle pourrait également être abondée par une taxe obligatoire sur les OGM, compte tenu de la difficulté d'établir les responsabilités en cas de contamination et de la nécessaire mutualisation de la couverture du risque entre les producteurs d'OGM qui en découle. Une autre solution proposée consisterait à rendre l'assurance obligatoire pour les producteurs d'OGM ;
- La charge de la preuve doit être portée par les semenciers producteurs d'OGM (*consensus*) et les cultivateurs d'OGM, en conformité avec la directive européenne sur la responsabilité environnementale ;
- Les semenciers devraient provisionner leurs risques comme toute autre industrie ;
- Concernant la définition de la personne responsable, il est proposé, *sans consensus*, que c'est la personne qui peut agir sur le risque, c'est à dire conjointement le cultivateur d'OGM et le semencier ;
- Il est proposé d'instaurer la responsabilité pour faute présumée, (*proposition collègue associations, opposition de certains chercheurs*) ;
- La responsabilité peut également concerner les surcoûts liés à l'établissement de la traçabilité et des filières séparées ;

---

<sup>2</sup> idem note 1

- La définition des préjudices doit figurer dans la loi; les préjudices s'entendent à court terme ou à long terme, et les préjudices directs ou indirects (*proposition collège association, appuyé par certains représentants agricoles*) ;
- La création du statut de lanceur d'alerte pourra être inscrite dans la loi (*consensus*).

**Principe de précaution :** Il est mis en oeuvre en particulier par la création et l'exercice de la haute autorité. Elle a une mission d'évaluation au cas par cas pour les autorisations de dissémination et de coordination du suivi et de la surveillance (*débat sur le niveau d'articulation ou d'indépendance entre ces deux missions*). Concernant la charge de la preuve, il est proposé que celui qui est responsable de l'invention assure le financement des expertises qui portent sur l'évaluation du risque, la haute autorité devant être dotée de moyens nécessaires pour réaliser des contre-expertises si nécessaire (voir également §2 sur la haute autorité). Le principe de l'étude au cas par cas, est adopté à *l'unanimité*, plusieurs participants précisant cependant que des effets plus généraux, sur le développement des résistances, sur l'érosion de l'agro-biodiversité, ou s'exprimant aux échelles des systèmes agraires ou sur le moyen et le long terme, doivent également être pris en compte par la haute autorité.

**Transparence :** il est demandé de consolider et d'appliquer systématiquement les sanctions (catégorie 5, existantes) en cas de non-déclaration de parcelle cultivée en OGM. Une disposition nouvelle concernant les registres publics avec les parcelles cadastrées est à rendre obligatoire afin de préciser où se trouvent les OGM. Ils doivent être accessibles au public (*pas de consensus*). Demande *non consensuelle* d'une enquête publique de droit commun avant l'implantation de cultures OGM lorsqu'il s'agit d'essais en plein champ. **Concernant les seuils**, il y a *consensus* sur le fait que le seuil européen de 0,9 % pour l'étiquetage des produits n'a pas de fondement scientifique. Il y a accord pour que ce seuil ne s'applique pas aux semences et *il y a débat pour savoir s'il faut l'appliquer aux récoltes*. Dans tous les cas, la traçabilité doit être garantie. Il n'y a *pas accord* sur la traçabilité des produits carnés issus d'animaux ayant consommé des produits végétaux OGM, d'abord du fait d'un problème de faisabilité.

**Subsidiarité :** Certains participants soulignent que, comme pour les ICPE dans le cadre des documents d'urbanismes, certains élus locaux pourraient refuser sur leur territoire l'application des autorisations d'OGM. Cette disposition, *non consensuelle*, semble poser des problèmes de cohérence entre les niveaux de décision.



## **Groupe 3 : «Instaurer un environnement respectueux de la santé»**

### **Synthèse et principales mesures**

Les impacts sur la santé humaine des dégradations de l'environnement sont pour certains scientifiquement validés, pour d'autres suffisamment documentés pour mériter une action visant à en réduire les risques, pour les derniers enfin soupçonnés, voire encore inconnus, mais potentiellement suffisamment graves pour exiger une vigilance soutenue.

Face à l'urgence, six axes fondateurs doivent être posés : le principe de précaution<sup>1</sup>, le principe de substitution, la prise en compte explicite de la politique environnementale en tant que composante d'une politique de santé, le lien fort entre santé environnementale et santé de l'écosystème, la nécessité d'une gouvernance et d'une démocratie participatives, le principe du pollueur-payeur.

Sur la base de ce constat le **Groupe 3 : « Instaurer un environnement respectueux de la santé »** propose des actions impliquant les professionnels de la santé et de l'environnement mais aussi les acteurs économiques, les collectivités territoriales et les citoyens, pour rechercher des convergences scientifiques, une meilleure gouvernance, et un appui aux décisions publiques.

#### **A) S'assurer d'une cohérence d'action globale visant à établir une harmonie entre environnement et santé humaine.**

##### **1. Elaborer un Plan National Santé Environnement 2.**

Le groupe demande que ce plan soit élaboré en 2008 en associant l'ensemble des parties prenantes et voie son champ élargi à la prise en compte de thématiques complémentaires (problématiques sous-analysées dans le premier PNSE, nouvelles technologies, nouvelles pathologies, équité environnementale ...). Il approfondira ou complètera les mesures présentées ci-dessous et prévoira un volet spécifique pour l'enfant.

---

<sup>1</sup> Tel que défini dans la charte constitutionnelle : « Lorsque la réalisation d'un dommage, bien qu'incertaine en l'état des connaissances scientifiques, pourrait affecter de manière grave et irréversible l'environnement, les autorités publiques veillent, par application du principe de précaution et dans leurs domaines d'attributions, à la mise en oeuvre de procédures d'évaluation des risques et à l'adoption de mesures provisoires et proportionnées afin de parer à la réalisation du dommage »

## **2. Développer une politique ambitieuse de substitution et d'innovation.**

Le groupe propose une politique volontariste de substitution sur les produits, les procédés, les systèmes de production et l'usage qui associe recherche publique et privée finalisée et actions des entreprises et des centres techniques, qui seront soutenues.

Les priorités de cette politique retenues seraient : évaluation a priori des risques, prise en compte dès la conception des impacts éventuels sanitaires, environnementaux, sociaux et sociétaux notamment en termes d'utilité, d'innocuité et de sécurité, en vue d'une interdiction ou d'une restriction des substances préoccupantes<sup>2</sup>. Cette politique de substitution doit également prendre en compte l'efficacité, la disponibilité et les risques sur la santé et l'environnement.

## **3. Renforcer le principe de responsabilité environnementale pollueur payeur et les contrôles**

Le groupe estime que le principe pollueur payeur doit être systématisé en particulier au travers de la responsabilité environnementale, pour des raisons simultanées de protection environnementale et sanitaire et de loyauté de la concurrence. Le collège des employeurs estime que ce renforcement passe par la transposition de la directive européenne relative à la responsabilité environnementale. La prise en charge du risque lié aux sols pollués devrait spécifiquement être accrue. Les différents collèges s'accordent à demander que les moyens des corps de contrôle des installations classées et des corps de contrôles actifs dans le domaine des substances chimiques soient significativement renforcés.

## **B) Réduire drastiquement l'émission et la dispersion dans les milieux (air, eau, sols et sédiments) des polluants connus pour leur caractère nocif pour la santé.**

### **1. Réduire significativement les rejets polluants dans tous les milieux.**

La prévention doit être appliquée en priorité pour les substances préoccupantes tant pour la santé que pour l'environnement. Le groupe propose donc qu'un programme quantifié portant sur l'ensemble des sources et des milieux et visant à la réduction de certaines substances cibles (notamment benzène, mercure<sup>3</sup>, composés du chrome hexavalent, trichloréthylène, ...) soit défini en 2008 et intégré dans le PNSE2.

---

<sup>2</sup> Le collège des employeurs propose de retenir tout de suite les substances extrêmement préoccupantes au sens du règlement Reach (Cancérogènes Mutagènes toxiques pour la Reproduction de catégories 1 et 2 (CMR1, CMR2), Polluants Organiques Persistants (POP), Persistants Bio-accumulants et Toxiques (PBT), très Persistants et très Bio-accumulables (vPvB)), les autres collèges proposent d'y ajouter simultanément les CMR3, les perturbateurs endocriniens, les neurotoxiques qui doivent faire également l'objet des priorités de prévention.

<sup>3</sup> En cohérence pour cette substance avec la stratégie européenne.



## **2. Se donner de nouvelles ambitions pour la préservation de la qualité de l'air.**

Les mesures nécessaires à un nouvel élan dans la politique de l'air pourront être formalisées dans une nouvelle loi dont la priorité sera la préservation de la santé.

### **2.1.1 Fixer de nouveaux objectifs quantifiés en matière de pollution de l'air extérieur.**

En plus du respect sans délai des objectifs fixés réglementairement pour les NO<sub>x</sub> et l'ozone, le groupe demande que soit fixé pour les particules fines, un objectif à terme de 10 microgrammes/m<sup>3</sup>, avec comme première étape, dont la date est à fixer, 15 microgrammes/m<sup>3</sup>. Le collège des employeurs soutient également le principe de cette réduction des émissions et souhaite qu'il s'inscrive dans le cadre communautaire. Au-delà, certaines ONG proposent de fixer de façon volontariste des objectifs pour les 35 principaux polluants atmosphériques pour lesquels l'OMS a publié des valeurs-guides.

Le groupe demande qu'un Plan Santé Transport pour les sources mobiles prenne place dans le PNSE2. Un rééquilibrage vers d'autres modes de transport moins polluants, qu'il s'agisse du fret ou du transport de passagers, doit être favorisé. Une action, qu'il convient de préparer en large concertation, serait souhaitable afin de permettre un renouvellement des flottes captives, la pollution de l'air dans les villes constituant une priorité. Le groupe s'accorde sur le fait que les performances environnementales des installations de chauffage (du domestique à l'industriel) soient renforcées<sup>4</sup> au cours de l'année 2008, en prêtant une attention particulière au chauffage au bois. Plus largement un volet particules sera individualisé dans le programme de réduction des émissions de polluants atmosphériques.

Pour les zones exposées à des niveaux élevés de pollution (points noirs), des actions méthodologiques puis opérationnelles seront entreprises pour identifier en premier lieu, puis améliorer ces situations.

### **2.1.2 Accroître la surveillance et la prévention de la qualité de l'air intérieur.**

Les attributions du Conseil National de l'Air seront élargies à l'air intérieur. Le groupe propose qu'une surveillance régulière de la pollution de l'air intérieur dans les lieux de vie considérés à risque du fait d'une forte concentration de population (notamment lieux publics ou professionnels), de fortes ou longues expositions ou d'accueil de populations particulièrement vulnérables (jeunes enfants, personnes âgées ou malades), soit progressivement mise en place à partir de 2008. Les actions de prévention qui découleront de ces résultats seraient alors mises en œuvre rapidement, sur la base de l'impact sanitaire et, le cas échéant, de valeurs guides.

En ce qui concerne l'habitat, la réduction des émissions de substances nocives à partir des matériaux de construction et de décoration est une priorité. Un étiquetage

---

<sup>4</sup> ou mises en place pour celles non réglementées actuellement.

systematique signalant la qualité au plan environnemental et sanitaire des matériaux, ou une limitation réglementaire de leurs émissions, voire une interdiction totale des matériaux contenant des substances CMR ont été proposés. Le collège des employeurs est favorable à de telles orientations, qu'il souhaite fonder sur le renforcement de la démarche volontaire actuelle.

### **3. Réduire les inégalités face au bruit.**

Le groupe considère que la résorption des « points noirs » de bruit liés aux infrastructures de transports terrestres et aériennes est une priorité sanitaire et devra être obtenue dans les 5 ans à venir. La mise en place d'observatoires du bruit dans les grandes agglomérations, permettant la concertation, est à favoriser. La question de l'interdiction des atterrissages et décollages de nuit dans les aéroports est une question complexe; le collège des ONG est favorable à une telle interdiction.

