

## Table des matières

1.	Introduction .....	2
2.	La politique de développement durable de la France avant le Grenelle .....	4
	Contexte européen et international .....	6
	L'examen environnemental de la France par l'OCDE (2005) .....	7
3.	La problématique des OGM.....	9
4.	Les procédures de consultation et de participation avant le Grenelle.....	10
5.	Les attentes des Français par rapport au Grenelle .....	11
6.	Première partie : Analyse du processus du Grenelle .....	12
6.1.	Méthodologie du Grenelle .....	13
	Phase 1 : du 15/07/2007 au 30/09/2007 – Elaboration de propositions.....	13
	Phase 2 : 30/09/2007 – 15/10/2007 – Consultation sur les propositions.....	22
	Phase 3 : Fin octobre 2007 – Négociation entre l'Etat et les collèges.....	29
	Phase 4 : Depuis fin décembre 2007 – Suivi .....	30
6.2.	Présentation des acteurs du Grenelle.....	31
6.3.	Représentativité et légitimité des acteurs .....	32
6.4.	Rôle des acteurs .....	33
6.5.	Influence des lobbies sur le Grenelle .....	36
6.6.	Déroulement des séances de travail.....	37
6.7.	Positionnement des participants au Grenelle .....	40
6.8.	Opinion des Français concernant le Grenelle.....	45
6.9.	Analyse du contenu des mesures proposées .....	46
6.10.	Conclusion sur le processus du Grenelle: continuité ou rupture ? .....	48
7.	Deuxième partie : Evaluation de la mise en oeuvre du Grenelle.....	50
7.1.	Les contraintes à la mise en oeuvre des mesures proposées à l'issue du Grenelle.....	51
7.2.	La loi OGM : retour sur un parcours mouvementé.....	53
7.3.	Les mesures adoptées par le gouvernement.....	56
	7.3.1. <i>Mesures et décisions gouvernementales fidèles au Grenelle</i> .....	57
	7.3.2. <i>Les engagements sectoriels fidèles au Grenelle</i> .....	66
	7.3.3. <i>Mesures et décisions gouvernementales en contradiction avec le Grenelle</i> .....	66
	7.3.4. <i>Tableau récapitulatif</i> .....	68
	7.3.5. <i>Conclusion</i> .....	70
7.4.	Evaluation des moyens mis en oeuvre .....	71
7.5.	La fiscalité environnementale de la France .....	73
7.6.	Le projet de loi du Grenelle .....	74
	7.6.1. <i>Le projet de loi est-il fidèle au Grenelle ?</i> .....	76
	7.6.2. <i>Comment se déroulera la discussion au Parlement ?</i> .....	77
7.7.	Les enjeux sous-jacents au Grenelle .....	77
7.8.	Conclusion.....	82
7.9.	Sources d'information .....	84

## 1. Introduction

---

Le « Grenelle de l'environnement » en France, processus de consultation et de négociation lancé en juillet 2007, a réuni l'Etat et les représentants de la société civile afin de définir une feuille de route en faveur de l'écologie, du développement et de l'aménagement durables. Le lancement du processus du Grenelle avait comme objectif de servir de point de départ à la mobilisation de la société française pour inscrire son développement dans une perspective durable, et ce via l'action publique – notamment via la fiscalité, la réglementation, la commande publique, la politique des transports, les choix d'infrastructures – et via la capacité d'innovation des entreprises, des fédérations professionnelles, des collectivités locales et des citoyens.

Il s'agit d'un Grenelle de l'environnement et non du développement durable. Ainsi, même si la communication officielle relative au Grenelle indique très clairement la volonté d'ancrer le processus dans la perspective d'un développement durable, il s'agit principalement de chercher des solutions à des préoccupations d'ordre écologique.

Mon opinion personnelle est que pour résoudre les défis environnementaux et sociaux présents et à venir et pour mener des actions durables, soutenables au niveau écologique, la configuration actuelle du système politique n'est pas adéquate. A enjeu exceptionnel, moyens et décisions exceptionnels... Ainsi, toute démarche tentant d'expérimenter un mécanisme de gouvernance spécifique, permettant à toutes les parties prenantes de débattre et de proposer des solutions, permettant à la société civile de peser sur les décisions politiques, est de ce fait selon nous intéressante à étudier.

La France est particulière à plusieurs points de vue : d'une part, les conflits d'intérêts y sont nombreux comme en témoignent par exemple les opinions divergentes concernant les OGM et le recours à l'énergie nucléaire. De tels conflits d'intérêts nécessitent donc des arbitrages. De plus, au-delà du territoire métropolitain, les départements d'Outre-mer impliquent pour la France une responsabilité environnementale élargie. Enfin, la finalisation du présent travail coïncide avec la présidence française de l'Union européenne et selon la dernière étude Eurobaromètre réalisée en mai 2008, les Français souhaitent majoritairement que la présidence française mette l'accent sur l'environnement (38%) et l'énergie (31%).

Les questions de recherche proposées dans le présent travail sont les suivantes : **quel est l'impact du processus du Grenelle de l'environnement sur la politique de développement durable de la France ? Ce processus permet-il une intégration accrue des principes et conditions du développement durable dans les politiques publiques en France ?** En deux mots : continuité ou rupture ?

Afin de tenter de répondre à ces questions, nous avons choisi de diviser le travail en deux parties. La première partie a pour objectif d'analyser le processus de négociation du Grenelle en tant que tel. Il s'agit d'identifier les éventuels aspects innovants et originaux de celui-ci. Cette analyse porte notamment sur les éléments suivants: la méthodologie appliquée, les acteurs impliqués, l'influence des groupes de pression.

