

Contributions au Grenelle de l'environnement

Fondation Jean-Jaurès



Photos : Jacek Chabraszewski, Barry Sherbeck, SemA, Alexander Baldele - Fotolia.com

Le risque écologique pris dans sa globalité – mode de développement, environnement et social – met à l'échelle mondiale pouvoirs publics et acteurs privés face à leur responsabilité. Vingt ans après l'émergence formelle du concept de « développement durable » – formulé par l'ancien Premier ministre social-démocrate de Norvège, Gro Harlem Brundtland –, quinze ans après le sommet de Rio, il est grand temps que les acteurs passent à l'acte, si possible de manière concertée. L'initiative prise en France de réunir tous ces acteurs dans le « Grenelle de l'environnement » témoigne d'une nouvelle étape dans la prise de conscience collective. Nous souhaitons que cette prise de conscience débouche sur des propositions et, surtout, sur des mesures et sur des moyens pour les mettre en œuvre.

La première phase d'élaboration des propositions a réuni des groupes de travail thématiques autour de représentants de l'Etat, des collectivités territoriales, de la société civile, du monde de l'entreprise ou d'ONG. Elle s'est achevée le 27 septembre dernier. C'est au début du mois d'octobre que la Fondation Jean-Jaurès a été officiellement saisie pour avis par le ministre de l'Ecologie, du Développement et de l'Aménagement durables sur les différents rapports thématiques. Il nous a été demandé de répondre avant le 20 octobre, c'est-à-dire dans des délais extrêmement, et excessivement, brefs.

Nous avons néanmoins souhaité apporter notre contribution mais, au vu des délais, nous tenons à souligner les deux précisions suivantes.

D'une part, il ne nous a malheureusement pas été possible de répondre sur l'ensemble des sujets traités par les groupes de travail. Ainsi, faute de temps, des questions dont nous mesurons pourtant l'importance, comme « la démocratie écologique » ou « la biodiversité et les ressources naturelles », n'ont pas été abordées.

D'autre part, nous n'avons pas pu procéder à un examen collectif, par les instances compé-

tentes de la Fondation Jean-Jaurès, des principales propositions contenues dans la contribution qui suit. Il s'agit donc de contributions pour la Fondation Jean-Jaurès que nous apportons au Grenelle de l'environnement et non de la contribution de la Fondation Jean-Jaurès.

Nous avons regroupé ces contributions autour de trois parties. Dans un premier temps, nous insistons sur les principes et les objectifs qui nous semblent devoir guider les politiques publiques. Dans un deuxième temps, nous formulons une série de propositions très précises, ou, parfois, nous discutons celles qui ont été proposées dans les rapports des groupes de travail. Dans un troisième temps, nous soulignons l'impérieuse nécessité de réfléchir dans un cadre qui ne soit pas exclusivement national. ■



LE GERME D'UNE PRISE DE CONSCIENCE COLLECTIVE

La convocation d'un « Grenelle de l'environnement » témoigne d'une volonté de faire progresser la France dans ses politiques de lutte contre le risque écologique. Cette démarche s'appuie sur des grands principes auxquels nous adhérons. Quatre grandes lignes dégagées par le « Grenelle » représentent, selon nous, un progrès. Il s'agit de :

PROMOUVOIR LA CONCERTATION

Nous partageons l'avis des groupes de travail sur la nécessité d'une démarche de concertation qui implique les citoyens et les acteurs locaux. Si la sensibilisation et l'information des acteurs publics, du grand public et des entreprises est nécessaire, elle doit s'accompagner de leur participation à l'élaboration, dans la transparence, des décisions publiques et à leur mise en œuvre effective. Il s'agit donc de construire une « démocratie écologique » (pour reprendre le titre du groupe de travail n°5 « Construire une démocratie écologique : Institutions et gouvernance »), qui recourt à des modes décisionnels basés sur la transparence, la participation, la délibération, les partenariats, la gestion intégrée, la responsabilisation des décideurs.

A ce titre, il faudrait par exemple généraliser la démarche mise en place par Lille Métropole en matière d'implantation d'installation de traitement des résidus urbains. Elle a été pionnière dans ce domaine en mettant en place des Commissions d'information et d'étude de faisabilité (CLIEF) avant même la mise en place des Commissions locales d'information et de surveillance (CLIS) sur les équipements. En revanche, nous ne partageons pas totalement l'avis de l'intergroupe « déchets » sur l'efficacité de mesures de communication par rapport aux objectifs de réduction de la production de déchets. Le geste de tri peut être expliqué, renforcé et mis en perspective. Pour ce qui est de la réduction de la production de déchets, seule la responsabilité élargie du producteur sera un moyen efficace de réduction des tonnages produits. La vertu doit être encouragée financièrement par une contribution du couple « producteur – consommateur » qui traduise le coût environnemental réel de la collecte et du traitement du déchet.

DÉVELOPPER DES MODES DE CONSOMMATION ET DE PRODUCTION AGRICOLE DURABLES

Les propositions du groupe n°4 « Adopter des modes de production et de consommation durables » dans le domaine agricole vont dans le bon sens. La proposition d'augmenter la redevance sur l'eau doit notamment être soutenue. Ces mesures sont positives, même si elles ne suffiront pas à répondre au problème posé.

GARANTIR UNE « SANTÉ DURABLE »

L'impact des pollutions, atmosphérique, aquatique ou agricole entre autres, sur le fonctionnement biologique humain est un sujet majeur qui occupe les débats de société depuis les années 1970. Encore insuffisamment nourrie d'un point de vue épidémiologique, cette question appelle vigilance, précaution et fermeté, en un mot : un État de prévoyance.

Cependant, le passage de la prise en compte intellectuelle de cette question à sa concrétisation politique ne se fait pas sans heurts. Bien évidemment, un sujet sensible comme celui-ci, à la confluence de multiples enjeux et intérêts sociaux et économiques, nationaux et internationaux, génère de nombreux blocages.

La thématique du développement durable et la place de plus en plus importante qu'elle occupe sur la scène sociétale ont permis de mettre en lumière l'urgence d'agir pour réduire l'impact environnemental sur la santé. C'est pourquoi nous pouvons légitimement parler de « santé durable ». Le CDC (*Center for Disease Control and Prevention*) américain a publié une étude qui estime à 20 %¹ la part de l'environnement dans les déterminants de santé, à égalité avec le patrimoine génétique (le reste étant corrélé à l'offre de soin et, majoritairement, aux comportements). La réduction des impacts sur la santé humaine des dégradations de l'environnement est une problématique majeure appelant, dans les plus brefs délais, une action politique d'envergure.

Pour faire face à cette urgence, des protocoles de vigilance, de précaution et d'alerte doivent être mis en place selon les six axes fondateurs proposés par le groupe de travail n°3 « Instaurer un environnement respectueux de la santé » :

- ◆ Le principe de précaution,
- ◆ Le principe de substitution²,
- ◆ La prise en compte explicite de la politique environnementale en tant que composante d'une politique de santé,

1- Tableau en annexe.

2- Le remplacement systématique des substances dangereuses par d'autres moins dangereuses ou préférablement sans danger lorsque de telles alternatives sont disponibles à un coût raisonnable.

- Le lien fort entre santé environnementale et santé de l'écosystème,
- La nécessité d'une gouvernance et d'une démocratie participatives,
- Le principe pollueur-payeur.

Ces six axes sont indéniablement les fondements nécessaires pour inscrire durablement la question environnementale dans nos politiques de santé publique.

La continuité logique et politique passe par l'élaboration d'un « Plan National Santé Environnement 2 » chargé d'approfondir et de compléter le premier PNSE dans le sens d'une mobilisation accrue des acteurs et des citoyens. Cependant, la finalité de ce plan national reste encore insuffisamment explicite pour prédire la pertinence et l'efficacité de sa mise en œuvre. Pour l'essentiel, les mesures proposées vont indéniablement dans le bon sens et parviennent à assurer un quasi-consensus, élément à tout le moins crucial pour permettre la transition pratique.

DIMINUER LA CONSOMMATION D'ÉNERGIE ET LES ÉMISSIONS DE GAZ À EFFET DE SERRE

Nous soulignons l'importance des principes affirmés par le groupe n°1 « Lutter contre les changements climatiques et maîtriser l'énergie » tels que notamment la nécessité d'appliquer pleinement les lois existantes, d'adopter de nouvelles actions, d'évaluer l'impact sur l'économie et l'emploi de certaines mesures avant leur mise en œuvre, de soutenir la R&D pour obtenir une rupture technologique et de réaliser des économies d'énergie pour réduire drastiquement, à technologie constante, nos émissions de gaz à effet de serre.