### **4. Maintenir durablement la qualité de l'eau potable.**

Pour tenir compte des pollutions et des évolutions engendrées par le changement climatique, la préservation durable de la qualité de l'eau potable implique en particulier : le renforcement de la protection des bassins d'alimentation des captages, le stockage et l'utilisation des eaux de pluie, l'expérimentation de la recharge artificielle des nappes (qui n'exonère pas d'une politique de gestion de la ressource). Le retard sur les rejets résiduels urbains devra être comblé rapidement. Un plan de maîtrise des risques liés aux résidus médicamenteux sera mis en place.

### **5. Traiter les pollutions historiques des sols.**

4 000 sites font l'objet d'une surveillance et d'une gestion, tandis qu'on estime que 400 000 sites pourraient avoir fait l'objet d'une pollution. A l'issue du recensement, l'action sur ces sites sera priorisée en fonction de la localisation (captage d'eau, population sensible). Le collège des ONG souhaite que l'extraction des sources de pollution, quand elles sont susceptibles de contaminer les ressources aquatiques utilisables pour la consommation humaine ou l'irrigation agricole, soit privilégiée. Les moyens dévolus, notamment par l'Etat, à la réhabilitation des sites pollués "orphelins" devraient être accrus. Un nouveau plan d'action relatif à la pollution historique par le chlordécone aux Antilles sera finalisé et plus largement il conviendra d'examiner la situation des sols très contaminés par les pesticides sur tout le territoire.

### **6. Accroître la vigilance pour les populations à risques.**

L'ensemble des actions doivent viser notamment à assurer une meilleure équité environnementale et une prévention pour toutes les populations, en particulier celle des enfants. Cette priorité doit tirer l'ensemble de la stratégie de notre pays et être un moteur d'excellence pour l'ensemble de la population.

Un répertoire des zones ou populations présentant des cumuls d'exposition importants sera constitué sous deux ans. A l'issue de cette première étape des actions de prévention devront être mises en œuvre.

Des centres inter-CHU de soins, de recherche clinique et d'éducation en santé - environnement seront créés, et proposeront des consultations pour les malades, et notamment les enfants, atteints d'affections potentiellement liées à des perturbations environnementales. Les expérimentations en cours de techniciens de l'environnement intérieur se rendant au domicile des patients atteints d'asthme ou allergies, afin d'évaluer les risques et de prodiguer des conseils adaptés, fournissant de bons résultats, ce dispositif devrait être généralisé à l'ensemble du territoire.

## **C) Prévenir ou anticiper les risques liés aux produits, aux techniques et aux modifications de l'environnement.**

### **1. Réduire l'utilisation des phytosanitaires et interdire les plus dangereux.**

Un plan prévoyant notamment des actions de généralisation des systèmes de production intégrée, le développement de l'agriculture biologique et l'évolution des pratiques agricoles visera la réduction progressive de l'utilisation des produits phytosanitaires. Certains membres du groupe demandent un objectif de réduction de 50%<sup>5</sup> à moyen terme, D'autres pensent que cette approche est partielle car ne prenant pas en compte l'évaluation bénéfices/risques ; ils estiment préférable d'améliorer et de développer de nouveaux itinéraires agricoles par la recherche et l'expérimentation sans indiquer de chiffrage a priori.

Les produits contenant des substances préoccupantes<sup>6</sup> seront supprimés progressivement. Le collège des employeurs propose pour ce faire une substitution au cas par cas en fonction de l'évaluation des risques et de l'existence de produits de substitution, ceci conduisant à une révision périodique de la liste couverte par le Plan Interministériel de Réduction des Risques liés aux Produits Phytosanitaires. Le collège des ONG suggère une interdiction réglementaire dans un délai de 5 ans. Le champ de cette mesure n'a pas fait l'objet d'un consensus dans le groupe.

Le groupe propose que la vente pour usage domestique et l'utilisation dans les lieux publics des produits contenant des substances préoccupantes sera interdite dès 2008. Le périmètre des produits concernés par ces deux mesures fait débat dans le groupe. Certains demandent que la publicité pour les usages non professionnels soit interdite pour ces produits, cette position ne faisant pas consensus. Concernant l'épandage aérien, il y a consensus sur son interdiction avec une possibilité de dérogation pour des cas très spécifiques à encadrer très strictement. Certains demandent l'absence totale de dérogation.

---

<sup>5</sup> objectif exprimé en indice de fréquence de traitement.

<sup>6</sup> Périmètre faisant l'objet des mêmes divergences que dans le nota 2.

## **2. Engager une dynamique nouvelle sur les substances chimiques et les produits et leur impact sur la santé.**

La France doit se doter d'une capacité scientifique pour prédire les dangers des substances et anticiper ainsi les risques de leurs usages. Sans attendre la mise en œuvre du règlement REACH, l'information des entreprises utilisatrices et de leurs salariés sera accrue notamment au travers de fiches de données de sécurité significativement améliorées. Au moyen d'une négociation entre partenaires sociaux, le rôle des Comités d'Hygiène, de Sécurité et des Conditions de Travail dans le domaine santé environnement pourrait être accru.

Dans un souci de concurrence loyale, obligation<sup>7</sup> devrait être faite aux importateurs de produits hors Union Européenne de préciser la composition chimique des produits qu'ils commercialisent et les contrôles sur ces importations comme sur l'ensemble de la chaîne doivent être accrus. Une mesure supplémentaire proposée par certains syndicats et ONG consiste à apposer un label Reach sur les produits.

Le groupe estime qu'un effort collectif de développement de l'offre d'écoproduits est indispensable, particulièrement dans le domaine des produits de grande consommation en favorisant les produits qui permettent de réduire l'exposition aux substances les plus dangereuses, notamment pour les enfants.

La France pourra aussi proposer aux autres Etats, dans le cadre de sa présidence, une initiative visant à l'introduction des niveaux d'exigence du règlement REACH dans une convention internationale.

## **3. Anticiper les risques liés aux nanomatériaux.**

Le groupe propose que soit organisée une conférence de consensus scientifique puis un débat public, par exemple par la Commission Nationale du Débat Public, en 2008. Un Comité de concertation associant toutes les parties prenantes sera mis en place. Un effort de recherche portant sur l'amélioration des connaissances concernant les nanoparticules manufacturées sera réalisé.

En l'absence de connaissances quant à leur impact sanitaire, l'exposition aux nanomatériaux ou nanoparticules manufacturées devrait par précaution être réduite au maximum pour les salariés. Le collège des ONG propose d'en interdire toute commercialisation dans les applications alimentaires, les produits d'hygiène corporelle, produits cosmétiques et vestimentaires. Le collège des employeurs préfère une approche au cas par cas.

Une déclaration obligatoire sera mise en place et l'information sera rendue transparente pour les utilisateurs de nanomatériaux dans des modalités (étiquetage par exemple) qui seront définies par concertation. Les avis sont partagés entre la mise en place d'une réglementation spécifique nationale et le recours à un processus d'autorisation via la réglementation européenne.

---

<sup>7</sup> si juridiquement possible par rapport à l'OMC.

#### **4. Prévenir les risques naturels et technologiques.**

Le groupe propose qu'un débat national sur les politiques de prévention des catastrophes naturelles et de leur gestion soit organisé par la CNDP. Le plan séisme devrait être accéléré et le renforcement de tous les bâtiments sensibles aux Antilles programmé.

Le groupe conseille qu'un plan d'action sur les risques sanitaires différés suite à un accident technologique ou naturel soit défini.

Les risques liés aux activités portuaires et aux transports de matières dangereuses devront faire l'objet d'une action renforcée tant en matière de soutien du transport ferroviaire que de réglementation.

Le collège des ONG propose un renforcement de la réglementation relative aux risques liés aux radiofréquences pour atteindre un seuil de 0,6V/m, niveau d'émission qui ne fait pas consensus. Certaines ONG proposent une mesure de généralisation de la vente d'oreillettes de qualité lors de l'achat des téléphones mobiles et de restriction d'accès des téléphones les plus émissifs chez les enfants de jeune âge. Le collège des employeurs émet une réserve sur ces mesures.

#### **D) Renforcer et partager les connaissances dans le domaine des liens entre la santé et l'environnement.**

##### **1. Changer d'échelle dans le domaine de la recherche et de l'évaluation et asseoir l'expertise.**

Il est impératif de développer des outils de prédiction et d'aide à la décision, en particulier sur les dangers et risques des substances chimiques, y compris en développant des méthodes alternatives à l'expérimentation animale. Il faut aussi développer des marqueurs biologiques permettant de dépister précocement des dommages aux espèces et individus. Plus généralement la recherche sur les méthodes de conception des produits, de production et de substitution doit être développée.

Pour changer de dimension dans la recherche en santé et environnement, notamment en toxicologie et en évaluation de l'exposition (expologie), le groupe recommande que des pôles interrégionaux interdisciplinaires soient mis en place et soutenus de façon pérenne et par des financements sur appels d'offre. Une proposition complémentaire d'Institut National de la Recherche en Santé Environnementale a été faite par certaines ONG, sans recueillir de consensus. Ce changement d'échelle dans une recherche interdisciplinaire doit respecter les critères d'excellence et d'indépendance, permettre une réelle représentation française au niveau international et former par la recherche les futurs experts en épidémiologie, toxicologie, expologie, sciences humaines et autres disciplines de l'analyse du risque, notamment chez l'enfant.

Le groupe suggère que les recherches en santé et environnement soient favorisées par l'accroissement de 60 à 75 % des exonérations fiscales pour le financement de fondations dédiées dans le périmètre des universités, assorti d'une publication obligatoire des résultats.

Une expertise de qualité doit s'appuyer sur une recherche de qualité tant dans le secteur public que privé dans une approche plus programmée et dont les résultats doivent être connus et partagés notamment quand un soutien public a été accordé.

La création d'un Haut Conseil de l'Expertise est une proposition consensuelle afin de garantir la transparence, la déontologie et les méthodologies de l'expertise. Certaines ONG souhaiteraient y inclure la notion d'alerte et préconisent la transformation de l'Agence Française de Sécurité Sanitaire de l'Environnement et du Travail en agence de moyens sur le modèle de l'Agence Française de Sécurité Sanitaire des Aliments, en y incorporant de plus les missions du Bureau d'Evaluation des Risques des Produits Chimiques; cette proposition ne fait pas consensus au sein du groupe.

## **2. Changer d'approche dans la surveillance et la veille environnementale et sanitaire.**

Le groupe recommande qu'en 2008, une stratégie de surveillance environnementale concernant tous les agents et tous les milieux soit mise en place, notamment sur la biodiversité, la qualité des milieux et les émissions de polluants. Ses résultats seront consolidés par un Institut de Veille Environnementale, soit création nouvelle, soit dans le cadre de structures existantes. Au niveau régional, tous les acteurs devraient être fédérés, le cas échéant au travers d'agences régionales. Les entreprises, les associations et les collectivités territoriales pourraient contribuer à cette surveillance sur une base volontaire par la diffusion de données inter opérables et traçables.

Le groupe souligne le fait que l'observation et la veille sanitaires doivent être profondément modernisées afin de permettre une veille en temps réel de nouveaux indicateurs et d'appréhender les grandes pathologies sur tout le territoire (registres de cancers, maladies neuro-dégénératives, pathologies respiratoires). La réussite de l'approche du CDC aux USA est un exemple à suivre et à propager au niveau européen. La veille des risques émergents (notamment biologiques et infectieux) doit être anticipée, en particulier dans les DOM-TOM. Le signalement du terrain par l'intermédiaire de réseaux sanitaires déjà existants à structurer ou à créer sera intégré à cette observation. Un programme de bio-surveillance de la population sera défini, pour caractériser l'état sanitaire et évaluer les résultats des politiques de prévention des risques sanitaires liés à l'environnement. De même des études de cohortes permettant de mesurer les relations environnement et santé seraient très éclairantes et nécessaires.

## **3. Développer la formation et l'information.**

L'information et la formation du public et des professionnels doivent être renforcées. L'accent sera mis sur la transparence des données et la publication de documents d'exploitation des résultats et de synthèse. Le groupe recommande que dès 2008, par exemple, un site portail des données environnementales soit ouvert.

Une campagne d'information sur les risques pour la santé liés à l'environnement sera lancée en 2008 auprès de tous les médecins généralistes et tous les acteurs de la santé de France.