En guise d'introduction à cette première partie, nous proposons une brève présentation du contexte dans lequel se situe le processus du Grenelle. Ainsi, nous présentons les grandes lignes de la politique de développement durable de la France avant le Grenelle, nous reprenons les principales recommandations de l'OCDE concernant la politique environnementale de la France afin de déterminer les faiblesses de celle-ci. Nous proposons également un bref chapitre sur la problématique des OGM - étant donné la place importante prise par le débat sur ceux-ci au cours du processus du Grenelle et l'adoption d'une loi OGM en mai 2008, première traduction législative du processus - et une présentation des procédures de

consultation et de participation avant le Grenelle. Enfin, nous vous indiquons également quelles étaient les principales attentes des Français concernant le processus à la veille de celui-ci.

La deuxième partie du travail a pour objectif d'analyser et d'évaluer la mise en oeuvre du Grenelle. Le présent travail qui date du mois d'août 2008 ne peut proposer qu'une évaluation partielle des résultats de celui-ci. En effet, les mesures annoncées à l'issue du processus du Grenelle doivent être transcrites dans une loi ; le projet de loi 'Grenelle' a été approuvé par le conseil des ministres du 11 juin 2008 et c'est à l'automne 2008 que celui-ci sera débattu au Parlement. La deuxième partie porte sur les éléments suivants: les contraintes à la mise en oeuvre des mesures adoptées à l'issue du processus, une première évaluation des mesures adoptées, des moyens financiers prévus et du projet de loi. Enfin, nous clôturons cette partie par une réflexion plus large que nous avons intitulée 'les enjeux sous-jacents au Grenelle'.

Les différentes sources d'information consultées pour réaliser le présent travail témoignent à la fois de l'intérêt porté à la démarche et des nombreuses réactions suscitées par celle-ci. Il s'agit à la fois de sources d'information gérées par le gouvernement français (qui a notamment mis en place un portail d'information dédié au Grenelle<sup>1</sup>), de sources provenant des acteurs impliqués dans le processus, de différents blogs et forums sur Internet (dont certains ont été créés spécifiquement pour suivre le processus<sup>2</sup>), de publications spécifiques sur le sujet et de la presse qui a régulièrement relayé les faits et décisions relatifs au Grenelle<sup>3</sup>.

Le processus du Grenelle a suscité de nombreuses réactions, parfois très négatives. Les opposants au Grenelle parlent de « mascarade », de « marché de dupes », de « gadget ». On peut en effet s'interroger sur la réelle volonté politique d'inscrire le développement durable au coeur de la vie publique française au-delà de l'effet de communication. Néanmoins, notre hypothèse au départ de la rédaction du présent travail est que la concertation et la négociation favorisant l'élaboration conjointe de solutions avec les parties prenantes est porteuse de succès. Nous allons voir tout au long de ce travail si notre intuition est bonne...

---

<sup>1</sup> <http://www.legrenelle-environnement.fr/>

<sup>2</sup> Les sites web consultés sont repris dans le dernier chapitre du travail : « Sources d'information »

<sup>3</sup> Nous avons envisagé de réaliser une enquête auprès des participants au processus mais étant donné le taux de réponse insuffisant et la disponibilité du retour d'informations via Internet, notamment via de nombreux témoignages recueillis durant le processus, nous avons choisi de ne pas poursuivre cette option.

## **2. La politique de développement durable de la France avant le Grenelle**

---

Avec l'adoption de la Charte de l'environnement en 2005, la Constitution française reconnaît les valeurs du développement durable et affirme des droits et des devoirs en matière d'environnement. Elle garantit à chacun « le droit de vivre dans un environnement équilibré et respectueux de la santé » et lui impose en contrepartie le devoir « de participer à la préservation et à l'amélioration de l'environnement ». Elle marque les libertés publiques fondamentales reconnues par le droit français même si, pour l'essentiel, elle reformule des règles et des principes déjà institués par le droit international et communautaire. Intégrée dans le préambule de la Constitution, au même titre que la Déclaration des droits de l'homme de 1789 et que le préambule de la Constitution de 1946, elle les consacre au plus haut niveau juridique et symbolique. Elle est désormais juridiquement opposable et s'impose à tous. A noter qu'en 1991, un « Plan national pour l'environnement » avait été rédigé en France sous l'égide de Brice Lalonde, alors secrétaire d'Etat à l'environnement. Ce plan n'avait pas été suivi d'effet.

En 2003, la France a adopté une stratégie nationale de développement durable (SNDD) qui a fait entrer le développement durable dans une phase de mise en oeuvre concrète intégrant aussi bien l'Etat que les collectivités locales, les consommateurs et les entreprises. Pour assurer le suivi de la SNDD, des structures spécifiques existent: le Comité interministériel pour le développement durable, chargé de définir les orientations de la politique en faveur du développement durable, le Conseil national du développement durable (CNDD), associé à l'élaboration et à l'évaluation de la SNDD, enfin, un haut fonctionnaire chargé du développement durable a été nommé dans chaque ministère.

Le CNDD est une instance qui préfigure selon certains aspects le Grenelle de l'environnement. Le CNDD réunit 4 collèges : les acteurs économiques (organisations professionnelles et syndicats), les ONG (associations de protection de l'environnement et de consommation), les collectivités territoriales (régions, départements, communes) et des experts. A la différence du Grenelle, comme nous allons le voir, le CNDD n'a pas inclu de représentants de l'Etat dans un collège spécifique. Des rencontres ont été organisées entre le CNDD et des groupes de fonctionnaires chargés de définir la stratégie de développement durable en France. Le CNDD a élaboré plusieurs avis et des plans d'action contenant des mesures destinées à faire progresser la stratégie de développement durable de l'Etat français. Ces mesures se situent à un niveau général, souvent sur un horizon temporel de long terme et sans systématiquement préciser par quelles dispositions les réaliser.