Nous constatons également avec satisfaction que le champ des mesures proposées faisant l'objet d'un consensus entre les membres du groupe est très large. Ces mesures sont, pour la plupart, assez techniques et leur mise en œuvre rapide doit être soutenue. Elles visent, notamment, à :

- Renforcer la réglementation (normes thermiques, qualité des matériaux de construction, création de zones de densification environnementale, émissions et vitesses maximales des véhicules, consommation maximale d'énergie des logements, avec des objectifs différenciés selon leur propriété privée ou publique, ou des appareils de grande consommation, notamment les lampes à incandescence, diffusion des engrais azotés, développement des énergies renouvelables dans la construction...);
- Améliorer l'évaluation de la pollution et la transparence de son coût (nouvel étiquetage énergétique, label qualité, bâtiments basse consommation (BBC), indicateurs de résultats, création d'observatoire des transports, intégration de certaines externalités environnementales du transport aérien dans son coût, amélioration de

la qualité des statistiques et des méthodes d'évaluation...);

◆ Amorcer des politiques structurantes à long terme (étapes du développement des bâtiments basse consommation, programmation régionale des infrastructures de transport, planification du fret non-routier, programmes d'investissement pour le renforcement et le développement des réseaux, plans climat-énergie territoriaux, plans de développement des déplacements « doux » et des transports collectifs, plan de développement des éco-quartiers, nouveau schéma national des nouvelles infrastructures de transport...);

◆ Soutenir la R&D (solaire, stockage de l'électricité et du CO₂, réseaux intelligents, géothermie, biocarburants 2^e génération...);

◆ Tirer le meilleur parti des évolutions à venir (ouverture de nouveaux marchés et création d'emplois/métiers nouveaux, formation...);

◆ Encourager l'adoption de comportements vertueux (certificats d'économie d'énergie, publication de bonnes pratiques, éco-pastille annuelle avec un bonus/malus...);

◆ Proposer de nouvelles sources de financement (prêts bonifiés et fonds de garantie, création d'une éco-redevance, affectation des ressources fiscales à l'Agence de financement des infrastructures de transport de France (AFITF), réorientation de la fiscalité locale en faveur du développement durable, création d'une « contribution climat-énergie » sur les produits extra-européens importés dont le contenu en carbone ou en énergie est très élevé...).

Sur les domaines ainsi dégagés par le « Grenelle de l'environnement », nous estimons que les travaux vont dans le bon sens. Cependant, s'il y a consensus sur les grands principes, il reste nécessaire d'en renforcer le contenu, trop faible pour certains enjeux d'avenir, de préciser les mesures à mettre en œuvre, de clarifier la question du financement de la politique à engager. Il faut soutenir des objectifs et mettre en œuvre des moyens très ambitieux, notamment en matière d'économie d'énergie et de rénovation de l'habitat. En effet, la réalisation d'objectifs modérés mobilisera les mêmes moyens humains (en personnels, en formation...) que la réalisation d'objectifs ambitieux ainsi que des ressources financières peu inférieures sans avoir un impact significatif sur notre consommation d'énergie. Nous proposons donc de faire preuve de plus de rigueur et d'innovation dans l'élaboration de certaines mesures.



LA MISE EN ŒUVRE D'UNE RÉELLE POLITIQUE ENVIRONNEMENTALE

Nous souhaitons formuler des propositions plus précises dans plusieurs domaines : santé, demande d'énergie, résidus urbains et fiscalité.

PROPOSITIONS CIBLÉES EN MATIÈRE DE SANTÉ

Le cas de la santé au travail

Si l'exposition des consommateurs aux produits phytosanitaires est bien prise en compte par le groupe de travail n°3 « Instauration d'un environnement respectueux de la santé » dans son analyse et les mesures qu'il propose, il reste cependant fort préjudiciable qu'il n'en soit pas de même pour ce qui concerne les salariés en contact direct sur leur lieu de travail. Il s'agit d'une population plus exposée tant dans la durée que quantitativement.

Le Conseil Supérieur de la Prévention des Risques Professionnels (CSPRP), créé en 1978, a souligné, dans son dernier rapport annuel, un accroissement des cas de cancers dont les causes peuvent être imputées à l'environnement de travail des malades. Certes, ces cancers d'origine professionnelle sont assez difficiles à déceler, mis à part ceux bien connus dus à l'amiante, et notamment le cancer de la plèvre. Par nature, les cancers ont souvent une origine multiple, et le délai de déclaration de la maladie peut être très long.

En 2001, on estimait à 1 365 le nombre total de cancers dont la responsabilité professionnelle pouvait être attestée. Mais ce chiffre n'est qu'un reflet partiel de la réalité des personnes atteintes de cancers liés à leur activité professionnelle, étant donné que la plupart de ces maladies se révèlent lorsque l'heure de la retraite a sonné. Le lien avec la médecine du travail est alors rompu, et de nombreux médecins traitants n'effectuent pas de corrélation entre la pathologie et le parcours professionnel du patient. Cependant, malgré un recensement médical difficile à réaliser, il ne fait aucun doute que nous sommes en présence d'une augmentation régulière des cancers liés à l'environnement professionnel.

Accorde-t-on, désormais, l'attention nécessaire à la recherche et à la vigilance en matière d'environnement du travail ? Au-delà des produits phytosanitaires, c'est l'ensemble de l'environnement professionnel et de sa potentialité pathogène qui est à envisager. A lui seul, le drame de l'amiante apparaît comme le témoignage dramatique d'une situa-

tion fortement dégradée, où la question de l'exposition des travailleurs à des substances mettant en danger leur santé ne cesse de se poser. C'est le cas également de plusieurs produits chimiques. Depuis le milieu des années 1990, certains d'entre eux, tels que les éthers de glycol, ont été pointés du doigt pour leur extrême toxicité et nocivité pour les personnes exposées à leur contact par voie d'inhalation ou cutanée. Plusieurs études scientifiques suspectent le rôle cancérigène et immunotoxique de ces produits.

La santé au travail et les systèmes de surveillance ont un rôle à jouer pour l'ensemble de la société. C'est en milieu industriel que la recherche peut le plus aisément être imposée et que la détection du risque doit être la plus précoce (produits plus concentrés, plus exposés mais aussi plus observables). Sans doute faut-il envisager l'ensemble des produits qui, tout en étant pathogènes, ne mettent pas forcément en jeu le pronostic vital.

Pour tout ce qui concerne les pathologies liées à l'environnement professionnel, il est nécessaire d'appliquer avec la plus grande fermeté le principe « pollueur-payeur ». La responsabilité, celle de l'État mais aussi celle des entreprises qui ne suivent pas les protocoles de salubrité, doit être engagée pour assurer la réparation des salariés. Avec l'amiante, l'évolution de la jurisprudence introduite par le Conseil d'État s'est faite dans le bon sens : au printemps 2004, l'État a été reconnu responsable, non seulement en tant qu'employeur, mais aussi – élément décisif – pour ne pas avoir élaboré les décisions de santé publique qui s'imposaient. Cette voie de la responsabilisation doit être approfondie.

Par ailleurs, il convient que le législateur s'interroge et intervienne avec force pour lancer une véritable politique de prévention de la santé au travail, bien plus concrète et affirmée que celle annoncée, en décembre 2004, par le gouvernement. L'inspection et la médecine du travail, les deux institutions clefs de la promotion de la santé, sur lesquelles l'État devrait porter un effort tout particulier, sont les parents pauvres de ce plan proposé par le gouvernement. Cette orientation fait suite à d'autres décisions qui ont limité le recours à la médecine du travail pour les salariés.

Or, l'amélioration des conditions de travail et le déploiement d'une véritable pédagogie de la santé dans le milieu professionnel passe forcément par l'accroissement de la prévention et du suivi réalisé par une organisation de la médecine du travail indépendante et dotée de moyens. Dans ce sens, l'Agence française de sécurité sanitaire de l'environnement (AFSSE) devrait rapprocher son action de celle qui devrait être menée par un système pertinent de surveillance de la santé au travail. Ce sont des préalables nécessaires si nous voulons que le cadre professionnel soit un jalon crucial dans l'élaboration d'une politique de santé durable et de maximisation du capital-santé de tous nos concitoyens.

Le cas des maladies infectieuses

Le risque épidémique inter-espèces, dont on a connu de nombreux épisodes inquiétants ces dernières années, entre l'ESB (l'encéphalopathie spongiforme bovine), la grippe aviaire et le chikungunya, pour ne citer qu'eux, nécessite que soient trouvées des réponses politiques dans le cadre d'une réflexion sur le lien entre environnement et santé.

On aurait tort de croire que toutes ces crises sanitaires n'appellent que des solutions médicales, entre vaccins et médicaments curatifs. Elles nécessitent, avant tout et le plus en amont possible, une très forte mobilisation politique et sociale, à la fois nationale et internationale.