Le groupe s'accorde sur le fait que la formation en santé et environnement doive être rendue obligatoire pour tous les personnels de santé de façon initiale et continue. La formation initiale des enseignants devra prévoir systématiquement des aspects de santé environnementale, et plus généralement une formation de toutes les professions ayant un rapport avec l'environnement devra développer ces thèmes.



## **Atelier intergroupes «Déchets»**

### **Résumé**

Qu'il s'agisse des déchets produits par les ménages, les artisans, les commerçants, les entreprises, les agriculteurs ou les collectivités, et qu'ils soient dangereux ou non dangereux, la gestion de nos déchets présente des enjeux majeurs tant au regard d'une limitation à venir des ressources en matières premières et en énergie, que de l'impact environnemental et sanitaire de cette gestion qui doit être réduite.

Afin d'agir dans le domaine des déchets de façon significative, il convient de développer des politiques volontaristes en faveur, en priorité, de la réduction de la production de déchets, puis du recyclage des matières premières contenues dans les déchets (matériaux et matière organique), actions qui auront également pour effet de limiter le recours à l'élimination. Le développement de l'éco-conception et les initiatives émergentes en matière d'économie circulaire et d'économie de fonctionnalité peuvent par ailleurs constituer des leviers (ils ont été abordés plus spécifiquement par le Groupe 6 du Grenelle de l'Environnement).

Une politique très significativement renforcée doit se concrétiser par la définition d'un nouvel ensemble d'objectifs. Dans le temps imparti à l'intergroupe, ces objectifs n'ont pas à ce stade pu faire l'objet d'une quantification précise. Des mesures apparaissent prioritaires même si elles ne recueillent pas de consensus complet.

#### **A) Réduire la production de déchets et développer le recyclage**

Le groupe propose l'instauration dans les meilleurs délais d'une tarification incitative et équitable pour le financement du service public des déchets.

Le groupe propose la mise en place progressive de la responsabilité environnementale des producteurs après analyse et concertation entre acteurs et en commençant par les produits jugés les plus nuisibles à la santé et/ou l'environnement.



## **B) Assurer la réduction des impacts sur la santé et sur l'environnement de nos modes de gestion des déchets**

Le groupe propose de façon consensuelle que l'évaluation de l'impact environnemental et sanitaire des modes de gestion des déchets soit une priorité et que les travaux dans le domaine soient renforcés. Cette évaluation portera sur les installations de valorisation ou d'élimination ainsi que sur les procédés ou filières de valorisation matière. Cette évaluation permettra de s'assurer d'une limitation des impacts des modes de gestion retenus (de la collecte à l'élimination) et d'accompagner les innovations dans la prise en compte de ces enjeux.

## **C) Renforcer la sensibilisation et l'information**

L'information et la sensibilisation du public et des entreprises concernant la prévention et la gestion des déchets est une mesure qui paraît prioritaire aux yeux du groupe. En particulier sans information il semble très difficile d'aboutir à des résultats notamment en matière de prévention. En outre, la mise en place des installations, de tri, de recyclage ou d'élimination nécessite une concertation renforcée.

## **D) La place de l'incinération**

La place de l'incinération dans la politique de gestion des déchets en France a fait l'objet de longs débats mais les positions restent largement divergentes. Une diminution importante des quantités incinérées et stockées est souhaitée par certaines associations, cette diminution devant se concrétiser pour certains par un arrêt des nouveaux projets d'incinération. Cette position n'est pas partagée par le collège des employeurs ni par le collège des élus et collectivités territoriales, ni par certaines associations.

## **Objectifs prioritaires proposés**

Une politique très significativement renforcée doit se concrétiser par la définition d'un nouvel ensemble d'objectifs et par les actions permettant de les atteindre. Les objectifs prioritaires suivants ont été abordés par le groupe mais n'ont pu donner lieu dans le temps imparti à une discussion approfondie, certains participants estimant par ailleurs que la définition d'objectifs quantifiés n'avait guère de sens.

**Réduire la production de déchets** de manière à diminuer la quantité d'ordures ménagères et assimilées collectées (déchets "quotidiens" des ménages et des artisans-commerçants pris en charge par les collectivités locales) avec un objectif sur les 5 prochaines années. Cet objectif serait distinct de celui fixé en 2005 qui portait sur les seules quantités éliminées en incinérateurs ou installations de stockage et concernait à la fois la prévention et le recyclage, il s'agit ici d'un objectif de prévention uniquement. Le collège Etat propose une réduction de 5 kg par habitant et par an, des représentants des collectivités proposent une réduction d'environ 7 kg par habitant par an. L'objectif à retenir devra être l'objet de discussions ultérieures.

## **Développer le recyclage matière et organique**

- **Pour les déchets ménagers** : en 2004, 19% de déchets ménagers et assimilés étaient recyclés<sup>1</sup>. Il convient de fixer un objectif ambitieux pour 2015 avec une étape intermédiaire en 2012. Des propositions allant d'un objectif pour 2015 de 35% à 60% de déchets ménagers et assimilés ont été avancées au sein du groupe. L'objectif de 35% a été jugé tout à la fois insuffisant par certaines associations et difficilement atteignable par les professionnels.
- **Pour les déchets des entreprises** (hors BTP et agriculture) : en 2004, 68% des déchets des entreprises (hors BTP et agriculture) étaient recyclés. Les membres du collège Etat proposent d'atteindre un objectif de 75% en 2012.

**Diminuer significativement le tonnage total de déchets stockés et incinérés<sup>2</sup> afin de limiter l'impact sur la santé et sur l'environnement.** Cette diminution implique, outre la réalisation des objectifs ci-dessus, d'accroître la prévention et le recyclage des déchets des entreprises éliminés dans les installations dédiées aux ordures ménagères et assimilées. Une diminution importante des quantités incinérées et stockées est souhaitée par les associations, cette diminution devant se concrétiser, pour certains, par un arrêt des nouveaux projets d'incinération. Cette position n'est pas partagée par le collège des employeurs ni par le collège des élus et collectivités territoriales, ni par certaines associations

## **Actions proposées**

Les discussions de l'atelier sur les déchets ont permis d'avancer de nombreuses propositions, enrichies par ailleurs par de multiples contributions écrites. La majeure partie de ces propositions a pour objectif principal de réduire la quantité de déchets produits et favoriser le recyclage. Certaines propositions visent un moratoire sur l'incinération.

Afin d'atteindre les objectifs d'accroissement de la prévention et du recyclage, et de diminution des quantités incinérées ou mises en décharge, différentes mesures peuvent être mises en place. La limitation des impacts des installations de traitement ou d'élimination et de certains modes de valorisation est également à prendre en compte de façon très précise.

Ces mesures ont été regroupées en quatre grandes actions qui constituent la structuration des propositions du groupe.

Chaque action fait l'objet, dans la suite du rapport d'une description et des mesures détaillées à mettre en place.

---

<sup>1</sup> Le champ d'action du recyclage est plus large que celui de la prévention car il inclut les déchets verts et encombrants des ménages qui justifient un investissement particulier de recyclage.

<sup>2</sup> Sur l'ensemble des déchets des ménages et des entreprises.

### **Action 1 :**

#### **Réduire la production de déchets ménagers et assimilés**

- Mettre en place une tarification incitative et équitable pour le financement du service public des déchets ;
- Développer progressivement la responsabilité environnementale des producteurs dans la gestion de la fin de vie des produits afin de stimuler l'éco-conception et ainsi que la réduction des déchets ;
- Prolonger la durée de vie de certains produits ;
- Désavantager la mise sur le marché de produits fortement générateurs de déchets ;
- Accompagner les entreprises dans leurs actions de réduction des déchets ;
- Mettre en œuvre des plans locaux de prévention.

### **Action 2 :**

#### **Développer le recyclage matière et la valorisation organique**

- Mieux internaliser les coûts environnementaux du stockage et l'incinération par rapport notamment au recyclage ;
- Augmenter le recyclage et le traitement adapté des déchets du BTP ;
- Donner une nouvelle impulsion au recyclage des déchets d'emballages ménagers ;
- Développer la valorisation des déchets organiques ;
- Améliorer le fonctionnement des filières de recyclage basées sur la REP (dans sa définition étroite relative à la récupération et au traitement des déchets) ;
- Professionnaliser et valoriser les métiers des filières de recyclage.

### **Action 3 :**

#### **Mieux connaître et contrôler les impacts des différents modes de traitement et de valorisation**

- Garantir une évaluation adaptée des éventuels impacts sur la santé et l'environnement des différents modes de valorisation matière des déchets en vue d'un encadrement réglementaire pertinent ;
- Décider de la place de l'incinération parmi les différents modes de traitement ;
- Développer le traitement adapté des déchets dangereux diffus et autres déchets spécifiques (déchets d'activités de soins à risque infectieux, déchets post catastrophe...).

### **Action 4 :**

#### **Renforcer la concertation, l'information et l'innovation en matière de gestion des déchets**

- Sensibiliser durablement les acteurs publics, le grand public et les entreprises sur le thème de la réduction des déchets, et mieux informer les citoyens en vue d'une amélioration de la qualité du tri des déchets ;
- Renforcer l'information du grand public sur les données relatives à la gestion de ses déchets ;
- Renforcer le rôle de la planification dans la déclinaison locale des politiques nationales en matière de gestion de déchets ;
- Donner une nouvelle impulsion à la recherche technologique sur la prévention, le recyclage et la valorisation des déchets, ainsi que sur les impacts environnementaux et sanitaires et les volets socio-économiques de la gestion des déchets.

Enfin une dernière action concerne l'engagement **d'un plan relatif aux macrodéchets** dans les milieux aquatiques.

***Suite aux débats lors de la dernière réunion du groupe, quatre mesures ont été jugées prioritaires par les différents membres :***

- 1. L'instauration d'une tarification incitative et équitable pour le financement du service public des déchets***
- 2. Le développement progressif de la responsabilité environnementale des producteurs après analyse et concertation entre acteurs et en commençant par les produits jugés les plus nuisibles à la santé et/ou l'environnement***
- 3. L'évaluation de l'impact des modes de gestion des déchets***
- 4. L'information et la sensibilisation concernant la prévention et la gestion des déchets***

***Le principe de ces mesures fait consensus, même si des divergences peuvent exister sur leurs modalités de mise en œuvre.***

***Par ailleurs, un point important fait débat au sein du groupe, avec des points de vue divergents : la place de l'incinération dans la politique de gestion des déchets en France.***

Certaines des mesures qui seront retenues à l'issue du Grenelle de l'Environnement pourraient, quand cela est pertinent, être intégrées dans une loi relative aux déchets permettant par ailleurs la transposition de la nouvelle directive cadre européenne sur les déchets.



# le Grenelle Environnement

## **Groupe n°4 : «Adopter des modes de production et de consommation durables : agriculture, agro-alimentaire, pêche, distribution, forêt, usages durables des territoires»**

### **Synthèse et principales mesures**

De tous temps l'agriculture a été le fruit d'une interaction forte de l'homme avec son environnement. Depuis le premier humain qui, abandonnant la cueillette, a choisi des espèces alimentaires, des milliers d'années d'apprentissage, de climats et sols différents, de cultures et organisations sociales variées ont construit les agricultures d'aujourd'hui. Plus récemment génétique, agronomie, chimie, et mécanisation ont accéléré cette évolution de façon impressionnante, et provoqué des conséquences importantes sur l'environnement.

Ainsi, si la vocation première et prioritaire de l'agriculture de répondre aux besoins alimentaires de la population est réaffirmée avec force par le groupe, le niveau d'atteinte à l'environnement a parfois dépassé les seuils d'acceptabilité sociale ; qui plus est, c'est dans bien des cas la durabilité de l'agriculture elle-même qui est en cause, comme on peut le voir dans certains secteurs lorsque les sols voient leur fertilité réduite. Enfin, le changement climatique, avec ses aléas et sa rapidité, pose à toutes les agricultures du monde des questions difficiles qui leur demandent de s'adapter et se diversifier, et de contribuer à la réduction des émissions

Au delà des importantes évolutions des pratiques agricoles mises en œuvre depuis une dizaine d'années, il est donc indispensable d'engager un mouvement de transformation en profondeur de l'ensemble de l'agriculture et de revisiter les bases de l'agriculture conventionnelle, pour concilier les impératifs 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 dont nous dépendons (agronomie, auxiliaires de culture...) et en leur garantissant une pérennité, de sécuriser simultanément les productions et les écosystèmes. Cette modernisation des pratiques d'élevage et de culture demande de rassembler les savoirs et savoir-faire de tous, de les confronter aux nouveaux défis et de les rendre plus efficaces par la recherche, l'expérimentation, l'échange et le transfert de connaissances. Elle permettra aussi à l'agriculture de mieux produire et valoriser les services environnementaux nécessaires à son fonctionnement dans la durée et demandés par la société.