### **Le niveau d'institutionnalisation des politiques de développement durable en France**

Le niveau d'institutionnalisation des politiques de développement durable est relativement faible avant le lancement du processus du Grenelle. En effet, les compétences en la matière sont réparties entre différents ministères représentant différents secteurs d'activités (industrie, équipement, agriculture, transport). En mai 2007, à l'issue des élections présidentielles, Alain Juppé devient le seul ministre d'Etat en charge du MEDAD, ministère de l'Ecologie, du Développement et de l'Aménagement durables, doté de deux secrétariats d'Etat : à l'écologie (Nathalie Kosciusko Morizet) et aux transports (Dominique Bussereau). Jean-Louis Borloo succède à Alain Juppé en juin 2007.

### **Le contexte environnemental de la France**

Le Grenelle de l'environnement porte, comme son nom l'indique, principalement sur une réflexion concernant les impacts environnementaux des activités des entreprises et des citoyens français. Ainsi, nous proposons de présenter brièvement la politique environnementale de la France avant le lancement du Grenelle. Avant de présenter les principales caractéristiques de la politique environnementale en France, nous considérons qu'il est important de souligner certaines spécificités de la France quant à son impact sur l'environnement. Il est évidemment difficile d'être exhaustif mais il nous semble indispensable

de comprendre globalement le contexte dans lequel s'inscrit le processus du Grenelle pour évaluer de manière pertinente ses effets dans la phase décisionnelle.

#### *Usage massif de pesticides*

La France est le troisième consommateur mondial de pesticides et le premier consommateur européen (30% des quantités totales utilisées). Les 489 substances actives disponibles en 2005 se répartissent en près de 150 familles chimiques différentes. Environ 6000 produits commerciaux les contenant sont homologués en France, bien que seulement 2500 soient réellement utilisés<sup>4</sup>. Selon l'association France Nature Environnement<sup>5</sup>, le suivi de la dispersion de ces milliers de tonnes de pesticides est quasiment inexistant et il n'existe pas de données fiables et complètes sur les pratiques réelles. En France, chaque année, près de 75 000 tonnes de pesticides sont utilisées – essentiellement sur les terres agricoles. Les jardiniers, les collectivités locales et les gérants de la voirie publique n'en consomment que 10 %, mais souvent à des doses beaucoup trop élevées. Conséquence de cet usage massif : on retrouve des résidus de pesticides dans l'air, l'eau, les sols et l'alimentation. La moitié des fruits et légumes contient des traces de pesticides, 7 % des échantillons dépassant les limites maximales en résidus comme en attestent les chiffres de l'Union européenne et de la Direction générale la santé et de la protection des consommateurs. L'Institut français de l'environnement les détecte dans plus de 96 % des rivières et 61 % des nappes phréatiques.

Les auteurs de l'ouvrage « Pesticides : révélations sur un scandale français »<sup>6</sup> insistent sur un rapport de forces favorable en France à l'industrie des pesticides étant donnée l'influence « des ingénieurs d'Etat formant l'ossature administrative de ce domaine et un ministère de l'Agriculture où règne la cogestion de l'agriculture avec les industriels et la FNSEA ». « Les hauts fonctionnaires copinent avec les industriels », il existe une « totale consanguinité entre administration publique et purs intérêts privés ».

#### *Pollution de l'eau*

Depuis le début des années 1970, la qualité des cours d'eau français vis-à-vis des nitrates s'est dégradée. Après une amélioration de la qualité des eaux en 2005, la proportion de points de médiocre ou de mauvaise qualité s'élève à 21 % en 2006. Les nitrates proviennent de l'agriculture et dans une moindre mesure des rejets des stations d'épuration. Par ailleurs l'eutrophisation des cours d'eau, liée aux teneurs en phosphore dans les eaux, s'est beaucoup aggravée au cours des 20 dernières années, malgré une réglementation abondante. Les poissons de certains fleuves sont contaminés par des polychlorobiphényles (ou pyralènes), polluants chimiques particulièrement dangereux pour la santé.

#### *Transport routier<sup>7</sup>*

Le transport routier est le premier secteur responsable des émissions de gaz à effet de serre en France et les poids lourds sont depuis de nombreuses années le maillon central du transport de marchandises : ils assurent 80 % des échanges commerciaux (régionaux et longue distance). Par ailleurs, la France, au carrefour des principales routes européennes, supporte une grande partie du trafic intra-européen. Entre 1990 et 2000, le transport national de marchandises en France a augmenté de 30%, avec une augmentation de près de 70 % pour le seul trafic de transit.

#### *Biodiversité*

En France, la Stratégie nationale pour la biodiversité dont la finalité consiste à stopper la perte de la biodiversité d'ici 2010, a été mise en place en février 2004. Elle assemble les actions déjà engagées en matière de protection de la nature et du vivant. Mais au terme de quatre ans de mise en œuvre, le bilan est plutôt décevant de sorte que de nouvelles initiatives apparaissent nécessaires. Or, avec ses collectivités d'Outre-mer, la France abrite des richesses écologiques exceptionnelles et une biodiversité

<sup>4</sup> Source : IFEN ([www.ifen.fr](http://www.ifen.fr))

<sup>5</sup> <http://www.fne.asso.fr/>

<sup>6</sup> F. Nicolino et F. Veillerette, « Pesticides : révélations sur un scandale français », Fayard, 2007

<sup>7</sup> Source : ADEME, Agence de l'Environnement et de la Maîtrise de l'Energie, <http://www2.ademe.fr>

d'importance mondiale. Le domaine maritime de la France est le deuxième au monde et il comprend 10% des récifs coralliens, plaçant la France au quatrième rang des pays coralliens du monde.