L'exemple récent du chikungunya (virus transmis d'homme à homme par un moustique) sur l'île de La Réunion témoigne de l'absence de protocoles de veille, d'alerte et de réaction adéquats. Inconnu des corpus scientifiques, ce virus s'est propagé en prenant de court, dans un premier temps, le corps médical et les autorités sanitaires. Cependant, l'absence de données scientifiques suffisantes ne saurait justifier l'inertie manifeste des pouvoirs publics à partir du moment où l'épidémie commença à s'aggraver. Le gouvernement décida alors de mettre l'accent, de façon spectaculaire, sur la démoustication, véritable démonstration de force censée prouver la réactivité rassurante de l'État. Des élus de tous bords protestèrent contre ces méthodes, notamment en raison des dangers qu'elles représentent pour l'environnement.

Au final, de nombreuses erreurs ont été commises dans le traitement de cette crise sanitaire, qui témoignent plus généralement des béances de notre système. En matière de santé publique, tout d'abord : s'il est assez légitime d'avoir été surpris par cette maladie, le réflexe aurait dû être de mettre en place un dispositif de veille sanitaire épidémiologique et clinique, étant donné le peu de connaissances sur cette affection présente dans un environnement tropical favorable aux développements et aux mutations infectieux. Erreur stratégique, ensuite, que d'avoir mené, en plein milieu de crise, une campagne anti-vectorielle décalée par rapport aux besoins des habitants de l'île dont il fallait assurer la protection immédiate, et en employant des méthodes qui oubliaient complètement la nécessité de la coopération des populations. Erreur politique, enfin, symptomatique de la crise de la gouvernance de nos départements d'Outre-mer.

Même si cet épisode fut relativement limité en termes de mortalité, il nous a fait voir ce que pourrait être demain une crise infectieuse de grande ampleur. Il est donc nécessaire de renforcer notre dispositif de surveillance et d'alerte sanitaire dans les DOM-TOM, et de faire de ces territoires de la République des bases avancées de notre coopération sanitaire avec les pays du Sud. Le travail de consolidation des approches vétérinaire, entomologiste, de l'IRD (Institut de recherche pour le développement), sanitaire et sociale, entre autres, devrait se faire sous la responsabilité de l'InVs (Institut national de veille sanitaire).

PROPOSITIONS CIBLÉES EN MATIÈRE D'ÉNERGIE

Le groupe n°1, consacré à la lutte contre le changement climatique et la maîtrise de la demande d'énergie, propose d'agir dans les trois principaux secteurs consommateurs d'énergie et émetteurs de gaz à effet de serre : l'habitat et le bâtiment, les transports et l'énergie.

Dans ces trois domaines, nous proposons d'aller plus loin. Les mesures proposées par le groupe doivent être accompagnées des mesures suivantes :

- ◆ *Affirmer le principe d'un Etat exemplaire*, ce qui implique que toutes les mesures proposées soient immédiatement appliquées, le cas échéant, dans le secteur public (parc HLM, véhicules de l'Etat, bâtiments de l'administration...);
- ◆ *Optimiser l'utilisation des fonds publics* (évaluation coûts/bénéfices des aides aux économies d'énergie et aux énergies renouvelables, limitation de l'utilisation des fonds publics aux cas où elle est irremplaçable, suppression des aides à la cogénération, étude de la substitution des tarifs de rachat d'énergies renouvelables par une obligation d'incorporation comme au Royaume-Uni...);
- ◆ *Améliorer substantiellement le soutien aux consommateurs démunis* pour que la mise en œuvre des mesures n'entame pas leur pouvoir d'achat ;
- ◆ *Etendre les compétences des collectivités territoriales* en matière de transports, urbanisme, construction, bâtiments, bâtiments publics, marchés publics. Il est nécessaire de clarifier les règles de la décentralisation pour optimiser la mobilisation des collectivités afin de lutter plus efficacement contre le changement climatique et redéfinir les périmètres de compétences et les ressources financières associées. Ainsi il serait souhaitable de conférer aux régions autorité et moyens pour coordonner la mise en œuvre de plans climat sur leur territoire, dans le cadre d'une démarche contractuelle avec les autres collectivités en particulier les grandes villes. Ces plans climat devraient devenir opposables aux documents d'urbanismes (PLU, SCOT...);
- ◆ *Affirmer quatre priorités en matière de R&D* : biocarburants de 2^e génération, nucléaire de 4^e génération, captage et séquestration du CO₂.

Les propositions du groupe n°1 doivent également s'accompagner d'une clarification de leurs objectifs dans chaque domaine, d'une programmation et d'un chiffrage précis. Cela est d'autant plus nécessaire pour les domaines « habitat » et « transports » qui font l'objet d'un large consensus sur leurs grands principes – pouvoirs publics et citoyens s'accordent sur le fait qu'il faut un habitat propre et économe et des transports collectifs moins polluants. Il faut en la matière un réel engagement financier de l'Etat³.

3- Cette nécessité est affirmée et développée par Michel Destot, Achille Ferrari, Philippe Girard dans *Energie et climat. Réponses à une crise annoncée* (Fondation Jean-Jaurès / Plon, 2006).

Dans le domaine de l'habitat

Nous formulons plusieurs propositions précises :

- ◆ Elargir la compétence habitat dédiée aux Etablissements publics de coopération intercommunale (EPCI) urbains, par l'intermédiaire des Programmes locaux de l'habitat (PLH), à la maîtrise de la lutte contre les effets des changements climatiques et à la maîtrise de la demande en énergie ; renforcer la prise en compte du PLH par le Plan local d'urbanisme (PLU) et le Schéma de cohérence territoriale (SCOT).
- ◆ Réserver des aides publiques, attribution faite par les EPCI, à la construction locale sociale économe en énergie, et plus largement à des programmes à « bilan énergétique positif » ou respectant les normes de haute qualité environnementale.
- ◆ Engager rapidement la rénovation énergétique des bâtiments existants (l'objectif fixé dans le rapport à moins 38 % de consommation dans le parc ancien est ambitieux). Pour cela, il faut :
 - inciter et aider les copropriétés, sans doute par l'intermédiaire de dispositions réglementaires,
 - favoriser les dispositifs de préfinancement, organiser l'intervention indispensable du système bancaire,
 - instaurer des aides à la réhabilitation énergétique du logement social.
- ◆ Envisager la possibilité de prêts bonifiés pour les constructions neuves.
- ◆ Imposer, pour toute attribution de prêt à taux zéro, le respect des règles définies par le PLH en matière de construction, de densité et d'aménagement foncier.
- ◆ Favoriser l'exemplarité des bâtiments publics en faisant bénéficier les collectivités locales d'outils de calcul et de solutions économes les plus adaptées ; utiliser les nouvelles technologies dans la réalisation de ces diagnostics (performance énergétique, mesures de bruit, etc.) ; mettre en place, sur le même principe, des dispositifs d'évaluation du montant et de la nature des travaux pour les particuliers.
- ◆ Taxer les résidences secondaires quand elles sont très consommatrices d'énergie ; rénover avec l'argent collecté l'habitat social par exemple.

A titre d'exemple, la ville de Grenoble a inscrit dans son « schéma énergétique 2007-2020 » une opération de réhabilitation thermique de l'habitat privé collectif sous la forme d'une Opération programmée d'amélioration de l'habitat (OPAH) thématique en faveur des copropriétaires (dispositif d'accompagnement, d'aide aux travaux). Mille logements par an doivent être traités avec l'objectif de réduire de 20 % au minimum (et jusqu'à plus de 50 % dans certains cas) leur consommation d'énergie, et économiser 25 % de CO₂ d'ici 2020.

Dans le domaine des transports

Nous suggérons plusieurs mesures :

◆ Les collectivités locales – qui sont aujourd’hui autorités organisatrices des transports – pourraient devenir l’autorité organisatrice de la mobilité durable, de la mise en œuvre des Plans de Déplacement Urbains (donc de tous les modes de déplacement : politique vélo, autopartage, stationnement, etc.). Pour aller plus loin, les Plans de Déplacement Urbains deviendraient les volets « déplacement » des plans climat intercommunaux. Plus généralement un gros travail est nécessaire pour mieux articuler les compétences entre régions, départements et villes en matière de transport.

◆ L’Etat doit s’engager financièrement dans le développement des transports en commun et notamment ceux fonctionnant avec de l’électricité (tramway, trains, métro...) dont la consommation sera couverte par la réalisation d’économie d’énergie dans les autres secteurs. C’est en effet la seule manière d’arriver à une réduction de 20 % des gaz à effet de serre à l’horizon 2020 (dans toutes les agglomérations, y compris celles d’Ile-de-France, notamment par le prolongement du tramway).