A cet égard, le groupe s'accorde sur le fait que cette évolution prendra du temps, mais que pour autant il faut enclencher le processus dès à présent en agissant avec trois horizons :

- Pour le long terme (10 à 15 ans), en lançant dès à présent les programmes de recherche et de formation continue et initiale permettant de diversifier les systèmes agricoles.
- Pour le moyen terme (5 ans), il faut mettre en place des actions permettant d'obtenir de fortes améliorations des itinéraires et systèmes connus.
- Pour la crédibilité de la démarche, des mesures immédiates (6 mois) permettront d'enclencher un effet d'entraînement.

Le groupe a ainsi mis en évidence une vingtaine d'actions, qui, si elles ne font pas toujours consensus dans leur déclinaison en mesures d'application, le font dans leurs objectifs. Onze d'entre elles contiennent des objectifs chiffrés et datés particulièrement emblématiques.

## **A) Aller vers 100% d'agriculture durable à terme**

L'ensemble du groupe s'accorde sur la nécessité de lancer un programme de masse de façon à amorcer à grande échelle l'évolution vers des agricultures durables. La proposition, consensuelle mais à approfondir, est de s'appuyer sur un dispositif de certification ou de notation environnementale.

### **1. Mettre en place en 2008 une démarche de certification/notation environnementale.**

Il s'agit ici de bâtir d'ici fin 2008 des référentiels de certification ou grilles de notation, fondées sur des itinéraires techniques de référence territoire par territoire. Ces grilles, concertées entre les acteurs locaux dans le cadre des objectifs nationaux de protection de l'environnement et de la santé, définiront des dispositions techniques concernant les intrants, la biodiversité, les paysages, les sols, l'énergie et les déchets. Elles devront présenter plusieurs niveaux pour les exploitations (en distinguant au moins un niveau minimal qui a vocation à s'appliquer à une majorité d'agriculteurs et un niveau à haute valeur environnementale -HVE-), et proposer des exigences progressives dans le temps, de façon à permettre une amélioration des pratiques. Les exigences pour la Haute Valeur Environnementale seront particulièrement marquées..

#### Mesure immédiate :

*Engager dès à présent la définition de référentiels territoires par territoires et par grandes productions avec l'ensemble des acteurs.*

## **2. Viser 50 % des exploitations dans la démarche d'ici 2012**

Pour atteindre cet objectif, diverses mesures sont proposées, notamment la généralisation à toutes les exploitations de la notation ou certification définie au point précédent, ou la remise à plat des cahiers des charges des distributeurs pour l'ensemble des filières.

### Mesure immédiate :

*Donner un bonus à l'installation des jeunes qui choisissent le niveau maximal (HVE). Réviser dès à présent les cahiers des charges dans les filières de la production à la distribution, et confier à l'interprofession la charge d'établir des contrats types producteurs/distributeurs.*

## **B) Satisfaire les attentes environnementales de la société**

Constatant qu'on a sans doute trop négligé la finalité de l'activité agricole, et que construire la cohérence des filières jusqu'au consommateur serait sans doute plus efficace, tant au niveau financier (payer le juste prix au producteur et lui permettre de vivre de son travail plutôt que des aides) qu'en termes d'évolution des pratiques et des produits en fonction de la demande sociétale, le groupe propose de nombreuses actions.

### **1. Atteindre 10 % de produits à haute valeur environnementale hors bio d'ici 2013, et intégrer dès 2008 des prescriptions environnementales dans les labels administrés.**

Le groupe propose, en s'inspirant de l'exemple de l'électroménager, de donner au consommateur une information sur la fabrication du produit qu'il achète au regard de l'environnement, en se basant sur la notation ou la certification environnementale définie ci dessus.

### Mesure immédiate :

*Introduire des caractéristiques environnementales dans les labels administrés (AOC, label rouge, etc.), applicables à tous les producteurs de la zone par extension de règles.*

*Inscrire des objectifs quantifiés dans le contrat quadriennal de l'INAO.*

### **2. Atteindre 6 % de la SAU ou équivalent en bio d'ici 2010 et 20 % en 2020.**

La consommation en produits issus de l'agriculture biologique augmente en France plus vite que la production, ce qui implique qu'une part croissante du marché est couverte par des produits importés. Or les atouts environnementaux de l'agriculture biologique en font une modalité importante du développement durable de l'agriculture. Le groupe propose donc une action forte et volontariste pour le développement de la production biologique, ce qui passe par **la structuration des filières** en encourageant les démarches collectives innovantes et la contractualisation avec l'aval.

Les mesures concernent ainsi les aides à l'investissement, la distribution, l'accès aux financements professionnels, la mise en place d'une politique foncière spécifique et des incitations financières avantageuses aux exploitants.

Mesure immédiate :

*Relever le plafond des aides, notamment permanentes, maintenir le crédit d'impôt, et bonus pour l'installation des jeunes.*

*Engager dès 2008 une contractualisation pluriannuelle producteur/distributeur fixant des objectifs quantitatifs.*

### **3. Atteindre 20% de produits bio dans la restauration collective d'ici 2012**

La restauration collective représente plus de 10% du marché de l'alimentation, et touche quotidiennement plus de 15 millions de nos concitoyens. Il est ainsi apparu à l'ensemble des membres du groupe, et notamment aux **collectivités locales**, qu'elle constituait un référentiel important pour l'alimentation de chacun, et donc un vecteur puissant de diffusion des produits.

Une action vigoureuse est donc proposée, principalement par des protocoles locaux entre collectivités, comités d'entreprise et profession agricole pour structurer les filières et les relations entre acteurs, accompagnée de programmes de formation des gestionnaires, et d'élaboration de cahier des charges type.

Mesure immédiate :

*Elaboration d'un contrat type d'ici la fin 2007 par la profession, les collectivités et des comités d'entreprises volontaires.*

## **C) Réduire les pollutions diffuses**

Il s'agit d'une priorité mise en évidence par le groupe. Il faut réduire très rapidement les dommages causés aux systèmes vivants (eau, sol, écosystèmes) par les pollutions diffuses. L'objectif est **d'encourager le renouveau des démarches agronomiques, à travers une évolution de l'ensemble du système d'exploitation**, obtenue notamment par des incitations économiques, tant positive que négative, visant à encourager la mise en place à grande échelle d'une agriculture durable.

### **1. Interdire l'usage des substances les plus dangereuses dès que possible et réduire fortement l'usage des pesticides à moyen terme.**

La France est la première consommatrice européenne de pesticides. Même si les contextes pédoclimatiques varient d'un pays de l'UE à l'autre et que le recours à ces produits peut donc varier significativement, l'ensemble des acteurs s'accorde sur un objectif général de réduction, des divergences subsistant quant aux mesures à mettre en œuvre et surtout quant au chiffrage de l'objectif : si pour certains un objectif de réduction de 50% en 10 ans devrait être affiché, il est irréaliste pour d'autres.



**L'interdiction des substances les plus dangereuses d'ici 2 à 4 ans à mesure de la disponibilité de solutions alternatives** est préconisée par le groupe . Ceci suppose notamment d'introduire dans le règlement européen en cours de négociation le principe de substitution (i.e. supprimer l'autorisation d'usage d'une molécule dès lors qu'il en existe une autre moins dangereuse pour le même usage), et d'interdire l'usage de préparations commerciales pour lesquelles les mesures de gestion du risque sont peu réalistes.

Mesure immédiate :

*Fixer la liste des substances qui seront interdites à compter de 2008, 2010 et 2012 en fonction des capacités de substitution disponibles (environ 50 molécules au total).*

**Améliorer la qualité de l'offre de conseil pour des itinéraires diversifiés et garantir son indépendance**

Mesure non consensuelle :

*Mettre en œuvre d'ici 3 ans la séparation des rôles de préconisateur et fournisseur,*

Ou mesure alternative :

*Mettre en place d'ici 3 ans une formation diplômante obligatoire et un agrément individuel des vendeurs.*

**Pour les autres substances, un panel de mesures relativement consensuelles** est proposé, parmi lesquelles le renforcement de l'observatoire des résidus de pesticides, l'engagement d'une démarche de certification des distributeurs, le renforcement de la surveillance sanitaire des plantes, la mise en place de zones tampon non traitées ou la généralisation de la lutte intégrée (diversité des variétés et choix des mélanges).

Mesure immédiate :

*Homologuer dès 2008 des substances naturelles avec une procédure simplifiée.*

*Elaborer en 2008 un guide de bonnes pratiques de traitement et rendre son application obligatoire.*

**D'autres mesures moins consensuelles** sont proposées, pour lesquelles les avis divergent quant à leur opportunité et leur efficacité relative. Il s'agit notamment de l'interdiction des traitements aériens, de l'obligation de formation pour traiter, ainsi que d'incitations économiques proportionnelles à la toxicité des produits, conduisant à ce que les productions les moins polluantes soient aussi les moins chères pour les consommateurs.

Mesure non consensuelle :

*Relever le niveau de la redevance pour pollutions diffuses fixé dans la loi sur l'eau, notamment pour les produits les plus dangereux. Ceci pourrait permettre de financer grâce à ce fonds la mise en place de l'ensemble des mesures mentionnés ci-dessus.*

Enfin, les membres du groupe s'accordent sur la nécessité de ne pas limiter la réflexion aux seuls pesticides et demande unanimement qu'une démarche de même ampleur soit menée pour les autres polluants chimiques dangereux

## **2. Résorber l'ensemble des cas de dépassement des normes relatives à l'eau potable et à l'eutrophisation en réduisant les pollutions par les nitrates et le phosphore en 5 à 10 ans.**

La pollution par les nitrates dans les cours d'eau et les nappes souterraines est généralisée ; plus de la moitié de la surface agricole en France est en zone vulnérable<sup>1</sup>. Par ailleurs l'eutrophisation des cours d'eau, lié aux teneurs en phosphore dans les eaux, s'est beaucoup aggravée au cours des 20 dernières années, malgré une réglementation abondante. L'ensemble des participants convergent sur le constat, et il semble clair pour tous que la solution ne réside pas dans l'empilement de réglementations supplémentaires, mais dans un meilleur ciblage des mesures et une garantie de l'application de celles ci ; Par contre, des divergences subsistent quant aux méthodes à employer.

La généralisation de la couverture des sols, le développement des bio-gaz, et le recours à la fertilisation biologique sont consensuels. Des mesures de gestion plus collective des territoires concernés (voir 2.2 ci-dessous) faciliteront la mise en œuvre de ces mesures.

### Mesure immédiate :

*Développer la couverture des sols dès la prochaine campagne.*

Par ailleurs, la mise en place d'un dispositif de quotas échangeable dans les zones en excédent et le recours à la taxation de l'azote ou des excédents d'azote ont été mis en avant, sans faire consensus. Parallèlement, la nécessité d'accompagner financièrement les exploitants dans la réduction des excédents azotés a été rappelée, ainsi que le besoin d'agir sur toutes les sources de nitrates et de phosphore, en particulier urbaines.

### Mesures non consensuelles :

*Instaurer dès 2008 une redevance sur les engrais chimiques, perçue au niveau du distributeur, et affecter les fonds au financement de mesures agro-environnementales. Cette mesure a pour des raisons historiques un caractère symbolique fort, mais a fait l'objet de désaccords importants compte tenu de son efficacité économique non avérée.*

*Interdire dès à présent à l'horizon 2010 les phosphates dans les poudres pour lave linge et lessives industrielles.*

## **3. Supprimer les déséquilibres chroniques dans les territoires en matière de ressource en eau d'ici 2012.**

Les volumes d'eau consommés par l'irrigation représentent sur une année environ la moitié des volumes totaux consommés et ce ratio atteint 80 % pendant la période estivale, la plus sensible pour les milieux naturels. Des déficits chroniques sont ainsi apparus dans nombre de bassins versants, représentant 15 à 20 % du territoire.