### ***Contexte européen et international***

Les questions relatives à l'environnement et aux ressources naturelles se posent en France dans un cadre national, mais aussi largement dans un contexte d'interdépendances européennes et mondiales. Depuis une vingtaine d'années, l'Europe est la principale source d'orientation des politiques nationales des pays européens en matière d'environnement.

La France fait partie des pays européens les plus condamnés par la Cour de Justice européenne pour non transposition dans le droit français d'un certain nombre de directives et fait aujourd'hui l'objet de plusieurs contentieux concernant l'environnement<sup>8</sup>. A noter qu'en juin 2008, la sénatrice UMP Fabienne Keller dans son analyse des infractions commises par la France dans l'application du droit communautaire a indiqué que la France rattrapait désormais son retard.

En juin 2008, l'Institut français de l'environnement, l'IFEN, a publié un numéro spécial : « La France face à ses engagements environnementaux européens »<sup>9</sup> indiquant que la France progresse sur la voie des objectifs du programme d'action européen 2002-2012<sup>10</sup> pour l'environnement mais sa position en Europe varie suivant les différentes réglementations.

#### *Les objectifs du protocole de Kyoto*

En 2006, les émissions agrégées des six principaux gaz à effet de serre de la France se situaient 4 % en dessous de celles de 1990. Les transports demeurent le premier contributeur avec 26 % des émissions. Alors que les émissions des autres secteurs sont en baisse, celles du résidentiel-tertiaire et des transports augmentent respectivement de 14 % et 20 %.

#### *Les objectifs 2010 pour les énergies renouvelables*

La part des énergies renouvelables dans la consommation totale d'énergie primaire en France s'élève à 6,6 % en 2007, comparable à la moyenne de l'UE-27. La France était en 2006 le second producteur européen d'énergies renouvelables, derrière l'Allemagne, principalement grâce au bois et à l'hydroélectricité. L'objectif indicatif fixé à l'horizon 2010 est de 21 % pour l'UE-27, avec des objectifs différenciés par État membre. Celui pour la France est de 21 %. La part des énergies renouvelables dans la consommation d'électricité s'élevait en France à 13 % en 2007 contre 15 % en 1990. Jusqu'en 2005, la baisse observée s'explique par le fait que la production d'électricité d'origine renouvelable augmente moins vite que la consommation totale d'électricité.

#### *Le réseau européen Natura 2000*

En 2007, le réseau Natura 2000 français couvrait 6,8 millions d'hectares, soit 12 % du territoire terrestre métropolitain : 8,5 % de son territoire terrestre sont couverts au titre de la directive « Habitats » et 7,8 % au titre de la directive « Oiseaux ». Une première évaluation de l'état de conservation des espèces et

---

<sup>8</sup> À titre d'exemple, citons les Directives sur l'eau, les incinérateurs, le programme Natura 2000, la radioprotection, les OGM, Seveso. La Cour de justice des Communautés européennes a condamné la France en janvier 2008 pour non respect d'une directive de 1998 sur la qualité des eaux destinées à la consommation humaine. Elle constate que, dans trois départements - la Vendée, les Deux-Sèvres et la Charente-Maritime -, les seuils de pollution par les nitrates et les pesticides ne sont pas respectés. La Commission a, le même jour, adressé un dernier avertissement à la France, pour qu'elle mette aux normes ses installations de traitement des eaux résiduaires urbaines. Elle constate que 140 localités, dont Paris, continuent de rejeter leurs eaux sales dans des zones considérées comme sensibles, ce qui contrevient aux dispositions d'une directive de 1991.

<sup>9</sup> <http://www.ifen.fr/uploads/media/de124.pdf>

<sup>10</sup> Le 6e programme communautaire d'action pour l'environnement (6e PAE) établit les objectifs clés de la politique de l'Union européenne (UE) à l'horizon 2012 en matière d'environnement. Adopté conjointement par le Parlement européen et le Conseil des ministres le 22 juillet 2002, il définit quatre domaines d'action prioritaires : changement climatique et énergie, nature et biodiversité, environnement et santé, ressources naturelles et déchets.

habitats d'intérêt communautaire a été présentée par la France à la Commission européenne fin 2007. Au total, 132 habitats, 91 espèces végétales et 200 espèces animales sont concernés en France. Les premiers résultats indiquent que les domaines alpin et méditerranéen sont ceux où les espèces comme les habitats se portent le mieux : l'état de conservation de 50 % à 60 % d'habitats et d'espèces y est favorable ou moyen. Par contre, plus de la moitié des habitats et des espèces en domaines atlantique et continental sont en état de conservation défavorable. La très grande majorité des habitats marins et côtiers sont dans un état de conservation moyen ou défavorable. Les habitats aquatiques et les habitats humides (tourbières...) sont dans une situation similaire, avec à la fois des problèmes de qualité des milieux et de régression des surfaces occupées.

#### *La pollution de l'air*

Le seuil de protection de la santé humaine pour l'ozone s'élève à 120 µg/m<sup>3</sup> en moyenne maximale sur 8 heures. En 2006, 95 % des stations de mesure ont connu au moins un dépassement et 54 % plus de 25 jours de dépassement. La directive « Ozone » prévoit qu'à l'horizon 2010 le nombre de jours de dépassement du seuil ne devra pas excéder 25 par an. Concernant le dioxyde d'azote, en 2006, 16 % des stations ont dépassé au moins une fois la valeur limite horaire pour la protection de la santé (200 µg/m<sup>3</sup>). Concernant les particules fines, en 2006, plus de 80 % des stations de mesure des PM10 ont connu au moins un dépassement de la valeur limite journalière pour la protection de la santé (50 µg/m<sup>3</sup>). Les préoccupations portent aujourd'hui sur les particules ultrafines (PM<sub>2,5</sub>), émises principalement par le chauffage au bois et les véhicules diesel, jugées plus nocives. Or, la concentration des particules augmente depuis ces deux dernières années en France, après une phase de réduction.