Pour financer ce développement des transports collectifs, il faut aussi :

- permettre aux collectivités locales de fixer des taxes spécifiques applicables au trafic routier sur leur zone de compétence (péages à proximité du centre ville, taxe pour le trafic de transit notamment les poids lourds) ;
- rendre l’offre du fret ferroviaire compétitif en taxant le fret routier. Les péages des camions aux kilomètres parcourus doivent être généralisés comme en Allemagne ;
- mettre les entreprises au cœur du développement des transports en commun (chèque transport et plans de déplacement d’entreprises) ;
- encourager les normes favorables à l’environnement pour les voitures neuves. En effet, le parc automobile se renouvelle bien plus rapidement que le bâti, et donc il est possible en peu d’années de modifier radicalement les émissions des véhicules particuliers. Ceci nécessite un dialogue approfondi avec les industriels, dans un cadre national et européen.

Dans le domaine de la production d’énergie

Nous proposons de :

◆ Favoriser le chauffage urbain, le bois et le solaire⁴. Il faut en effet réduire les chiffres suivants : le chauffage représente 70 % de la consommation des bâtiments, qui représentent eux-mêmes 20 % des gaz à effet de serre émis.

4- Il s’agit de réduire la production de chaleur par les énergies fossiles qui sont les plus polluantes en termes de gaz à effet de serre. L’intérêt des réseaux de chauffage urbain est de pouvoir intervenir sur leur mix énergétique. S’agissant du bois et du solaire, l’explication est la même.

- ◆ Permettre aux départements d'Outre-mer de devenir une vitrine de l'excellence climatique (éventuellement en les rendant totalement indépendants d'un point de vue énergétique).
- ◆ Développer des formations aux nouveaux métiers que vont engendrer ces nouvelles pratiques énergétiques.
- ◆ Clarifier la ligne directrice en termes de recherche et développement.

A titre d'exemple, la ville de Grenoble a inscrit dans son « schéma énergétique 2007-2012 » deux innovations : les combustibles du réseau de chaleur (objectifs à atteindre dans les prochaines années : passage de 70 % charbon à 30 % charbon au profit du bois à la centrale de Villeneuve ; transfert de 3000 tonnes de fioul au profit du gaz naturel à la centrale de la Poterne) ; l'électricité renouvelable (photovoltaïque à multiplier par dix d'ici 2012 et hydroélectricité à multiplier par deux d'ici 2015).

PROPOSITIONS CIBLÉES EN MATIÈRE DE GESTION DES DÉCHETS URBAINS

Nous avons choisi d'appuyer nos propositions en matière de gestion des déchets sur la politique de la Communauté urbaine de Lille, spécialement innovante dans ce domaine.

Quel mode de financement pour une politique environnementale ? *L'exemple de Lille Métropole dans son innovante gestion des résidus urbains*

L'objectif de réduire la production de déchets est analysé par l'intergroupe au travers du financement du service public d'élimination des déchets. Il est acquis que le financement de la Taxe d'enlèvement des ordures ménagères (TEOM) ne répond plus aux objectifs modernes de bonne gestion des deniers publics et de corrélation entre service rendu et contribution financière des usagers.

Néanmoins, le nouveau système doit tenir compte de la manière dont le service public est rendu en France. Ainsi :

- ◆ La facturation au poids de déchets est inapplicable. En zone urbaine, la collecte avec pesée embarquée est beaucoup trop longue (donc coûteuse), peu fiable et inadaptée aux immeubles collectifs où les bacs à déchets sont partagés ;
- ◆ Une partie fixe doit être incluse dans la contribution pour tenir compte des charges fixes, en particulier du fait que le véhicule de collecte passe dans la rue quand bien même il ne collecte pas de déchets si ces derniers ne sont pas présentés. De plus, certains déchets, tels ceux des corbeilles, ne sont pas imputables à leurs producteurs ;

- ◆ L'assiette de calcul doit conduire à une gestion la plus simple possible du fichier des redevables. En zone urbaine dense, le turn-over des habitants est tel que la tenue de ce fichier sera fastidieuse et donc coûteuse pour les collectivités ;
- ◆ Une attention particulière doit être apportée aux systèmes de tarification choisis. Le critère social est à manipuler avec précaution. Les tribunaux ont censuré à plusieurs reprises les redevances générales qui prenaient en compte un sur-critère social en plus de celui de la quantité de déchets au motif du respect de l'égalité de traitement des usagers du service public ;
- ◆ Les déchets des commerçants et artisans dont la collecte est incluse dans celle des habitants doit faire l'objet d'un financement adapté avec répercussion de 100 % des coûts d'élimination.

La redevance spéciale doit donc être obligatoire.

La mise en place de la « Responsabilité élargie des producteurs » (REP) permettrait de régler une grande partie de la question. « L'appoint » serait assuré par l'impôt, sous réserve que les bases de calcul soient cohérentes (on sait que les bases de la TEOM sont obsolètes dans de nombreuses villes). Cet appoint pourrait couvrir la partie de charges fixes du service.

Voici une illustration de notre proposition de financement. Cette dernière tient compte des éléments suivants :

- La REP permet l'application du principe pollueur-payeur et constitue le meilleur moyen pour la réduction de la production de déchets, le consommateur pouvant plus facilement faire un acte d'achat éclairé ;
- Néanmoins et afin de ne pas faire peser 100 % du financement sur le consommateur (risque d'envolée des prix), le service public serait également financé par l'impôt sur la base de la taxe d'habitation et non plus de la taxe foncière et sur la Redevance spéciale (RS) pour les producteurs non ménagers dont la part en zone urbaine représente 25 à 30 % du gisement collecté.

La répartition proposée est un ordre de grandeur. En particulier la contribution de la RS peut varier d'une collectivité à l'autre en fonction de la part de gisement de déchets assimilés aux ordures ménagères collectée et traitée.

Responsabilité élargie du producteur (REP)	50 %	<ul style="list-style-type: none"> • permet de tenir compte du principe pollueur-payeur ; • responsabilise le consommateur ; • favorise l'éco-conception des produits ; • oblige les éco-organismes à plus de recherche et développement.
Redevance spéciale (RS)	25 %	<ul style="list-style-type: none"> • sont concernés les commerçants et artisans dont les déchets peuvent être assimilables aux ordures ménagères et qui profitent du service public habituel ; • rappelons que la RS est obligatoire depuis 1993.
Taxe d'enlèvement des ordures ménagères (TEOM)	25 %	<ul style="list-style-type: none"> • basée non plus sur la taxe foncière mais sur la taxe d'habitation (sur la valeur locative nette du logement) ; • permet de faire payer l'occupant d'un logement en direct ; • facilité de perception par le Trésor Public : l'occupant au 1^{er} janvier doit s'acquitter de la taxe ; • permet les exonérations et dégrèvements sociaux déjà existants (prise en compte du critère revenu, du nombre d'enfants) sans risque juridique ; • répond au financement d'un service public de salubrité publique, mission première des collectivités ; • nécessite de « toiletter » les bases dans de nombreuses communes pour tenir compte de l'état réel des logements.

Les actions prioritaires

Nous ne partageons pas l'ensemble des propositions de l'intergroupe sur les déchets, aussi avons-nous choisi d'exposer nos priorités.

Une gestion public-privé

La compétence des collectivités locales est limitée aux déchets ménagers et assimilés. La bonne gestion des déchets à l'échelle d'un territoire nécessiterait de pouvoir traiter dans les mêmes installations des déchets banals provenant de producteurs privés. Ceci est particulièrement le cas pour les déchets organiques. Ces derniers permettraient, de plus, de lisser les effets de saisonnalité rencontrés sur les déchets ménagers. Force est de constater que cette synergie n'est pas administrativement possible : la planification départementale est restreinte aux seuls déchets ménagers, les installations construites par les collectivités doivent être strictement dimensionnées sur la base du gisement géré par la collectivité. La création de sociétés d'économie mixte n'est pas toujours la réponse la plus simple à cause de l'obligation de mise en concurrence de la collectivité, y compris vis-à-vis de sa propre Société d'économie mixte (SEM).

Un travail est à mener pour permettre les synergies public-privé tout en veillant au bon usage des deniers publics au travers d'une transparence d'investissement et de gestion. La nouvelle forme de contrat que constitue le partenariat public-privé est une première avancée mais ne constitue pas à elle seule l'unique solution.

La réduction de la production de déchets

Il est maintenant clair que le seul levier vraiment efficace est celui de l'intégration totale du coût environnemental dans le coût du produit. La responsabilité élargie et totale du producteur doit être mise en place au plus vite.

A titre d'exemple, on peut citer l'Allemagne⁵ où l'application de la REP complète sur les emballages a généré en trois ans une baisse de 13 %.