---

<sup>1</sup> zone où les excédents d'azote d'origine agricole contribuent à augmenter le taux de nitrate dans l'eau douce à plus de 50 mg/litre ou à provoquer des phénomènes d'eutrophisation des eaux douces de surface ou des eaux marines

Le groupe s'accorde sur un objectif à moyen terme d'une agriculture plus efficace en eau; toutefois, à court terme, certains privilégient une politique de réduction de la demande, notamment en renchérissant le coût de l'eau, d'autres une politique d'accroissement de l'offre, les deux n'étant pas forcément contradictoires.

Les mesures préconisées, sont la généralisation de la gestion collective de la ressource introduite dans la loi sur l'eau (quotas gérés par la profession), la mise en œuvre d'opérations innovantes de gestion de la ressource (recharge de nappe, etc.), la généralisation du raisonnement de l'irrigation et plus généralement une évolution dans les choix de cultures.

Mesures immédiates :

*Lancer dès 2008 des opérations innovantes de gestion de la ressource (réutilisation d'eaux usées, recharge de nappes, etc.) et de gestion collective par la profession.  
Inciter à mieux adapter les cultures aux quantités d'eau disponibles.*

Par ailleurs, d'autres mesures font l'objet de vives discussions au sein du groupe, il s'agit notamment de l'incitation financière aux économies d'eau via la taxation et la subvention, ainsi que la création de réserves lorsque cela s'avère écologiquement possible et économiquement raisonnable.

Mesures non consensuelles :

*Augmentation significative dès 2008 de la redevance irrigation payée aux agences de l'eau, et affectation des fonds à l'aide aux dispositifs économie d'eau en irrigation et à l'accroissement de la ressource.  
Elaboration dès 2008 sous l'égide du MAP et du Ministère de l'Ecologie, du Développement et de l'Aménagement durables d'un plan national de création de retenues de substitution.*

#### **4. Promouvoir les variétés végétales qui manifestent une faible dépendance vis-à-vis des intrants.**

Il s'agit là d'une des mesures majeures à moyen terme, consensuelle, qui peut aller jusqu'à des incitations à la culture de certaines variétés.

Mesure immédiate :

*Généraliser dès 2008 dans le dispositif d'évaluation des variétés leur dépendance vis-à-vis de l'eau, des pesticides, de l'azote, avec une pondération suffisante de ces critères. Etendre cette mesure aux variétés actuellement les plus cultivées déjà inscrites au catalogue.*

Par ailleurs, certaines variétés issues de modes de sélection particuliers ou destinées à des modes de production particuliers, pourraient désormais être autorisées à la commercialisation. Enfin, diverses mesures sont proposées en faveur des variétés anciennes et de la biodiversité.

## 5. Protéger les aires d'alimentation de l'ensemble des captages d'ici 2012.

Au-delà des actions générales, le groupe considère comme urgent de protéger certaines zones fragiles, en particulier les zones d'alimentation des captages destinés à l'eau potable (de l'ordre de 100 à 1000 ha par captage), ce qui passe sauf exception par des actions concernant quelques dizaines d'agriculteurs sur chaque site. Ces contraintes supplémentaires sont un **véritable service environnemental rendu par les exploitants**, qui devra être rémunéré en tant que tel.

Il s'agit de bâtir sur chaque bassin versant concerné un plan d'action visant à des modifications de pratiques agricoles testées volontairement par les agriculteurs (économies d'engrais et de pesticides, remise en herbe de certaines parcelles, etc.), puis rendues obligatoires, si nécessaire, après un certain délai de validation, et d'accompagner la démarche le cas échéant par un remembrement environnemental, visant à faciliter et sécuriser l'atteinte du résultat.

### Mesure immédiate :

*Circulaire aux services de police de l'eau et aux agences de l'eau pour lancer les plans d'action et restreindre à moyen terme les possibilités de dérogation pour la distribution d'eau.*

## D) Restaurer la biodiversité et avoir des actions territorialement cohérentes

Mettre fin à la réduction de la biodiversité et à la simplification des paysages constitue la seconde priorité mise en évidence dans le groupe de travail. Se donner les moyens d'agir globalement sur la totalité d'un territoire, et non plus seulement sur le territoire d'un certain nombre d'exploitations est un des moyens de la cohérence des démarches entreprises.

### 1. Constituer une trame verte nationale.

Le recul de la biodiversité dans de nombreuses zones agricoles est vérifié au travers de certains indicateurs. Le groupe propose de restaurer la biodiversité ordinaire et les paysages agricoles en enrichissant la diversité écologique sur des espaces en communication les uns avec les autres et avec des espaces plus protégés comme les parcs naturels régionaux; cette trame verte de gestion collective sur base de cahiers des charges concertés localement, est aussi appelée infrastructure agro-écologique.

Toutefois, si un consensus se dégage sur l'objectif, certains pensent qu'il ne peut être précisé qu'au niveau territorial, en prenant en compte la diversité du couvert végétal, alors que pour d'autres est envisageable un objectif global de 5 à 15 % au plan national et un minimum individuel de 5 % de la SAU de chaque exploitation.

Les mesures mises en avant sont l'identification d'une trame verte nationale, protégée dans les SCOT et les PLU, et la mise en place d'ici 2009 dans chaque exploitation d'un plan de gestion de la biodiversité ordinaire, avec des exigences renforcées dans certains territoires (PNR, etc.), la mise en place de zones agricoles protégées, ainsi que des mesures de gestion foncière.

Mesures immédiates :

*Mettre en place dès la prochaine campagne des bandes enherbées d'au moins 5 mètres le long de toutes les masses d'eau.*

*Inclure dans le contenu minimal des PLU la définition des cahiers des charges à respecter par chaque activité, sur le territoire de la trame verte.*

Par ailleurs, au delà des aspects réglementaires, l'ensemble des acteurs s'accorde sur la nécessité de permettre à une majorité qualifiée d'acteurs sur un territoire d'adopter des règles de protection environnementale sur ce territoire et de rendre ces règles applicables aux autres acteurs par extension de règles : parcs naturels, zones AOC, zone d'agriculture biologique dominante, périmètres de protection, zones sensibles et plus généralement toute zone d'intérêt agricole, écologique ou paysager particulier ont vocation à rentrer dans ce type de gestion.

Mesure immédiats :

*Inclure ce processus dans la loi et définir dès 2008 les grands domaines d'application, et les règles de majorité qualifiée.*

Enfin l'ensemble du groupe demande unanimement de repenser la politique d'urbanisation française pour préserver les sols agricoles et la biodiversité.

Mesure immédiate :

*Assigner aux PLU des objectifs chiffrés de lutte contre la régression des surfaces agricoles et limiter l'étalement urbain, par exemple par la densification des zones bâties.*

## **2. Agir fortement sur la pêche**

Si le groupe a peu discuté de la pêche faute de temps, diverses propositions ont cependant été mises en avant, qui ne font pas consensus. Il s'agit notamment des aspects suivants.

Les pratiques de pêche doivent, comme cela a été effectué en matière forestière, répondre à un certain nombre d'impératifs.

Mesure immédiate :

*Mettre en place dès 2008 un éco-label des produits de la pêche.*

La gestion des quotas se heurte à de multiples difficultés ; A cet égard, diverses modalités plus personnalisées de gestion des quotas sont à tester très vite.

Mesure non consensuelle :

*Expérimenter dès 2008 des quotas de pêche individualisés sur le thon rouge en Méditerranée.*

**E) Réorienter fondamentalement dès 2008 la recherche et la formation des agriculteurs vers des modes d'agriculture durables.**

Il faut bâtir dès maintenant les itinéraires techniques correspondants et surtout les diffuser au niveau des professionnels. A cet égard, si la recherche dispose de pistes en matière de production intégrée, celles ci sont plus ou moins abouties selon les filières, et surtout ont rarement migré au-delà des labos ou de réseaux d'exploitations restreints. Le groupe propose donc de :

**Revoir les priorités** assignées à la recherche en agriculture, notamment en matière d'agronomie ou d'adaptation au changement climatique, et d'en **renouveler le mode de pilotage et d'action** pour ouvrir celle-ci sur les autres acteurs, associations et agriculteurs en particulier.

Mesure immédiate :

*Lancer dès 2008 un grand programme de recherche appliquée assis sur un réseau de référence faisant intervenir plusieurs milliers d'agriculteurs, et incluant les exploitations des lycées agricoles, de l'INRA, du CIRAD, des Chambres d'agriculture, des instituts techniques et plus généralement de tous les acteurs du développement agricole, coopératifs, réseaux d'agricultures non conventionnelles ou particuliers qui souhaiteraient s'associer à cette démarche. Ces réseaux représentent nettement plus de 1 % de la surface cultivée en France.*

**Former en 5 ans 20 % des agriculteurs** aux techniques intégrant l'environnement (en commençant par l'agronomie et les sols), notamment par la mise en place de formations capacitaires préalables à l'installation des jeunes, l'accompagnement sur le terrain par les organismes de recherche et par la formation prioritaire des techniciens des chambres d'agriculture.

Mesure immédiate :

*Développer dans la réglementation les formations alternatives aux sanctions.*

**Qualifier en Haute Valeur Environnementale l'ensemble des exploitations des lycées agricoles d'ici 2012**, ce qui passe par la formation des enseignants et un renforcement majeur de l'agronomie dans les matières enseignées.

Mesure immédiate :

*Introduire dès 2008 dans la formation un module consacré à la biodiversité et aux effets environnementaux des intrants.*

## F) Les autres mesures.

Au-delà des thèmes évoqués ci dessus, le groupe propose des actions relatives au développement des circuits courts, à l'éducation du consommateur, à la préservation et la réhabilitation des sols agricoles, à la mise en place de démarche environnementale filière par filière, à la sélection génétique.

### Mesures immédiates :

*Introduire dès 2008 dans les programmes scolaires un module ciblé sur l'écologie et la consommation durable.*

*Créer une liste spécifique au catalogue des semences pour les variétés anciennes destinées à des modes de production et d'échange particuliers.*

Par ailleurs, le groupe a proposé d'accroître l'autonomie énergétique des exploitations (objectif de 30% des exploitations autonomes d'ici 2013), et de mettre en place un système d'information environnemental d'ici 2010.

Enfin, en ce qui concerne les agro/bio-carburants, le groupe constate un large désaccord quant à l'appréciation du bilan écologique, positif sous conditions pour certains et négatif dans tous les cas pour d'autre. Le groupe préconise ainsi de réaliser sous 18 mois de façon contradictoire, sous l'égide de l'ADEME, un écobilan complet de la filière, prenant en compte l'ensemble des facteurs et incidences non seulement sur le territoire national, mais aussi à l'échelle mondiale.

**Il faut enfin regretter que le groupe ait, à ce stade, réduit ses investigations quasi exclusivement au domaine de l'agriculture et de l'alimentation, alors que la consommation en général faisait partie de son mandat.** Seule l'interdiction du phosphore dans la totalité des produits lessiviels entre dans ce champ, alors que, exemple entre mille autres, aurait dû être étudiée la possibilité de généralisation de la notation environnementale à un ensemble large de produits de grande consommation, selon des modalités adaptées. De la même façon, le groupe s'est concentré sur la dimension nationale de la question des modes de production en laissant de côté – ce qui est regrettable compte tenu du fait du poids des échanges internationaux - toute la problématique européenne et internationale du sujet.



## **Groupe 5 : « Construire une démocratie écologique : Institutions et gouvernance »**

### **Synthèse et principales mesures**

Refonder la politique de l'environnement, placer les préoccupations de long terme et des générations futures au cœur du projet pour notre pays, inventer un nouveau mode de développement fondé sur les opportunités associées aux changements de modes de production et de consommation, nécessitent des politiques appropriées et cohérentes dans tous les domaines : énergie, transports, logement, agriculture, santé... Ceci requiert aussi des cadres nouveaux d'action et d'élaboration pour ces politiques. L'objet du groupe 5 « Construire une démocratie écologique : Institutions et gouvernance » était d'examiner les réformes à entreprendre dans cette perspective.