#### *Les déchets*

Les quantités de déchets collectées par les municipalités françaises atteignaient 34 millions de tonnes en 2006, contre 28 en 1995. De 1995 à 1997, les quantités de déchets municipaux ont augmenté plus vite que le PIB. De 1998 à 2000, leur croissance a été moins forte. Mais depuis 2000, leur augmentation est parallèle à celle de l'activité économique (+1,7 % par an).

#### ***L'examen environnemental de la France par l'OCDE (2005)<sup>11</sup>***

Cet examen de l'OCDE sur la performance environnementale de la France va nous servir de base de référence pour évaluer l'adéquation des mesures proposées à l'issue du Grenelle et la mise en oeuvre de celles-ci. L'examen donne une série de recommandations qui visent à un renforcement des actions engagées concernant le développement durable en France. Elles insistent, entre autres, pour que la protection de l'environnement soit améliorée :

- en réexaminant la fiscalité du pays d'un point de vue environnemental;
- en réduisant les dommages associés à l'utilisation excessive de nitrates et de pesticides dans l'agriculture ;
- en réduisant l'intensité énergétique de l'économie ;
- en mettant en œuvre les mesures prévues pour faire face au changement climatique ;
- en intégrant les préoccupations environnementales dans les secteurs de l'énergie, des transports et de l'agriculture ;
- en améliorant la mise en œuvre des lois montagne, littoral, paysage et des directives européennes habitats et oiseaux et cela au niveau national et local.

#### *Agriculture*

La pollution agricole des cours d'eau (nitrates, pesticides) persiste malgré les mesures prises.

Recommandations : veiller à mettre en place des instruments économiques pour prendre en compte les externalités des activités agricoles, réduire la pollution d'origine agricole (cultures et élevages) en poursuivant la réforme des aides à l'agriculture (afin de diminuer les incitations à la production intensive et donc à la pollution), en appliquant l'écoconditionnalité des aides agricoles, et en introduisant des

<sup>11</sup> <http://www.oecd.org/dataoecd/3/45/34463371.pdf>

mesures efficaces et ciblées de réduction des excès azotés au niveau de l'exploitation. Pour respecter ses engagements concernant la mer du Nord (et la directive de l'UE sur les nitrates), la lutte contre les émissions d'azote dans l'agriculture devra être renforcée.

### *Biodiversité*

D'importants défis demeurent. En premier lieu, la ratification de la Convention sur la biodiversité demande la mise en place de mécanismes de conservation des espèces, des écosystèmes et du caractère génétique. Plusieurs mesures existent pour la conservation des espèces et des espaces, mais elles sont plus rares pour l'écosystème et la diversité génétique. Deuxièmement, l'application effective des directives européennes oiseaux et habitats, malgré des progrès notables, est encore lacunaire. La mise en place du réseau Natura 2000 tarde, après avoir fait l'objet d'une condamnation par la Cour européenne de justice. Il existe une disproportion entre la richesse exceptionnelle de la biodiversité des DOM et les moyens scientifiques, budgétaires et institutionnels disponibles pour assurer sa conservation. Les mécanismes de conservation ne sont pas à la mesure des pressions majeures portant sur le littoral et les zones montagneuses. Par exemple, les acquisitions foncières réalisées par le Conservatoire du littoral (12% du littoral) doivent être accélérées et la loi littoral consolidée et rigoureusement appliquée.

### Recommandations :

- intégrer la dimension biodiversité dans les politiques sectorielles (p. ex. agriculture, foresterie, tourisme et aménagement du territoire) en conformité avec la Stratégie nationale pour la biodiversité;
- renforcer l'intégration des préoccupations de biodiversité dans les décisions locales concernant le développement économique, l'urbanisme, les infrastructures et les activités touristiques ;
- continuer à accroître la superficie des zones protégées, particulièrement avec l'extension : i) du réseau des espaces protégés dans le cadre Natura 2000 à 15% du territoire métropolitain, ii) des zones marines, et iii) des zones protégées dans les DOM ;
- rechercher et améliorer les processus partenariaux aptes à construire des consensus autour des enjeux associés aux directives habitats et oiseaux et à la Convention de Berne ;
- renforcer l'application de la loi littoral et accroître le rythme d'acquisitions foncières du Conservatoire du littoral;
- organiser et renforcer les moyens de la connaissance de la biodiversité (p. ex. Muséum d'histoire naturelle, Institut français de l'environnement, inventaires dans les DOM) ; renforcer les financements de la gestion de la nature, y compris par des aménagements de la fiscalité et des finances locales.

### *Energie*

L'intensité énergétique de la France baisse régulièrement, en particulier dans l'industrie. Cette baisse est due à des gains de productivité et à des progrès dans l'efficacité énergétique stimulés par des mesures d'incitation, réglementaires et d'information. On constate également une réduction notable des émissions des principaux polluants de l'air pour le secteur de la production d'énergie, d'autant que la production d'électricité est pour près de 90% non thermique (78% nucléaire et près de 12% hydraulique et autres renouvelables). Malgré ces progrès, l'intensité énergétique de l'économie française demeure légèrement supérieure à la moyenne OCDE Europe, et la situation dans le domaine des transports est préoccupante en raison de l'augmentation de la consommation globale du secteur et de la croissance du parc de véhicules.