Les éco-organismes qui gèrent les systèmes contributifs pour des catégories de déchets particuliers (emballages, Déchets d'équipements électriques et électroniques (D3E), imprimés non sollicités, etc.) doivent être proactifs dans leurs actions par rapport aux produits innovants mis sur le marché. Ainsi, ces organismes devraient jouer un rôle de censure par rapport à la mise sur le marché de produits dont le traitement va poser problème ou engendrer des coûts importants et des risques pour la société.

5 - Eco-organisme allemand : Dual System Deutschland (DSD).

Les modes de traitement ou de valorisation des déchets

Lille Métropole dans son schéma global a hiérarchisé les modes de traitement des déchets : tout d'abord la prévention, ensuite le recyclage et la valorisation organique puis la valorisation énergétique et enfin l'enfouissement respectueux de l'environnement.

Nous ne partageons pas du tout l'idée d'un moratoire sur l'incinération qui rendrait plus service à certains intérêts économiques qu'aux collectivités locales et à leurs populations. L'incinération a sa place dans la gestion des déchets si toutefois on respecte la hiérarchie des traitements telle qu'intégrée dans la politique de Lille Métropole :

- ◆ Un incinérateur doit être dimensionné pour à la fois encourager le recyclage et la valorisation organique des biodéchets, tout en réduisant la mise en décharge de déchets ménagers.
- ◆ Les centres d'enfouissement techniques, même bien exploités, constituent des charges à gérer pour les générations à venir. L'obligation de suivi trentenaire n'est pas suffisante pour gérer l'ensemble des risques.
- ◆ Un pays comme la France ne dispose pas de réserves foncières suffisantes pour implanter les CET⁶ qui seraient nécessaires à un arrêt de l'incinération (surtout à proximité des zones urbaines). L'exploitation rentable d'un CET génère plus de transports de déchets que l'incinération car les seuils de rentabilité (en tonnes par an traitées) ne sont pas les mêmes.
- ◆ L'incinération permet de produire de l'énergie, ce qui n'est pas le cas de la majorité des CET.
- ◆ Les équipements les plus récemment construits ont montré qu'ils fonctionnaient avec un minimum d'impact sur l'environnement, à des coûts de traitement raisonnables. Des experts en santé publique se sont déjà exprimés sur le sujet.
- ◆ Il faut différencier la quantité de déchets valorisables dans la poubelle des Français d'avec la part qui est mobilisable par le tri et la collecte sélective. Les objectifs de valorisation qui dépassent les 50 % en masse de la poubelle ne paraissent pas réalistes.

La méthanisation⁷ est souvent citée comme alternative à l'incinération. Cette affirmation est erronée car ces deux procédés sont complémentaires l'un de l'autre. La méthanisation permet de traiter la fraction fermentescible des ordures ménagères. Qu'elle soit réalisée sur

6 - Centre d'enfouissement technique (ex-décharge).

7 - Traitement naturel des déchets organiques qui conduit à une production combinée de gaz convertible en énergie (biogaz), provenant de la décomposition biologique des matières organiques dans un milieu en raréfaction d'air (appelée « fermentation anaérobie » car sans oxygène) et d'un digestat (les déchets « digérés »).

La méthanisation concerne plus particulièrement les déchets organiques riches en eau et à fort pouvoir fermentescible (fraction fermentescible des ordures ménagères, boues de station d'épuration, graisses et matières de vidange, certains déchets des industries agroalimentaires, certains déchets agricoles).

biodéchets triés par les habitants ou sur ordures ménagères résiduelles avec un tri mécanique, elle ne permet pas de traiter la part non valorisable contenue dans les déchets ménagers.

Les incinérateurs récemment construits et respectant les normes doivent faire l'objet, comme toutes les installations de traitement, d'une optimisation constante de leurs performances au regard de la sécurité sanitaire. En particulier, la recherche doit être encouragée afin de mieux connaître les mécanismes de formation de certaines molécules polluantes et toxiques, les moyens les plus efficaces pour les piéger ou empêcher leur formation. Un travail sur le contenu des déchets incinérés est également à réaliser afin de mettre en perspective l'intérêt de sortir certains matériaux du gisement incinérable et l'éventuelle nécessité de re-travailler les consignes de tri.

Concernant la valorisation organique⁸, le développement de la méthanisation doit être soutenu à condition que des solutions soient apportées aux problématiques suivantes :

- ◆ La qualité des digestats⁹ destinés au retour au sol ne doit souffrir d'aucun laxisme compte tenu du caractère irrémédiable d'un apport de polluants dans les sols, les sols étant quasiment incapables de se régénérer. Des travaux doivent être poursuivis pour s'assurer de la réelle innocuité des métha-composts¹⁰ issus du traitement d'ordures ménagères résiduelles. Les seuils adoptés dans la norme NF 44051 devront faire l'objet de révision en fonction de ces résultats ;
- ◆ Les usagers performants du biogaz doivent être encouragés. En particulier, l'injection dans les réseaux de biogaz épuré doit être techniquement autorisée et assortie d'une mesure de rachat obligatoire par les exploitants gaziers sur une base énergétique équivalente au soutien qui existe pour la filière électrique.

Les installations de compostage doivent faire l'objet d'un meilleur suivi : gestion des odeurs, suivi de la dégradation pour éviter les rejets de méthane à l'atmosphère, suivi des conditions de travail et de l'exposition aux éléments pathogènes des agents d'exploitation.

D'autre part, nous attirons l'attention sur les « fausses bonnes mesures » de type généralisation du compostage individuel dont les réels gains financiers et les gains pour l'environnement sont à prouver et qui ne sont d'aucune manière généralisables. Nous ne partageons donc pas l'idée du soutien au compostage individuel, inopérant en zone urbaine et périurbaine comme nos nombreuses expérimentations en la matière l'ont montré. Les rejets de gaz à effet de serre, l'impossibilité chronique de produire un compost exploitable et l'absence

8 - Mode de traitement des déchets organiques ou fermentescibles par compostage ou méthanisation.

9 - Un des deux résidus, au même titre que le biogaz, issu de la méthanisation des déchets organiques. Le digestat est constitué de bactéries excédentaires, matières organiques non dégradées et matières minéralisées. Il est utilisable après traitement (déshydratation et compostage, hygiénisation) comme compost.

10 - Produit organique issu du compostage.

de débouché sur place restreignent cette technique à une utilisation par des spécialistes convaincus disposant de zones d'épandage et ayant été formés à la conduite d'un composteur individuel. Cette mesure est également une fausse bonne idée pour la réduction de la production de déchets.

La recherche et l'innovation doivent être mieux soutenues par les éco-organismes afin d'augmenter les potentialités de valorisation (valoriser plus de variétés de déchets), de développer des filières locales qui minimisent les transports et de s'assurer de l'intérêt environnemental des recyclages.

Concernant la poursuite du développement du recyclage, nous formulons les propositions suivantes :

- ▶ Appliquer une TVA réduite sur les matières premières secondaires et sur les produits fabriqués avec un taux minimum à fixer de matière première secondaire ;
- ▶ Etablir des certifications de produits recyclés (propriétés physiques, conditions de mise en œuvre, durabilité) par des organismes agréés afin de favoriser leur utilisation et la lisibilité pour le consommateur.

Concernant les déchets dangereux, nous souhaitons insister sur les DASRI⁶ et particulièrement sur les déchets coupants/tranchants provenant de l'automédication. Ces déchets relèvent de la compétence des collectivités locales. À maintes reprises la Direction Générale de la Santé a critiqué les initiatives locales qui avaient toutes comme objectif d'éviter que ces déchets ne soient présents dans les collectes sélectives et dans les collectes d'ordures résiduelles. Il nous paraît urgent que l'État valide une procédure de gestion qui exonère les collectivités de la gestion du secret médical tout en garantissant à ces dernières de ne traiter que les déchets pour lesquels elles sont compétentes. La proposition la plus simple soutenue par de nombreuses collectivités locales est de confier aux pharmaciens la distribution de contenants adaptés aux usagers en automédication. Ces contenants spécifiques « producteur ménager » seraient déposés en déchetterie. L'exploitant de la déchetterie serait chargé d'accueillir et traiter les déchets. L'identification du producteur du contenant ne serait connue que du pharmacien apte à gérer le secret médical. L'exploitant de déchetterie rendrait compte du nombre de contenants et du poids éliminés.

PROPOSITIONS CIBLÉES EN MATIÈRE FISCALE

Le « Grenelle de l'environnement » doit être l'occasion d'étudier la cohérence de la fiscalité en France au regard de nos objectifs environnementaux et d'assurer une équité fiscale en matière écologique. Cette nécessaire réflexion n'a pas accompagné les travaux des groupes de travail pour le moment.