Ceci requiert aussi d'établir des cadres nouveaux d'action et d'élaboration pour ces politiques, pour tenir compte de l'ampleur des enjeux liés à l'environnement et de leur complexité, du fait que tous les citoyens sont concernés à la fois comme victimes et acteurs des crises environnementales, et que ces politiques concernent des patrimoines communs. En d'autres termes, il nous faut aussi inventer une démocratie écologique.

L'objet du groupe 5 « Construire une démocratie écologique : Institutions et gouvernance » était d'examiner les réformes à entreprendre dans cette perspective. Plus précisément, il a cherché à dégager les mesures ou programmes de mesures directement applicables dans les années à venir, pour prendre en compte, qu'en ces domaines, les électeurs souhaitent que les opportunités de faire valoir leurs points de vue ne se limitent pas aux échéances électorales, et qu'il devient nécessaire de mieux combiner démocratie participative et démocratie représentative. La « démocratie écologique » se doit ainsi d'établir des gouvernances -car celle des acteurs privés est tout aussi cruciale que celle des décisions publiques- recourant à des modes décisionnels basés sur la transparence, la participation, la délibération, les partenariats, la gestion intégrée, la responsabilisation des décideurs.



Après avoir rappelé le contexte général dans lequel le groupe a travaillé, quatre grands objectifs structurants sont mis en exergue, qui concernent : la reconnaissance des acteurs de l'environnement au sein de la société civile ; la prise en compte de l'environnement et du développement durable dans la réforme institutionnelle ; le développement et l'organisation de la participation citoyenne à la décision publique, grâce notamment à l'accès à l'information et l'expertise ; la prise en compte de l'environnement et du développement durable dans la gouvernance des entreprises et le dialogue social. Les propositions sous-jacentes sont regroupées ensuite par grands programmes d'actions.

Nos travaux se sont placés dans une approche globale, de conciliation de la protection et la mise en valeur de l'environnement, du développement économique et du progrès social, (la préservation de l'environnement devant être recherchée au même titre que les intérêts fondamentaux de la Nation) telle qu'elle est prescrite par la Charte de l'environnement. Plutôt que d'exacerber ces divergences et polémiquer, il s'est manifesté un souci fort de dégager des solutions pragmatiques, répondant au besoin, bien reconnu par tous, d'intégrer le développement durable dans toutes les décisions publiques et privées, et d'établir à cette fin de nouveaux cadres favorisant la concertation, la confrontation dynamique entre des intérêts parfois contradictoires, la négociation, la médiation, plutôt que les oppositions statiques.

#### **Quatre objectifs structurants ont été mis en exergue, ainsi définis :**

- 1- La reconnaissance des partenaires environnementaux** : un statut pour les acteurs représentatifs et légitimes en matière de protection de l'environnement.
- 2- Une stratégie nationale de développement durable validée par le Parlement**, associant les collectivités territoriales à travers une Conférence des élus, ainsi que l'ensemble des acteurs de la Société civile à travers un Conseil économique et social renouvelé.
- 3- Des décisions publiques** construites dans la transparence, fondées sur la concertation et la participation, impliquant l'accès à l'information, l'évaluation et l'expertise pluraliste, et suivies d'une application effective.
- 4- Une gouvernance d'entreprises** intégrant l'environnement et le développement durable en tant qu'opportunités stratégiques et sources de création de valeur durable. Cet objectif appelle : l'implication des dirigeants, la responsabilisation des conseils d'administration et instances de direction, l'instauration d'un dialogue ouvert avec les parties prenantes externes, un élargissement des missions des institutions représentatives du personnel et un renouvellement des thèmes de la négociation collective de branches et d'entreprise ; et des dispositions adaptées aux types et à la taille des entreprises.

Par ailleurs, trois dimensions transversales, qui concernent l'ensemble des groupes du Grenelle, ont émergé : **l'éducation pour l'environnement, la recherche et l'innovation, la dimension internationale.**

La **mise en mouvement de l'ensemble des acteurs**, la mobilisation des moyens nécessaires au **respect du cadre juridique existant**, la **prise en compte de la dimension européenne**, apparaissent comme trois conditions de succès essentielles.

Par ailleurs, l'évolution des institutions telles que le CES, le CNDD, les Commissions Parlementaires, le débat public, etc... doit être examinée en bloc, pour établir une stratégie nationale de développement durable ambitieuse et effective, et pour assurer la cohérence de toutes les politiques publiques, nationales et locales, à cet égard. C'est le sens du second axe, qui suppose des réformes institutionnelles pour lesquelles le groupe recommande de **saisir la Commission présidée par Monsieur Edouard BALLADUR**. Les propositions en ce domaine se concrétisent par ailleurs au travers de programmes d'action, dont les modalités (mesures) doivent être approfondies.

## **A. Programme d'actions : Institutions**

### **Etablir les bases d'une démocratie écologique**

#### **1. La reconnaissance des partenaires environnementaux : un statut pour les acteurs représentatifs et légitimes de la protection de l'environnement.**

##### **Mesures :**

- Renforcer et consacrer le dialogue environnemental, notamment par la reconnaissance des acteurs de la protection de l'environnement représentatifs et légitimes.
- Définir les institutions accueillant des acteurs de la société civile dont les ONG environnementales selon leurs statuts. Voir notamment le contexte des chambres d'agriculture, des CCI, des chambres de métiers, de certains établissements publics.

##### **Principaux points de débat :**

- Critères de définition des partenaires environnementaux représentatifs ; droits, devoirs ; moyens.
- Le groupe n'a pas retenu les chambres régionales de l'environnement proposées par certaines associations.

**2. Réformer le Conseil économique et social, pour qu'il joue son rôle de représentation et de contribution de la société civile dans la participation à l'élaboration des politiques publiques et favorise les régulations.**

**Mesures :**

- Saisir la Commission sur la réforme des institutions sur la réforme du CES ; sur la participation des partenaires environnementaux ; sur un « temps réservé » assurant la qualité et la prise en compte des consultations.
- Examiner en parallèle et dans la même optique le rôle et la composition des CESR.
- Conduire, sous le contrôle du Parlement, un inventaire et une analyse des commissions consultatives existantes, en vue d'envisager une remise en ordre.

**3. Une stratégie nationale (SNDD) validée par le Parlement, pour assurer la gouvernance et la cohérence de toutes les politiques vis à vis du développement durable.**

**Mesures :**

- *Validation de la SNDD par le Parlement. Association de la société civile à son élaboration en s'appuyant sur un Conseil économique et social rénové.*
- *Saisir la Commission sur la réforme des institutions sur les modalités de l'association des collectivités locales à l'élaboration et à la mise en œuvre des politiques de développement durable comme la stratégie nationale de développement durable ; mise en place d'une « Conférence des élus » qui serait le lieu des consultations nécessaires des élus territoriaux.*

**Principaux points de débat :**

- Comment associer les différents niveaux de collectivités locales à la SNDD : leur implication est essentielle dans la mise en œuvre des politiques de développement durable sur le terrain, et du fait de leurs compétences ? Sur ce point l'idée d'une structure ad hoc représentant les différents niveaux de collectivités territoriales en parallèle avec le CES, et jouant un rôle consultatif analogue à celui du comité des régions au niveau européen, a été retenue par le groupe.
- Le rôle du CNDD : de sa suppression à son évolution, toutes les positions ont été exprimées.

#### **4. Des Commissions parlementaires de l'environnement et du développement durable.**

##### **Mesures :**

- Création de commissions ou délégations sur l'environnement et/ou sur le développement durable à l'Assemblée nationale et au Sénat, consultées obligatoirement sur les textes de portée budgétaire ou environnementale.
- Des débats sur le caractère durable des politiques publiques organisés au Parlement .
- Adoption de la stratégie nationale de développement durable par le Parlement.
- Prise en compte effective des avis du Conseil économique et social, ainsi que des conclusions des débats publics de portée nationale. Suites données à ces avis, motivation des décisions.
- Prise en compte du développement durable dans les indicateurs de la LOLF.
- Audition des rapporteurs des lois à l'élaboration des décrets.

**Point de débat :** commission ou délégation au sein du Parlement ?

#### **5. Développer la démarche de débat public**

##### **Mesures :**

- Etablir un agenda de débats publics CNDP sur des orientations générales en matière d'aménagement ou d'environnement, notamment sur les risques dans les choix publics.
- Rendre systématiques les consultations du public sur les décrets.
- Réforme des enquêtes publiques.
- Un temps réservé à la concertation et la négociation des réformes (dont le CES serait garant).
- Rénover la procédure de débat public (élargir le champ et les possibilités de saisine et de délégation à des organismes régionaux).

**Point de débat :** les référendums d'initiative populaire.

#### **6. Systématiser les études d'impact de durabilité**

##### **Mesures :**

- Un dispositif d'évaluation des politiques, projets, décrets, au sens du développement durable (environnement, économique, social).
- Associer à chaque projet de loi une étude d'impact préalable sur le développement durable.
- Publier les évaluations des politiques publiques.
- Etablir des outils , méthodes et référentiels d'évaluation au sens du développement durable.

## **B. Programme d'actions : les décisions publiques – gouvernance, expertise et participation citoyenne à la décision publique.**

### **1. Etablir la production et la garantie de l'accès à l'information environnementale comme une politique publique en soi en appui de l'évaluation environnementale**

#### **Mesures :**

- Etablissement d'une instance nationale d'orientation de l'information environnementale.
- Systématisation de la mise en ligne de l'information publique sur l'environnement.
- Des cadres territoriaux de mise en commun de l'information publique environnementale.
- Des indicateurs nationaux du développement durable.
- Droit à l'information comprenant notamment la motivation des actes réglementaires, l'information sur l'impact des activités économiques, le renforcement et l'élargissement des dispositions sur l'amélioration des relations entre l'administration et le public, *la liberté d'accès aux documents administratifs et la réutilisation des informations publiques*.
- Révision du périmètre des données classifiées.
- Réformer les études d'impact (mise en conformité avec le droit européen) ; extension du champ de l'évaluation environnementale des plans et programmes.
- Evaluation environnementale des lois et mesures fiscales.
- Donner à l'étude d'impact une portée pour la décision et la mise en œuvre des projets.

### **2. Assurer l'accès aux expertises, en assurant leur transparence, le partage du savoir et leur pluralisme, et en développant la recherche appropriée.**

#### **Mesures :**

- Codes de déontologie pour l'expertise ; une charte nationale de l'expertise pluraliste pour le développement durable.
- Formations d'experts dans certains domaines sensibles (exemple : éco-toxicologie).
- Possibilité pour les acteurs de la société civile de saisir les agences d'expertise.
- Pour les produits, normaliser la procédure d'expertise et d'évaluation de conformité.
- Des représentants de la société civile dans les instances d'orientation des agences d'expertise.

### **3. Instituer une haute autorité indépendante de médiation des conflits sur l'expertise et l'alerte.**

#### **Mesures :**

- Création d'une Haute autorité indépendante de médiation des conflits sur l'expertise et l'alerte, dont la mise en œuvre devra préciser notamment les conditions d'articulation ou de rationalisation avec d'autres instances existantes, et ses conditions de saisine.
- Préciser le dispositif juridique pour l'alerte, et définissant le statut pour le donneur d'alerte.

#### **Points de débat :**

- Discussion sur les attributions de l'instance : elle ne serait pas l'arbitre de débats scientifiques mais garante des procédures de recours à l'expertise. Son rôle comme arbitre de conflits d'usage a été avancé, mais les débats ont finalement révélé que ce type d'arbitrage était in fine de nature politique.
- Certains soulignent l'inconvénient de créer une structure nouvelle dans un paysage institutionnel déjà chargé.
- Nécessité de nouvelles discussions approfondies sur la question de l'alerte, notamment sur les aspects juridiques.

### **4. Assurer l'essor des institutions et instaurer des mécanismes territoriaux de participation ayant vocation à intégrer le développement durable aux différentes échelles de territoires.**

#### **Mesures :**

- Loi sur la gouvernance territoriale clarifiant les compétences en matière de développement durable.
- Développement des agendas 21 ; contractualisation entre l'Etat, et les collectivités.
- Définition précise des compétences environnementales qui peuvent être exercées en commun en application de l'article 72 alinéa 5 de la Constitution
- Pour chaque niveau territorial mise en place de conseils de développement ou autres instances de concertation associant la société civile, saisis et consultés sur les décisions.
- Pour les décisions d'envergure, consultation du public en amont du processus décisionnel.
- Renforcer la prise en compte de l'environnement dans les documents d'urbanisme : prévention des risques biodiversité ; étendre le champ d'application de l'évaluation environnementale des plans et programmes territoriaux, critères d'évaluation comme le bilan carbone, l'artificialisation des sols.
- Mesures de lutte contre l'étalement urbain en combinant des mesures réglementaires, fiscales, des incitations financières et le soutien à la gestion des territoires non urbanisés.