Les efforts consentis dans le domaine des économies d'énergie demeurent insuffisants. Les efforts de recherche et développement demeurent peu orientés vers les économies d'énergie et les mesures visant à maîtriser la croissance de la demande font défaut. La quasi non intégration des coûts externes dans les prix de l'énergie résulte d'une fiscalité de l'énergie fondée sur des logiques ignorant l'intégration des préoccupations de l'environnement dans les politiques énergétiques.

**Recommandations :**

- renforcer les efforts d'évaluation économique des dommages causés à l'environnement par le secteur de l'énergie, pour mieux internaliser les coûts externes dans les prix de l'énergie ;
- renforcer les efforts d'économie d'énergie, en veillant au rapport coût-efficacité des mesures adoptées ;
- évaluer d'un point de vue économique les politiques publiques de promotion des énergies renouvelables, afin d'en minimiser les coûts pour la collectivité ;
- réformer la fiscalité de l'énergie en intégrant mieux les préoccupations environnementales (p. ex. continuer à rééquilibrer la fiscalité du gazole et de l'essence, supprimer la taxe sur l'hydroélectricité) ; mettre en place une Commission fiscale verte ;
- évaluer les possibles conséquences environnementales liées à la libéralisation des secteurs du gaz et de l'électricité ; si nécessaire, mettre en place des mesures de sauvegarde ;
- continuer à introduire plus de transparence dans le secteur nucléaire, y compris en renforçant l'accès à l'information.

**3. La problématique des OGM**

Nous proposons une brève présentation de la problématique des OGM étant donné la place importante prise par le débat sur ceux-ci au cours du processus du Grenelle et l'adoption d'une loi OGM en mai 2008, première traduction législative du processus.

En France, comme dans la majorité des Etats membres de l'Union européenne, les cultures de plantes génétiquement modifiées sont très marginales. Sur les 3 millions d'hectares de maïs cultivés, le maïs transgénique n'occupe qu'une quinzaine d'hectares. La culture de plantes transgéniques se fait essentiellement dans le cadre d'essais de recherche et développement et est strictement réglementée.

En France, plusieurs ministères (le ministère de l'agriculture, de l'alimentation, de la pêche et des affaires rurales, le ministère chargé de la recherche, le ministère de l'écologie et du développement durable, le ministère de l'économie, de l'industrie et des finances) sont impliqués dans le processus d'autorisation et de contrôle des OGM. Le ministre de l'agriculture, de l'alimentation, de la pêche et des affaires rurales est ainsi chargé, avec l'accord du ministère de l'écologie et du développement durable, de délivrer les autorisations de disséminations d'OGM au champ à des fins de recherche et de développement.

La dissémination volontaire d'OGM dans l'environnement (c'est-à-dire l'utilisation d'OGM en milieu ouvert) est réglementée au niveau communautaire par la directive 2001/18/CE. Les exigences de cette directive sont reprises dans le droit national, dans le code de l'environnement et des décrets d'application.

La directive 2001/18 autorise un État membre de l'Union européenne, par le biais de son article 23, à activer la clause de sauvegarde et donc à « interdire à titre provisoire, l'utilisation et/ou la vente d'un OGM en tant que produit ou élément de produit sur son territoire » s'il « a des raisons précises de considérer que cet OGM (...) présente un risque pour la santé humaine ou l'environnement » en raison d'« informations nouvelles ou complémentaires, devenues disponibles après que l'autorisation a été donnée ». Ces « informations nouvelles et complémentaires » existent concernant le maïs MON 810, le seul OGM cultivé en Europe et en France. L'Autriche et la Hongrie ont également activé cette clause de sauvegarde. L'Allemagne l'a également invoquée mais, après avoir obtenu de Monsanto un système de surveillance des cultures, elle l'a retirée en décembre 2007. De leur côté, la Grèce, l'Italie, la Suisse et la

Pologne (et sans doute bientôt la Bulgarie) ont mis en place des réglementations nationales qui leur permettent d'interdire la culture d'OGM sur leur territoire, ce qui revient à un moratoire de fait<sup>12</sup>.

Dans un rapport scientifique rédigé par Marion Guillou, présidente de l'Inra, Bernard Chevassus-O-Louis, du CNRS-Inra et Michel Griffon, responsable du département « agriculture et développement durable » au sein de l'Agence nationale de la recherche, il est noté : « *En revanche, nous soulignons qu'une exigence d'absence totale d'OGM dans un produit ne peut-être satisfaite par des mesures de distances d'isolement et revient donc à revendiquer l'interdiction de toutes cultures ou d'importation d'OGM* ». Ces chercheurs reconnaissent donc que la coexistence est impossible et qu'à partir du moment où des OGM sont cultivés, le choix du sans OGM devient impossible.

A noter que 86 % des Français demandent un moratoire sur les OGM (sondage CSA/Greenpeace, septembre 2006). 62 % des agriculteurs souhaiteraient que le gouvernement décide un moratoire (sondage réalisé par BVA en mars 2007, au moment du Salon de l'agriculture).