6 - Déchets d'activités de soins à risque infectieux.

Equité

Les travaux du groupe n°1 insistent à plusieurs reprises sur la nécessité de protéger les ménages les plus modestes des surcoûts engendrés par la mise en œuvre des mesures proposées, notamment en matière d'économie d'énergie et de rénovation de l'habitat.

Or, la difficulté de la mise en œuvre d'une politique énergétique efficace capable de relever à la fois les défis du changement climatique tout en garantissant la sécurité d'approvisionnement et la compétitivité de notre économie réside moins dans la création de nouvelles taxes dont le produit serait affecté à de nouvelles politiques environnementales que dans l'établissement d'une nouvelle politique fiscale qui garantisse la répartition équitable de la charge de ces nouvelles mesures entre tous les acteurs selon leur capacité de contribution et leur responsabilité dans la pollution.

Il faut engager une réforme en profondeur de la fiscalité pour transférer la pression fiscale sur le travail et la faire porter sur les consommations d'énergie et de matières premières, les émissions de CO₂, etc. Ce chantier de longue haleine doit s'accompagner d'une évaluation des impacts d'un tel dispositif sur la compétitivité et sur le pouvoir d'achat. Cette fiscalité doit être assortie de mesures de compensation pour que les ménages les plus démunis ne soient pas aussi les plus pénalisés.

Plus précisément, nous proposons de mettre en chantier une taxation de l'énergie et du contenu carbone qui passe par :

- ◆ une taxation à contre-cycle des hydrocarbures sur la base des prix élevés actuels du pétrole ;
- ◆ une contribution énergie-climat décourageant les consommations excessives d'énergie (sans donner d'avantages comparatifs particuliers à l'électricité d'origine nucléaire qui présente aussi des externalités importantes dont certaines très mal évaluées) ;
- ◆ une fiscalité incitative/dissuasive sur les biens et équipements consommateurs d'énergie et sur les produits à fort contenu en carbone de façon à donner un prix à la pollution générée par un produit ou un équipement.

Compétitivité

Le « Grenelle » français ne se pose pas de question concernant les instruments des politiques environnementales et leur nécessaire articulation. Ces instruments sont connus : réglementation, normes et fiscalité. Les trois utilisés à bon escient et de manière coordonnée sont de nature à favoriser ou, au contraire, à dissuader l'effort de recherche et d'innovation des acteurs privés. Cet enjeu concentre tout le débat que les Européens ont avec les Etats-Unis toujours opposés à la signature du protocole de Kyoto (I et II après 2012), les Etats-Unis

misant tout sur les progrès technologiques – et les investissements publics et privés y sont massifs – qu'ils peuvent accomplir pour non seulement atteindre les objectifs mais nous distancer durablement dans la conquête des marchés.

Dans les travaux du groupe n°6 « Promouvoir des modes de développement écologiques favorables à la compétitivité et à l'emploi », ne subsiste que la mention du crédit impôt recherche et des pôles de compétitivité.

Pour ce qui est du premier, son extension et sa simplification sont prévues au projet de loi de Finances pour 2008. Une des faiblesses de l'industrie française est d'être peu spécialisée. Il faut de manière urgente choisir les secteurs où l'investissement doit être massif. Encore faut-il que les cibles soient pertinentes et ne visent pas uniquement les grands groupes. En tout état de cause, il faut s'attacher dès que possible et de manière massive à développer, en France, des filières industrielles de taille européenne voire mondiale pour la construction d'équipements de production d'énergies renouvelables afin d'avoir un intérêt industriel et non plus seulement écologique au développement des énergies renouvelables, comme c'est le cas du nucléaire. D'autant que ces filières sont très créatrices d'emplois.

Quant aux pôles de compétitivité, ils sont une première réponse, au moins pour ceux qui ont reçu le label « mondial ». L'Allemagne s'en sort mieux car elle a choisi de creuser ses points déjà forts qui sont précisément sollicités par une forte demande émanant des pays émergents. Mais la France et l'Allemagne ne sont pas mieux placées dans le secteur « High-tech », qui subit des mesures volontaristes, exigées par la lutte contre les effets du changement climatique. Ces mesures ont un impact concurrentiel sur des entreprises insérées dans le marché mondial, qui pourrait déboucher à terme sur un gel des investissements en Europe. Les risques pour les emplois des secteurs concernés pourraient être conjurés ou, pour le moins, amoindris par une politique industrielle cohérente en Europe visant à transformer la contrainte carbone en atout compétitif.

La France a-t-elle la volonté de porter ces débats au sein de l'Union, en a-t-elle la capacité alors qu'elle est mise en difficulté par l'ampleur de ses déficits et son retard de croissance ?

La fiscalité est un outil propice à l'internalisation des coûts environnementaux, elle est traitée par le « Grenelle » ponctuellement et en dehors du contexte européen alors qu'elle est, dans son volet écologique, la seule possibilité d'aboutir, à moyen terme, à une harmonisation fiscale.

De manière générale, l'approche de toutes les problématiques environnementales sous un angle franco-français ne semble plus réaliste dans le monde d'aujourd'hui.



UN RAISONNEMENT NÉCESSAIREMENT GLOBAL

Le défi écologique nous pose la question principielle du mode de développement dans une économie mondialisée où les échanges commerciaux sont planétaires, où les capitaux sont d'une mobilité jamais atteinte, où les flux migratoires s'accélèrent et s'accélèreront encore avec la montée des modifications climatiques en cours, où enfin les inégalités entre les plus riches et les plus pauvres s'accroissent. Aucun pays ne peut s'extraire d'une mondialisation où certains ne respectent pas les règles communes, pour autant que celles-ci existent. En conséquence, toute puissance publique nationale doit sérieusement se poser la question de ses marges de manœuvre, de ses leviers d'action et de sa capacité à avancer avec le plus grand nombre de pays ou, tout au moins, avec ceux d'entre eux les plus capables d'entraîner les plus réticents.

C'est là où l'exercice du « Grenelle » français trouve ses limites. Le choix du découpage en tranches au travers des groupes dont la portée est forcément inégale et la réflexion par trop hexagonale risquent d'aboutir à une série de propositions décousues où l'on pourrait puiser au gré de ce qui est ou non compatible avec les intérêts en place.

RÉORIENTER LE MODE DE CROISSANCE

La réorientation du mode de croissance est l'impératif de toute réflexion progressiste. Or, la réalité crue est qu'à l'heure actuelle aucun pays riche n'a réussi à déplacer le curseur du progrès économique de manière à transformer production de richesses et consommation de celles-ci dans le sens nécessaire à la résolution de la crise écologique.

Sans doute faut-il redéfinir ce que l'on entend par croissance – et les rédacteurs des propositions du groupe n°6 l'ont bien compris puisqu'ils posent la question des « indicateurs agrégés de développement durable ». Malheureusement le cadrage de départ du « Grenelle » français le limite à l'aspect strictement environnemental et à l'Hexagone.

Or, le raisonnement initial devrait être à l'échelle mondiale. Il paraît donc plus ambitieux de reprendre les définitions élaborées par le PNUD qui ont le mérite d'intégrer des indicateurs tels que le recul de la pauvreté, les progrès en matière de santé et d'éducation – des indicateurs qui ont une vocation universelle.

S'ENGAGER AU NIVEAU EUROPÉEN

La France a la chance d'être une nation qui compte, notamment en Europe où les pays regroupés dans l'Union européenne ont su collectivement élaborer un cadre juridique où l'environnement a une place prépondérante. C'est sa force face à des pays qui sont rétifs à accepter que des règles mondiales s'appliquent. Encore faut-il que la France ne traîne pas les pieds dans l'application des directives qu'elle a pourtant négociées au mieux de ses intérêts. Le découpage du « Grenelle » nous empêche d'avoir une visibilité sur les engagements européens de la France et sur leur mise en application.

Avec la mise en œuvre de la Directive REACH⁷, par exemple, nous avons un cas très concret de l'implication de la France. En effet, cette directive et son application à l'échelle intra-européenne peuvent avoir des conséquences planétaires et stimuleront recherche et innovation dont l'Europe a tant besoin. C'est un premier débouché pour l'action de la France. Précisément, la France a souscrit au sein de l'Union aux objectifs de Lisbonne qui mettent l'accent sur l'effort en matière de recherche et d'innovation.

La France se doit donc d'agir et d'afficher son exemplarité, en corrélation avec ses partenaires européens.

Repenser la Politique agricole commune (PAC)

Nous soutenons les propositions en faveur du développement de modes de production et de consommation durables. Aucune mesure du groupe n°4 ne pose de difficultés. Mais si ces mesures sont positives, elles ne suffiront pas à résoudre toutes les équations, d'autant plus que plusieurs questions sont éludées ou trop peu mises en perspective avec l'ensemble des enjeux environnementaux.