- Critères de conditionnalité au regard du développement durable pour les aides par l'Etat (CPER par exemple) ou l'Union européenne (fonds structurels).
- Développer dans les DOM/TOM des modalités particulières de gestion des ressources naturelles impliquant étroitement les communautés autochtones.
- Systématiser l'achat éco et socialement responsable par les collectivités territoriales.
- Développer les actions de coopération décentralisée sur le développement durable.

## **5. Un Etat eco-responsable**

- Révision des critères et indicateurs de la LOLF pour y intégrer l'environnement et le développement durable.
- Réalisation par les organismes publics (services centraux et déconcentrés ; EPA, EPIC, AAI, etc...) de leur bilan écologique et formalisation de stratégies de développement durable.
- Elargir aux entreprises publiques les obligations de « reporting » prévues par la loi NRE.
- Renforcer la commande publique d'éco-produits.
- Motivation systématique des actes réglementaires, et engagement de l'Etat à élaborer les décrets sur des bases transparentes prévoyant un temps suffisant de consultation.
- Au niveau départemental, désignation du préfet comme interlocuteur des collectivités locales en matière de développement durable.

## **C. Programme d'actions : Intégration du Développement durable et éco-responsabilité des acteurs privés – environnement durable dans l'entreprise et sur les marchés**

### **1. Renforcer le développement durable dans la stratégie et le « gouvernement » des entreprises.**

#### **Mesures :**

- Inclure dans la typologie des risques présentés au Conseil d'administration ceux relatifs aux facteurs ESG (environnement, social et de gouvernance).
- Introduire dans les rapports annuels des informations relatives aux politiques de développement durable et à la maîtrise des risques ESG. Informer l'assemblée générale des actionnaires à l'occasion de l'assemblée générale.
- Construire une comptabilité sociale et environnementale des entreprises, avec certification.
- Extension des obligations de « reporting » au périmètre de consolidation comptable et aux filiales.
- Etendre le périmètre des entreprises soumises à l'obligation de « reporting », en fonction de seuils à préciser. Inclure dans un premier temps les grandes entreprises cotées ou non.

- Favoriser, par types d'entreprises et filières, des jeux d'indicateurs au regard des enjeux sociaux et environnementaux, en s'inscrivant dans le cadre européen et international.
- Prendre en compte les spécificités des PME dans l'ensemble des réformes envisagées.
- Etablir par filières des référentiels qualité permettant de fixer des objectifs environnementaux.
- Sanctionner la non-transmission des informations prévues par la loi.
- Introduire la responsabilité des dommages environnementaux et sociaux commis à l'Etranger.
- Développer le management environnemental en favorisant la démarche européenne.

#### **Principaux points de débat :**

- Pour les entreprises, beaucoup peut être fait sous forme d'engagements volontaires ; pour d'autres, une modification de la loi NRE est indispensable.
- Controverse sur l'introduction éventuelle de la responsabilité environnementale des bailleurs de fonds, évoquée par certains collègues.
- Introduction dans les rapports d'informations relatives aux sous-traitants.

## **2. Intégrer le développement durable dans les instances de dialogue et de négociation de l'entreprise ou de leurs établissements, et définir les modalités de l'accès à l'expertise sur les thématiques environnementales.**

#### **Mesures :**

- Introduction de l'environnement et du développement durable comme des missions des CHSCT et des CE.
- Associer les instances de représentation du personnel à l'élaboration des rapports de développement durable et y encourager la création de commissions « développement durable ».
- Faciliter le recours à l'expertise au sein des comités d'entreprise.
- Mise en place, par les entreprises, sur les thèmes des risques, de l'environnement, du développement durable, de relations de dialogue, ouvertes aux salariés, aux riverains, aux collectivités, aux associations, aux services de l'Etat.
- Organisation d'un cadre procédural de traitement des alertes au sein de l'entreprise, dans des conditions protégeant le donneur d'alerte.

#### **Principaux points de débat :**

- Le statut et la protection du donneur d'alerte (il devra être précisé par de nouvelles concertations).
- L'accès à l'expertise (pour les entreprises, il faut permettre cet accès sans le rendre systématique).
- La place des ONG dans les instances internes : une ONG demande un collègue ONG spécifique.



**3. Assurer que l'information sur les acteurs et sur les produits favorise les comportements éco et socialement responsables et valoriser les bonnes pratiques.**

**Mesures :**

- Développer l'étiquetage environnemental et social des produits ; il doit être élaboré sur la base de référentiels rigoureux et transparents, établis en associant l'expertise indépendante et accréditée appropriée, les partenaires environnementaux et sociaux, et les représentants des consommateurs.
- Instaurer des « labels d'entreprises responsables » en appui sur l'expertise d'entreprises de cotation indépendantes, et accréditées et ouvrant la voie à des avantages.
- Promouvoir l'investissement socialement responsable par des campagnes d'information et des mécanismes incitatifs (du type épargne salariale dans la loi NRE)...
- Accroître les incitations fiscales en faveur des entreprises respectueuses de l'environnement, et suppression des soutiens à celles qui ne le sont pas.
- Réglementer la publicité et l'information sur les produits dans une démarche éco-socialement responsable : signes officiels de qualité ; cahiers des charges des médias ; campagnes d'information ; existence d'une information économique sur la consommation durable ; responsabilité juridique des médias en cas de désinformation.
- Développer l'éco-conception par la formation professionnelle, les mesures fiscales, l'encouragement à l'innovation.



## **Groupe 6 : «Promouvoir des modes de développement écologiques favorables à la compétitivité et à l'emploi»**

### **Synthèse et principales mesures**

Le groupe de travail n°6 avait pour mandat de dégager les voies de nouveaux modes de développement écologique favorables à l'emploi et la compétitivité. Ce mandat s'inscrit dans le cadre d'une stratégie de développement durable qui intègre les trois piliers fondamentaux de l'exigence environnementale, du développement social et humain et de l'efficacité économique.

Dans cette perspective, les propositions examinées par le groupe et présentées dans le rapport ci-joint s'appuient sur une double conviction : la conviction qu'il est possible d'intégrer environnement, développement économique et progrès social, la conviction aussi que cette intégration passe par une réorientation profonde de nos modes de production et de consommation, du fait de l'ampleur et de la gravité des déséquilibres écologiques actuels.

La première conviction -celle d'une intégration entre environnement et développement- s'appuie sur les marges disponibles pour améliorer la gestion des ressources rares, réduire ou supprimer les dommages environnementaux pour un même service rendu, stimuler l'innovation et susciter la création d'activités nouvelles inscrites dans l'exigence du développement durable : l'Institut Français de l'Environnement évalue à 370.000 le nombre de personnes travaillant dans le domaine de l'environnement ; notre pays a de nombreux atouts pour lutter contre le changement climatique, développer la maîtrise de l'énergie et les énergies renouvelables ; nos entreprises figurent parmi les leaders mondiaux en matière d'eau potable, d'énergie, d'assainissement des eaux ou de traitement des déchets. Les problèmes environnementaux à affronter créent de nouvelles exigences, en particulier la nécessité d'anticiper pour prévenir la production des déchets et des pollutions ; ils suscitent aussi de nouvelles opportunités pour stimuler le développement économique et faire émerger de nouveaux gisements d'emplois si notre pays, notre système de recherche et nos entreprises se mobilisent pleinement pour promouvoir une véritable éco-conception de l'ensemble des produits et des services.

La seconde conviction du groupe est que cette «montée en gamme environnementale» des produits et services offerts par les entreprises françaises doit s'inscrire dans une stratégie plus générale de découplage entre création de richesses et consommation d'énergies, de ressources naturelles et de matières, une stratégie où le consommateur et le citoyen peuvent jouer un rôle actif grâce aux signaux (prix différenciés, informations, formations) qui leur sont donnés.

Ce découplage ne saurait reposer sur la désindustrialisation de notre économie. Une telle désindustrialisation réduirait notre potentiel d'innovation et d'emploi sans bénéfice pour la lutte contre le changement climatique si la production nationale était simplement remplacée par des importations en provenance de pays ayant un niveau d'exigence environnemental inférieur. L'enjeu économique de la politique environnementale n'est donc pas de promouvoir une économie désindustrialisée, mais une économie plus sobre en carbone, en énergie et en ressources naturelles non renouvelables, qui fasse notamment plus de place à une économie circulaire, fondée sur la réduction et le recyclage des déchets, et plus généralement sur une utilisation plus efficace des ressources, et plus de place à une économie de fonctionnalité qui remplace la vente de biens par la vente de leur usage : à la différence de la vente, la location d'un bien permet en effet d'en allonger la durée sans réduire les échanges ni les services offerts.

Il s'agit donc de construire un nouvel équilibre vertueux du point de vue économique, environnemental, et social entre les activités de production, de consommation, de recherche-développement, d'innovation et de services en France et en Europe.

## **Programme n° 1 :**

### **Améliorer et mieux diffuser les indicateurs de développement durable**

- **Elaborer des indicateurs agrégés de développement durable tels que le PIB vert, l'empreinte écologique ou le capital public naturel.** Le groupe souhaite que les services statistiques français, au premier rang desquels l'INSEE et l'IFEN, testent et proposent dans les mois qui viennent une première évaluation des indicateurs de PIB vert et d'empreinte écologique.

*Cette action fait consensus au sein du groupe de travail.*

*Le MEDEF émet des réserves méthodologiques sur l'empreinte écologique*

- **Mettre en place et diffuser au Parlement et auprès du public un tableau de bord d'indicateurs de développement durable de la Nation.** Un tel tableau de bord devrait permettre en particulier d'évaluer la conformité des résultats obtenus par rapport aux objectifs et de déclencher, en cas d'écart significatif, des mesures de correction et d'adaptation.

*Cette action fait consensus au sein du groupe de travail.*

## Programme n° 2 :

### Donner une information écologique sur les produits et les services

- **Généraliser les informations environnementales présentes sur les produits et services.** A cette fin, trois types d'actions font consensus dans le groupe :
  - l'extension du champ d'application de l'étiquette énergie à l'ensemble des produits gros consommateurs d'énergie ;
  - le développement des écolabels ;
  - l'accompagnement des démarches volontaires sur la mise en place d'informations sur les impacts écologiques, par exemple celles portant sur l'empreinte écologique des produits. Un groupe de travail réunissant Etat, grande distribution, industrie manufacturière et associations environnementales et de consommateurs pourrait être constitué à cet effet pour structurer ces démarches volontaires par secteur.

Au-delà de ces 3 actions consensuelles, qui gagneraient à être conduites dans au niveau communautaire, les associations environnementales souhaitent que la présence d'informations environnementales normalisées soit progressivement rendue obligatoire à compter de 2010. *Sans être opposé sur le principe à une telle mesure, le MEDEF souligne les difficultés de mise en place de telles informations et demande qu'une étude de faisabilité soit lancée, sans se pré-engager à ce stade sur une date d'entrée en vigueur.*

- **Rendre plus visibles les actes et achats éco-responsables ; développer l'éducation et la formation aux achats éco-responsables, dans la sphère publique comme dans la sphère privée ; amplifier les campagnes de mobilisation sur l'énergie, les déchets et l'éco-consommation.**

*Cette action fait consensus au sein du groupe de travail.*

- **Constituer un observatoire pour améliorer la connaissance des impacts sur l'environnement et la santé des matières et des produits.** Un tel observatoire aurait vocation à fédérer les compétences d'ores et déjà disponibles sur ces thèmes dans la sphère publique -telles celles existant à l'Institut national de la Consommation- et à rassembler l'information disponible dans les agences de recherche ou les agences sanitaires. Ses missions seraient de quatre ordres :

- informer les entreprises, les consommateurs et les salariés sur le bilan carbone et les points principaux de l'analyse du cycle de vie des matières et des produits ;
- alerter les pouvoirs publics en cas de risque (risque de raréfaction ou d'épuisement des ressources, risques environnementaux ou sanitaires) ;
- faire des propositions pour améliorer la réglementation ;
- procéder à une évaluation des impacts environnementaux des produits et matières préalablement à leur mise sur le marché. Cette évaluation aurait un caractère purement informatif.