#### 4. Les procédures de consultation et de participation avant le Grenelle

---

C'est au cours de la décennie 1990-2000 que le principe de participation du public a été inscrit dans le système juridique français. La loi du 2 février 1995 relative à la protection de l'environnement crée la **Commission nationale du débat public** et reconnaît dans son article 1 « le principe de participation, selon lequel chaque citoyen doit avoir accès aux informations relatives à l'environnement, y compris à celles relatives aux substances et activités dangereuses ». Puis, conformément aux dispositions de la Convention sur l'accès à l'information, la participation du public au processus décisionnel et l'accès à la justice en matière d'environnement, signée le 25 juin 1998 à Aarhus, la loi sur la démocratie de proximité du 27 février 2002 renforce les pouvoirs de la Commission nationale du débat public qui devient une autorité administrative indépendante. Les principes d'information et de participation acquièrent en 2005 une force constitutionnelle puisqu'ils sont inscrits dans l'article 7 de la Charte de l'environnement. De plus, pour assurer cette information, le ministère s'appuie sur des partenariats avec des associations de protection de l'environnement<sup>13</sup>.

Il convient de rappeler ici que le débat public<sup>14</sup> « ne concerne qu'un des aspects de la fonction politique, à savoir la dimension rationnelle, celle qui relève de l'échange d'arguments précédant la prise de décision » (...) les citoyens d'un panel ou autres participants à un débat public ne sauraient incarner l'unité du corps social, ni servir d'exutoire permanent à toutes sortes d'affects. L'autre dimension constitutive de la vie politique à laquelle les acteurs du débat public n'accèdent pas non plus, est la responsabilité qu'implique le pouvoir de décider : l'expression de cette responsabilité étant la reconduction ou non reconduction d'un mandat électoral. A la différence de la décision ultime, le débat public peut demeurer pluriel et ceux qui y prennent part n'ont pas *in fine* de comptes à rendre. Il n'y a donc aucun sens à exiger du côté des citoyens, ou à craindre du côté des élus, de la démocratie participative qu'elle se substitue à la démocratie représentative et au rôle des élus ; la démocratie participative est censée éclairer à l'amont le fonctionnement de la démocratie représentative, elle le complète. »

---

<sup>12</sup> La Grande-Bretagne, le Luxembourg, la Suède, le Danemark, la Norvège ou la Finlande ne cultivent pas d'OGM pour d'autres raisons (forte opposition de l'opinion publique et/ou des agriculteurs ou alors parce qu'ils ne sont jamais atteints par la pyrale, cet insecte que le maïs Bt OGM est censé détruire ou encore parce qu'ils ne cultivent tout simplement pas de maïs.)

<sup>13</sup> Depuis la loi du 23 février 2005 relative au développement des territoires ruraux, des associations peuvent être agréées au plan national ou au plan local. L'agrément leur permet de participer à l'action des organismes publics concernant l'environnement et d'exercer les droits reconnus à la partie civile en cas d'infraction aux dispositions législatives relatives à la protection de l'environnement, à condition que les faits constituant l'infraction portent un préjudice direct ou indirect aux intérêts collectifs que l'association défend.

<sup>14</sup> Dominique Bourg, Daniel Boy, « Les conférences de consensus : un nouveau mode de délibération politique ? », 2004

Des consultations ont été organisées en France 2002 pour l'élaboration de la Charte de l'environnement. Une large consultation avec les acteurs de l'eau et avec le grand public a eu lieu lors du Débat national sur l'eau en 2003 et 2004. Un grand débat national sur les énergies a été organisé au cours de l'année 2003<sup>15</sup>, prenant la forme de rencontres entre experts et citoyens dans les différentes régions de France, un comité des sages étant chargé de veiller au bon déroulement du débat public.

Des débats locaux ont été organisés par la Commission nationale du débat public (CNDP) concernant des projets d'équipements susceptibles d'avoir des impacts environnementaux importants. La CNDP a également organisé un débat sur la gestion des déchets radioactifs<sup>16</sup> en 2005-2006. Il en est ressorti une opposition massive à l'enfouissement des déchets. Quelques mois plus tard, la loi du 28 juin 2006 retenait précisément l'enfouissement comme solution de référence pour les déchets radioactifs les plus dangereux.

La **démocratie participative** à la française reste « *light* ». La France est en retard par rapport à certains pays scandinaves notamment, où la démocratie participative n'est pas qu'affaire d'information et de consultation, mais aussi de concertation, voire de codécision. Le sentiment est que les décisions sont déjà prises lorsque des débats sont organisés. De plus, les consultations organisées au plan national ou au niveau local dans le cadre des enquêtes publiques ont souvent porté sur des dossiers incomplets, dépourvus de projets alternatifs. Mais malgré tout, l'idée d'associer davantage les citoyens aux prises de décisions fait peu à peu son chemin en France.

#### *Concernant les OGM*

La première conférence de consensus organisée en France était la conférence de juin 1998 sur l'introduction des OGM dans l'agriculture et l'alimentation. Une des demandes des citoyens était de ne pas autoriser d'OGM avec des gènes de résistance à un antibiotique. Pourtant, trois mois plus tard, l'Etat a autorisé trois maïs contenant un tel gène... Ainsi, le gouvernement français a donné l'impression aux citoyens que les décisions étaient prises indépendamment des résultats de la consultation<sup>17</sup>. En 2001, le gouvernement français a chargé « quatre sages » d'organiser un débat public sur la question des essais et le résultat a été le même que lors de la conférence de 1998 : malgré la prudence recommandée par les « sages » à l'issue de la concertation, les autorisations d'essais ont été accordées sans conditions spécifiques. Une consultation du public sur la prolongation de deux essais au champ de peupliers génétiquement modifiés a commencé le 13 juillet et pris fin le 3 août 2007, l'exploitation des réponses est en cours à l'heure de la rédaction du présent travail.