7 - La nouvelle réglementation européenne sur les substances chimiques (REACH) a été adoptée en décembre 2006 et est entrée en vigueur le 1^{er} juin 2007. L'acronyme REACH correspond à enregistrement, évaluation, autorisation et restrictions relatifs aux substances chimiques (en anglais : *Registration, Evaluation, Authorisation and Restriction of Chemicals*). Les entreprises qui produisent ou importent plus d'une tonne d'une substance chimique par an devront l'enregistrer dans une base de données centrale gérée par la nouvelle agence européenne des produits chimiques. Ce nouveau règlement vise à améliorer la protection de la santé humaine et de l'environnement tout en préservant la compétitivité de l'industrie chimique de l'UE et sa capacité à innover. Dans le cadre de REACH, l'industrie assumera par ailleurs une plus grande responsabilité dans la gestion des risques liés aux produits chimiques et dans la communication d'informations sur la sécurité des substances. Ces informations seront transmises tout au long de la chaîne d'approvisionnement.

En termes de consommation durable, un rapprochement vertueux doit nécessairement être fait entre notre politique agricole et les exigences d'une bonne alimentation. La santé publique requiert d'abord que certains aspects de notre production agricole soient revus afin que cette dernière soit à la fois plus respectueuse de l'environnement et qu'elle garantisse la sécurité sanitaire des aliments.

Même si les enjeux sécuritaires et environnementaux sont cruciaux pour l'avenir de nos politiques agricoles, il serait pourtant dramatiquement réducteur de les considérer comme exclusifs ou résumant à eux seuls la totalité de la problématique des liens entre agriculture et alimentation.

En effet, poser la question d'une politique agricole agissant en faveur de l'équilibre alimentaire de toute la population française nécessite que l'on s'interroge aussi sur les conditions d'accès à ses produits, en particulier aux fruits et légumes, au moment où le prix des matières premières agricoles augmente.

Certes l'importance de la consommation quotidienne de fruits et légumes frais dans une alimentation favorable à une bonne santé est devenue une évidence pour la très grande majorité des Français grâce, entre autres, aux communications effectuées dans le cadre du PNNS (Programme National Nutrition Santé). Pourtant la part de ces produits dans les assiettes de nos concitoyens ne cesse de décroître. Près d'un quart d'entre eux n'achètent pas de fruits et de légumes à cause de leur prix, jugé beaucoup trop élevé.

L'accessibilité des fruits et légumes et la diversité de l'alimentation appellent une prise en charge politique : une véritable refonte de la PAC et une politique active d'accès (éducation, promotion, distribution...).

En agriculture, l'essentiel relève des incitations données aux producteurs, c'est-à-dire du marché et des soutiens publics, principalement de la PAC. Mais le rapport du groupe n°4 évacue la question des consommateurs alors qu'en économie de marché la seule manière de peser sur les modes de production relève d'un nouveau contrat associant producteurs, consommateurs et distributeurs.

D'autre part, plutôt que de fixer *a priori* un objectif de bio en pourcentage de la surface agricole utile (SAU), il conviendrait de dégager une vision globale de la présence de l'agriculture française sur le territoire à l'horizon 2010.

S'agissant de l'eau, on sait que dans l'Ouest principalement rien ne se fera sans un abandon de l'agriculture productiviste (porcs, bovins) mais au profit d'une agriculture durable ancrée sur le territoire. L'approche relève de la PAC et d'une gestion régionalisée des politiques agricoles.

Il est nécessaire d'engager au plus vite une renégociation de la PAC pour réorienter les aides vers une agriculture plus responsable, plus respectueuse de la qualité des produits et de l'environnement, et plus solidaire (entre producteurs français mais aussi avec les producteurs des pays en développement). Il conviendrait donc avant toute chose de proposer une réorientation dès 2008 de la PAC vers des modes de production plus durables, ce qui suppose une meilleure répartition des aides, leur plafonnement, une remise en cause des soutiens à des modes de production contestables pour l'environnement (comme le maïs irrigué ou l'ensilage), le renforcement du contrôle sur le foncier pour éviter les concentrations à outrance, le recouplage des soutiens aux exigences environnementales proposées, des aides transitoires permettant aux agriculteurs bio de rejoindre des marchés solvables...

Pour contrecarrer une agriculture productiviste nocive, seule une redéfinition de la PAC saura donc poser les règles de nouveaux modes de production durables.

Européaniser les objectifs en matière d'énergie

Nous soulignons, à l'instar des dernières conclusions de la Commission énergie du Centre d'Analyse stratégique, la nécessité d'européaniser les objectifs du groupe n°1 et de protéger la compétitivité des marchés.

Européaniser le facteur 4

Le groupe n°1 reprend l'objectif ambitieux de division par quatre des émissions de gaz à effet de serre d'ici 2050, et d'ici là, à l'horizon 2020, de réduire de 20 % des émissions de gaz à effet de serre et de la consommation totale d'énergie ainsi que de porter à 20 % la part d'énergies renouvelables dans notre mix énergétique.

Compte tenu de la responsabilité et des défis globaux que représente la lutte contre le changement climatique et de la nécessité que les efforts à mener soit acceptés par les consommateurs, la réalisation de ces objectifs ambitieux doit avoir lieu sans remettre en cause la sécurité de nos approvisionnements en énergie et la compétitivité des marchés français et européens. La France ne peut donc agir seule en Europe et l'Europe ne peut agir seule dans le monde.

C'est pourquoi, en ce qui concerne, par exemple, les objectifs chiffrés de réduction des émissions de CO₂ (responsables de 73 % des émissions de gaz à effet de serre), la France doit convaincre l'UE d'adopter une politique volontariste et équitable sur la base d'une convergence des émissions de CO₂ par habitant et non un simple objectif indifférencié par Etat membre.

Cette européanisation des objectifs en faveur d'un partage équitable de la charge permettrait de fixer, en France, des objectifs justes et réalistes :

- ◆ Justes car la France a consacré de lourds efforts à la maîtrise de ses émissions de CO₂ en provenance de la production d'électricité et de chaleur (4,6 % en France contre 32,4 % pour l'Allemagne et 17,2 % pour le Royaume-Uni) ;
- ◆ Réalistes car la mise en œuvre du facteur 4 européen impliquerait d'ores et déjà la mise en œuvre de mesures très ambitieuses et très volontaristes en France. Or, les derniers exercices de modélisation réalisés en France indiquent que les scénarios volontaristes ne conduisent pas à diviser les émissions de CO₂ en 2050 par plus de 2,1 à 2,4 par rapport à celles de 1990.

Assurer la protection de la compétitivité des marchés français et européens

Les mesures suivantes, complémentaires à celles proposées par le groupe n°1, doivent être adoptées pour protéger la compétitivité des marchés français et européens :

- ◆ Créer un marché intérieur de l'électricité et du gaz véritablement concurrentiel grâce au traitement des dysfonctionnements persistants de ces marchés qui entraînent des prix artificiellement élevés à l'unique bénéfice des sociétés de production (renforcer la surveillance des marchés, accroître la concurrence sur les moyens de production en intégrant toutes les externalités dans les coûts...);
- ◆ Harmoniser les règles d'attribution des quotas CO₂ appliquées par les 27 Etats membres afin d'éviter les comportements de « free riders » ;
- ◆ Adopter une programmation européenne des investissements dans les moyens de production d'énergie pour éviter, par exemple, que les efforts de certains pays dans des installations n'émettant pas ou peu de CO₂ ne permettent à d'autres d'ouvrir des centrales plus polluantes mais plus économiques ;
- ◆ Adopter des mesures de sauvegarde prévues dans le cadre de l'OMC pour les produits à fort contenu énergétique en provenance des principaux pays émetteurs de gaz à effet de serre (Etats-Unis, Chine, Japon, Russie, Inde) s'ils refusent d'adopter des mesures similaires à celles prévues dans le protocole de Kyoto ;
- ◆ Généraliser la mise en place de compteurs intelligents afin de permettre aux consommateurs d'optimiser leur consommation d'électricité et de gaz, aux producteurs d'optimiser l'utilisation de leurs moyens de production en lissant les courbes de charge et aux transporteurs de mieux garantir la sécurité des approvisionnements ;
- ◆ Développer les énergies faiblement émettrices en CO₂ à l'aide :
 - d'un développement réaliste des énergies renouvelables, notamment pour l'éolien qui suppose un fort renforcement des réseaux de transport et

de distribution d'électricité et le développement d'importants moyens de production thermiques pour faire face à l'intermittence de leur production,

- de l'énergie nucléaire en l'absence de miracle technologique.