*L'importance de cette dernière mission est soulignée par les organisations non gouvernementales. D'autres membres du groupe ont rappelé la portée des réglementations existantes et souligné l'importance des moyens qu'il faudrait mobiliser pour procéder à une analyse systématique de chaque produit.*

*Cette proposition de constitution d'un observatoire ne rencontre pas l'accord du MEDEF, ni en terme d'opportunité ni au plan des missions attribuées, qui insiste sur la nécessité de faire un bilan de l'existant avant toute création de structure nouvelle.*

### **Programme n° 3 :** **Promouvoir une publicité responsable**

- **Encadrer plus strictement la publicité au regard du développement durable**, afin de mettre fin à un usage abusif des arguments environnementaux ou aux publicités mettant en scène des comportements contraires à l'exigence de protection de l'environnement.

*Sans être opposé sur le principe à une telle mesure, le MEDEF demande que cette question soit traitée en tenant compte du contexte européen et de la part croissante de la publicité sur Internet qui prive les autres média (et notamment la presse écrite) d'une partie de ses ressources, ce qu'un durcissement de la réglementation nationale ne ferait qu'aggraver, sans bénéfice pour l'environnement.*

- **Passer d'une logique d'autorégulation à une logique de corégulation de la publicité pour mieux garantir des publicités respectueuses de l'environnement.** Cette corégulation se traduirait par une plus grande association des parties prenantes associatives (associations de consommateurs et associations de protection de l'environnement) aux travaux du BVP.

*Les modalités de cette association font débat : les organisations non gouvernementales souhaitent la création d'un nouveau collège qui serait pleinement intégré à un BVP élargi (éventuellement renommé conseil supérieur de la publicité). Les représentants des entreprises privilégient, pour leur part, l'option d'une mise en place d'un conseil des parties prenantes ayant vocation à participer à l'élaboration de recommandations générales.*

### **Programme n°4 :** **Mobiliser les outils économiques en faveur de l'environnement**

- **Evaluer l'impact environnemental des outils économiques existants**, qu'il s'agisse des aides publiques, des subventions, des dépenses fiscales ou des dotations aux collectivités territoriales. Cette évaluation des dispositions en vigueur devrait naturellement être étendue aux nouveaux outils économiques dont la mise en place est recommandée par le groupe.

*Cette proposition fait consensus au sein du groupe.*

- **Réduire, en l'absence d'un accord international significatif sur la réduction des émissions de CO<sup>2</sup>, les risques de fuite d'émission de gaz à effet de serre et de pertes de compétitivité via un ajustement aux frontières.**

*Pour la CFE-CGC, il est nécessaire d'harmoniser la fiscalité environnementale au niveau européen pour préserver la compétitivité des secteurs concernés.*

*Cette proposition fait consensus. Le MEDEF tient cependant à rappeler que la mise en place d'une taxe intérieure (carbone ou carbone-énergie) devrait être conditionnée à la possibilité de mettre effectivement en place un ajustement aux frontières.*

- **Mettre en place une Contribution Climat-Energie.** Une large majorité du groupe est favorable à la mise en place d'une taxe intérieure sur les émissions de carbone, pour les secteurs qui ne sont pas couverts par le marché de quotas européen de CO<sup>2</sup>.

Parmi les participants favorables à une contribution, il n'y a pas de consensus sur l'élargissement de cette taxe à une assiette incluant, outre le carbone, la consommation d'énergie. *Un tel élargissement est demandé par les associations environnementales. D'autres participants, notamment la CGT, souhaitent une assiette carbone.*

Le groupe souhaite par ailleurs que la mise en place d'une telle taxe soit précédée d'une analyse de son impact macroéconomique et sectoriel sur la compétitivité et l'emploi, ainsi que de son impact sur le pouvoir d'achat et les inégalités. Il souhaite que des mesures de compensation puissent être envisagées, afin en particulier de protéger le pouvoir d'achat des bas revenus et la compétitivité des entreprises industrielles.

*La CFE-CGC souligne l'importance de préserver le pouvoir d'achat des salariés, qui constitue le moteur principal de la croissance économique française depuis plus de 3 ans.*

*Le MEDEF considère qu'une telle démarche doit s'insérer dans le cadre d'une réflexion générale sur les prélèvements obligatoires et être discutée au niveau européen.*

- **Mieux incorporer dans les prix les caractéristiques environnementales liées à la production et l'utilisation des produits.** *Cette proposition de France Nature Environnement, soutenue par les autres associations environnementales et la CFDT, constituerait la seconde étape du verdissement de la fiscalité. Le MEDEF souligne les difficultés techniques de mise en œuvre de la mesure. La CGT comme FO soulignent la nécessité de réaliser une étude d'impact préalable.*

## **Programme n° 5 :**

### **Mettre en place une tarification efficace des nuisances liées aux transports**

Le groupe apporte son soutien aux propositions formulées dans le domaine des transports par le groupe de travail n°1 et se prononce pour un élargissement de la palette des instruments économiques pour réduire les nuisances liées aux transports - péage kilométrique poids lourds, autorisation donnée aux collectivités territoriales de mettre en place des péages urbains, réglementation plus stricte des émissions de CO<sup>2</sup> des véhicules, projets de report modal... - même si aucun de ces instruments n'est totalement consensuel.

Parmi les outils économiques plus directement examinés par le groupe, les actions suivantes revêtent une importance particulière :

- **Revoir les valeurs des différentes externalités (pollution, effet de serre, congestion, biodiversité...) utilisées dans les calculs de rentabilité socio-économique.**  
*Cette action fait consensus au sein du groupe de travail.*
- **Mettre en place un péage kilométrique poids lourds sur le réseau routier national non concédé.** Cette action aura pour avantage additionnel de réduire la distorsion de concurrence qui existe actuellement entre routiers français soumis à une taxation française et routiers européens non français soumis à des taxations plus réduites.

Le montant de la taxe serait fonction des caractéristiques techniques du véhicule utilisé : nombres d'essieux, poids total à charge, niveau de pollution (selon les normes de pollution européenne «euro») et du nombre de kilomètres parcourus.

*Cette mesure fait l'objet d'un large accord. La FNTR, représentée dans le groupe 1, s'est déclarée opposée à cette mesure.*

*Le MEDEF considère qu'un pré requis à sa mise en œuvre serait une affectation claire et transparente des ressources ainsi collectées au financement des transports. Il souligne le coût potentiel pour l'industrie de cette mesure qui conduirait à renchérir le coût du transport. La CGPME pour sa part émet de vives réserves sur cette mesure en l'absence d'étude d'impact tenant compte notamment des spécificités des PME.*

- **Mettre en place une éco-pastille modulée sur les émissions CO<sup>2</sup> des voitures, avec un système de bonus/malus.** Le bonus serait, par exemple, accordé aux véhicules de classe A ou B, serait nul pour les véhicules de classe C et un malus imposé aux autres véhicules. Le bonus aurait une durée limitée alors que le malus porterait sur la durée de vie du véhicule. Elle aurait un effet incitatif sur le renouvellement du parc automobile.

*Cette mesure fait l'objet d'un accord de principe, les syndicats de salariés soulignant la nécessité d'être attentif au pouvoir d'achat. Plusieurs membres du groupe, dont des représentants des collectivités territoriales et de certaines associations, estiment que taxer l'utilisation des véhicules est plus efficace que de taxer leur possession et préfèrent donc la mise en place d'une Contribution Energie-Climat à cette mesure.*

## **Programme n° 6 :**

### **Favoriser la recherche et le développement des technologies favorables à l'environnement**

- **Mener une politique ambitieuse en matière de recherche-développement pour les innovations éco-responsables, en mettant l'accent sur la phase de transition vers l'industrialisation.** C'est pourquoi une attention particulière doit être accordée à la mobilisation et la coordination des pôles de compétitivité travaillant dans le domaine de l'environnement, à l'augmentation du crédit impôt-recherche et au financement de démonstrateurs.

*Cette action fait consensus au sein du groupe. Les associations environnementales souhaitent cependant que le crédit d'impôt recherche soit soumis à une éco-conditionnalité ; le MEDEF n'y est pas favorable.*

- **Stimuler les projets de recherche visant à évaluer les impacts socio-économiques des politiques environnementales, en particulier leurs incidences sur la compétitivité, le pouvoir d'achat et l'emploi.**

*Cette action fait consensus au sein du groupe de travail.*

- **Mettre en place au sein de l'ADEME un fonds de soutien au développement de démonstrateurs de technologies éco-responsables.** Le soutien pourrait porter dans un premier temps sur les projets de captage du CO<sup>2</sup>, les carburants d'origine végétale de 2<sup>ème</sup> génération et les petits véhicules urbains propres.

*Cette action fait consensus au sein du groupe de travail.*

- **Mieux former et motiver les acheteurs publics à l'achat éco-responsable et mieux former les agents publics à l'éco-utilisation.** Cet objectif peut être atteint notamment en renforçant dans ce domaine les stratégies ministérielles de développement durable, en affichant, pour chaque entité, la part des appels d'offre comprenant des critères éco-responsables, et en examinant les améliorations possibles des modalités d'attribution des marchés publics (facilitation des "variantes" éco-responsables, simplification des modalités d'attribution à des propositions plus éco responsables).

*Cette action fait consensus au sein du groupe de travail.*

## **Programme n°7 :**

### **Promouvoir une économie circulaire et de fonctionnalité**

- **Faire mieux connaître les premières expériences déjà engagées en matière d'économie de fonctionnalité.** Ces expériences concernent pour partie les relations entre entreprises (fourniture de services de chauffage, de pneumatiques, de photocopie,..) pour partie les relations entre entreprises et consommateurs (fourniture de textiles, bâches, vélos...)
- **Faciliter le développement d'une économie de fonctionnalité.** Un groupe de travail regroupant des experts et représentants des organisations syndicales, des entreprises, des associations de consommateurs et des pouvoirs publics devrait être mis en place afin d'identifier les freins à la mise en place d'une véritable économie de fonctionnalité et d'en évaluer le potentiel de développement. La généralisation d'informations pédagogiques sur l'impact environnemental des produits (de type bilan carbone, analyse du cycle de vie ou empreinte écologique) et la possibilité de moduler la fiscalité en fonction de cet impact constituent en toute hypothèse un cadre général propice au développement d'une économie de fonctionnalité.  
*Cette action fait consensus au sein du groupe de travail.*
- **Promouvoir une véritable économie circulaire** notamment en systématisant les analyses des flux de matières à l'échelon des territoires, dans le cadre d'actions impliquant les collectivités territoriales, les services de l'Etat, les organismes consulaires et les entreprises, et tenir à jour des bases de données de flux («places de marché» des déchets industriels).

## **Programme n° 8 :**

### **Sensibiliser et former à l'écologie et au développement durable**

- **Développer et renforcer les actions d'éducation et de sensibilisation à l'écologie et au développement durable,** à l'école, au collège et au lycée.  
*Cette action fait consensus au sein du groupe de travail. Elle peut nécessiter, en tant que de besoin, des actions de formation au profit des enseignants.*
- **Généraliser l'enseignement de l'écologie et du développement durable dans les filières professionnelles et supérieures.** Cette généralisation viserait l'ensemble des cursus (CAP, BEP, BTS, DUT, apprentissage, universités, écoles d'ingénieurs, de design, mastères, IUFM...) quelle que soit la spécialité sanctionnée par ces diplômes.  
*Cette proposition fait consensus au sein du groupe de travail.*



- **Mobiliser les outils de la formation tout au long de la vie pour accompagner les transitions professionnelles liées au développement durable.** Les partenaires sociaux ont mis en place des outils de formation professionnelle tout au long de la vie : plans annuels de formation, gestion prévisionnelle des emplois et des compétences, validation des acquis de l'expérience, formation en alternance et droit individuel à la formation notamment. Ces outils devraient être mobilisés pour faciliter les transitions professionnelles liées au développement durable.  
*Cette proposition fait consensus au sein du groupe de travail.*