► Favoriser tous les investissements pour l'utilisation rationnelle de l'énergie et la réalisation d'économies d'énergie dès lors qu'ils sont au moins aussi rentables que ceux réalisés dans des moyens de production supplémentaire d'énergie.

Conclusion

La démarche initiée par le ministère de l'Ecologie, du Développement et de l'Aménagement durables de convoquer un « Grenelle de l'environnement » nous semble d'un grand intérêt. Elle doit cependant conserver l'esprit de négociation qui en était à l'origine jusqu'à la fin de l'exercice, la table ronde finale des 24 et 25 octobre 2007. Ces dernières journées doivent effectivement être consacrées à la négociation du programme d'action du gouvernement pour faire face aux enjeux écologiques dont la gravité a été soulignée. Le terme de « négociation » avait été proposé par le Président de la République lui-même, dès le mois de mai 2007, au lancement de ce processus. L'intitulé « Grenelle » est dans l'histoire politique de notre pays synonyme de négociation, c'est-à-dire d'une rencontre entre parties prenantes qui conviennent d'un accord au terme de leurs échanges.

Il est regrettable que les mesures et les actions qui seront effectivement défendues par le gouvernement, les 24 et 25 octobre prochains, ne soient pas encore connues. La complexité et la diversité des sujets traités auraient nécessité une circulation plus en amont de ces propositions. Ce format est difficilement compatible avec les exigences d'une élaboration concertée de mesures à la fois ambitieuses et réalisables. Par ailleurs, c'est le Président de la République qui rendra ses arbitrages seulement une heure et demi après la fin de la table ronde, ce qui laisse penser que ces arbitrages seront faits avant même l'ouverture, avec deux risques.

Le premier est celui de l'unilatéralisme : un « tri sélectif » opéré par le Chef de l'Etat n'aura jamais la force d'un engagement mutuel acté par les participants. Or, c'est bien de la force de cet accord mutuel (ou de sa faiblesse) que découle (ou non) la détermination des acteurs à mettre en œuvre les mesures retenues.

Le deuxième risque est celui de la procrastination : le Président ne tranche pas et en appelle à des commissions qui devront statuer à terme sur les mesures à prendre. Or, l'urgence de la situation ne permet pas, sur un certains nombre de sujets, d'attendre et de reporter les décisions.

Le travail accompli, et il fut considérable, a permis de mettre à jour un consensus sur la gravité des enjeux environnementaux auxquels nous sommes confrontés, et de confirmer qu'aucun acteur ne détient seul les clefs pour agir à l'échelle des problèmes posés. Cependant des délais trop courts, incompatibles avec les exigences d'une réelle démocratie, qui doit permettre l'élaboration concertée de propositions, génèrent des lacunes importantes. Plus particulièrement, le « Grenelle de l'environnement » manque d'une vision, d'un enjeu de civilisation, qui permettrait d'inscrire dans une perspective positive tant pour la planète que pour

notre pays les changements parfois difficiles qu'impose la gravité des problèmes auxquels nous sommes confrontés. Ce manque de vision tient notamment à l'ambiguïté, jamais levée, entre environnement et développement durable/soutenable, alors que l'environnement n'est qu'un des piliers du développement durable, au côté de l'économie, du social et d'une nouvelle dynamique démocratique. Par ailleurs, la question de la responsabilité spécifique des individus et des institutions n'a pas été posée. Aborder cette question aurait permis aux participants du Grenelle de changer de posture à l'heure des décisions. Le défi de la transformation radicale de nos repères en termes de production, de consommation, d'organisation de nos modes de vie reste donc devant nous. Enfin, il est nécessaire de mieux repenser l'organisation des territoires et la décentralisation, pour sortir des tensions autour des transferts de compétences et entrer dans une logique d'articulation et de contractualisation entre différents niveaux de pertinence territoriale.

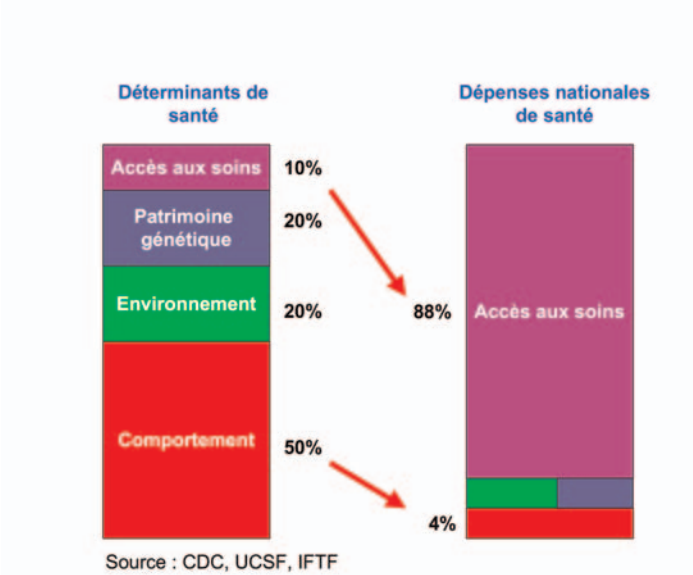
Il serait souhaitable que, quels que soient les résultats de ce Grenelle, les parties au débat n'en restent pas là, et qu'elles poursuivent la dynamique engagée, notamment pour :

- Suivre la mise en œuvre effective et assurer l'évaluation au niveau national et régional des programmes, chantiers et mesures retenus par l'Etat dans le cadre du « Grenelle de l'environnement » ;
- Entretenir et animer le débat public démocratique sur les sujets faisant l'objet de désaccords et obtenir, pour ce faire, le droit de bénéficier de moyens publics pour financer l'expertise sur les mesures non retenues ;
- Mettre au débat des sujets cruciaux qui n'ont pas été traités dans le cadre du Grenelle, comme la redéfinition des notions d'activité et de richesse, redéfinition indispensable pour traiter de manière complémentaire et non contradictoire les enjeux écologiques et les enjeux sociaux ;
- Expérimenter, dans le cadre légal et réglementaire, la mise en œuvre de propositions qui, bien qu'ayant obtenu l'accord des parties prenantes, n'auront pas été retenues comme décision finale du « Grenelle de l'environnement » ;
- Inscrire le processus dans une dynamique européenne et internationale en partageant les travaux en cours au sein des réseaux de promotion du développement durable.

Ce Grenelle est né d'une exigence de la société civile. Les acteurs participant au processus se sont désormais appropriés la démarche. Inédite dans l'histoire sociale, parce que réunissant les associations, les pouvoirs publics locaux et nationaux, les représentants des salariés et des employeurs, et des chercheurs, cette concertation pourrait se prolonger par des engagements mutuels entre les participants. Ce prolongement est la condition pour que le « Grenelle de l'environnement » conduise à des choix réellement durables. ■

ANNEXE

Etude publiée par le *Center for Disease Control and Prevention*.



SOMMAIRE

INTRODUCTION	3
LE GERME D'UNE PRISE DE CONSCIENCE COLLECTIVE	7
Promouvoir la concertation	7
Développer des modes de consommation et de production agricole durables	8
Garantir une « santé durable »	8
Diminuer la consommation d'énergie et les émissions de gaz à effet de serre	9
LA MISE EN ŒUVRE D'UNE RÉELLE POLITIQUE ENVIRONNEMENTALE	13
Propositions ciblées en matière de santé	13
<i>Le cas de la santé au travail</i>	13
<i>Le cas des maladies infectieuses</i>	15
Propositions ciblées en matière d'énergie	16
<i>Dans le domaine de l'habitat</i>	17
<i>Dans le domaine des transports</i>	18
<i>Dans le domaine de la production d'énergie</i>	18
Propositions ciblées en matière de gestion des déchets urbain	19
<i>Quel mode de financement pour une politique environnementale ?</i> <i>L'exemple de Lille Métropole dans son innovante gestion des résidus</i> <i>urbains.</i>	19
<i>Les actions prioritaires</i>	22
Propositions ciblées en matière fiscale	25
<i>Equité</i>	26
<i>Compétitivité</i>	26
UN RAISONNEMENT NÉCESSAIREMENT GLOBAL	29
Réorienter le mode de croissance	29
S'engager au niveau européen	30
<i>Repenser la Politique agricole commune (PAC)</i>	30
<i>Européaniser les objectifs en matière d'énergie</i>	32
CONCLUSION	37
ANNEXE	41

Imprimé en octobre 2007

Fondation Jean-Jaurès
12 cité Malesherbes - 75009 Paris
Téléphone : 01 40 23 24 00
Télécopie : 01 40 23 24 01
e-mail : fondation@jean-jaures.org
web : www.jean-jaures.org