## **5. Les attentes des Français par rapport au Grenelle**

Un sondage Ifop pour TBWA Non Profit<sup>18</sup> intitulé : « Les attentes des Français pour le Grenelle de l'Environnement » a été publié le 9 septembre 2007. Les Français interrogés établissent une hiérarchie de la légitimité de la participation d'acteurs au Grenelle de l'Environnement. Logiquement, c'est la présence des associations de protection de l'environnement et d'ONG emblématiques comme celle de Nicolas Hulot ou Greenpeace qui s'avèrent la plus réclamée (90% dont surtout 63% jugeant leur présence très importante). Viennent ensuite, à un niveau de citations équivalent, les universitaires et les chercheurs (90% dont 56% de très important) ainsi que les élus des collectivités territoriales.

---

<sup>15</sup> Ces échanges ont ensuite servi de base à l'élaboration d'un projet de loi d'orientation sur l'énergie, discuté à l'Assemblée nationale et au Sénat entre mai 2004 et juin 2005, voté par le Parlement puis promulgué le 13 juillet 2005. Ce texte contient un grand nombre de mesures concrètes de maîtrise de la consommation d'énergie (création des certificats d'économies d'énergie, du renforcement des règles de performance environnementale des bâtiments ou de la promotion des énergies renouvelables dans l'habitat).

<sup>16</sup> <http://www.debatpublic-dechets-radioactifs.org>

<sup>17</sup> Hervé Kempf, « La guerre secrète des OGM », Editions du Seuil, 2007, p. 164-165

<sup>18</sup> <http://www.asecom.com.ar/europe/docs/grenelleenvironnement.pdf>

La présence de représentants de différents secteurs économiques est attendue par une nette majorité d'interviewés (84% dont 38% jugeant leur présence très importante). Il en va de même, mais à un degré moindre des organisations syndicales : la présence des syndicats patronaux (68%) étant davantage souhaitée que celle des syndicats de salariés (56%). Seuls trois secteurs sont perçus par une majorité d'interviewés comme réalisant des efforts pour limiter l'impact de leur activité sur l'environnement : les entreprises de traitement de l'eau et des déchets (76%) ainsi que les constructeurs automobiles, soit deux secteurs ayant fortement communiqué ces dernières années sur leur implication dans la préservation de l'environnement. Par ailleurs, le secteur de l'électricité voit reconnaître ses efforts par 63% des personnes interrogés. Sont particulièrement « pointés », du fait de leurs efforts insuffisants la chimie, la cosmétique et les produits de beauté, et surtout les secteurs relevant de l'industrie lourde : sidérurgie et métallurgie ainsi que les compagnies pétrolières lesquelles arrivent en dernière position de ce classement ( pour 85%, elles font peu ou pas du tout d'efforts). La grande distribution, en dépit d'actions de communication régulières, n'arrive pas à convaincre une majorité d'interviewés (66%).

Notons la forte présence de la thématique agricole dans les attentes des Français que ce soit ce qui relève de la réorientation des subventions agricoles (61%), la suspension de la pêche et de la chasse d'espèces en danger (60%) ou le développement des cultures bio (54%). Notons que ces mesures revêtent un degré de priorité supérieur à l'interdiction de la culture des OGM (53%), et ce malgré les très forts mouvements de mobilisation anti OGM.

Invités à indiquer le caractère prioritaire de mesures à adopter dans le cadre du Grenelle de l'environnement, les personnes interrogées cristallisent leurs attentes sur la limitation des pesticides dans l'agriculture (81%) et sur l'augmentation de 20 à 50% de la part des matériaux recyclables dans la composition des produits. La mise en place d'une taxe écologique sur les voitures polluantes recueille l'assentiment d'une courte majorité des interviewés.

## **6. Première partie : Analyse du processus du Grenelle**

---

La première partie du présent travail a pour but d'analyser le processus de négociation et de déterminer si celui-ci comporte suffisamment d'aspects innovants et spécifiques qui nous permettraient de conclure qu'il s'agit d'une rupture avec l'élaboration de la politique environnementale française lors des précédents gouvernements. Mais resituons d'abord le contexte dans lequel est né le « Grenelle ».

Mai 1968 : le gouvernement français organise une négociation regroupant pouvoirs publics, syndicats et organisations patronales. Deux jours de négociations vont se conclure le 27 mai par les « accords de Grenelle », du nom de la rue dans laquelle ceux-ci ont été signés. Mai 2007, nouveau contexte politique en France avec l'élection du président Nicolas Sarkozy. Celui-ci a signé le pacte écologique proposé par la Fondation Nicolas Hulot et s'est engagé ainsi à faire des questions écologiques une des priorités de son mandat. Notons que dans le pacte écologique proposé par la Fondation Nicolas Hulot, le premier test de volonté de changement consistait en la création d'un poste de vice-Premier ministre chargé du développement durable. Voilà un engagement qui n'a pas été respecté.

Au printemps 2007, l'Alliance pour la planète propose aux candidats à la présidentielle d'organiser un « Grenelle de l'environnement », un processus de négociation entre les principaux acteurs de l'environnement (État, collectivités territoriales, patronat, syndicats et associations écologistes). Nicolas Sarkozy reprend l'idée à son compte et s'engage, dès le 21 mai 2007, à faire du Grenelle de l'environnement « une négociation sur des mesures concrètes » et certainement pas « un énième colloque pour constater l'urgence écologique et constater qu'il faut agir ». Le processus dispose ainsi du soutien du plus haut niveau politique à travers celui du président Sarkozy. Ce soutien est-il uniquement symbolique et médiatique ? Et quel soutien peut apporter un président qui affiche ses liens avec les milieux d'affaires ? Du moins, une forte volonté politique a été affichée et nécessite de rendre compte de

résultats. Le Grenelle est considéré comme un « point de départ » par le Ministre de l'Ecologie, du Développement et de l'Aménagement durables, Jean-Louis Borloo.

Nous reprenons ci-dessous les propos des porte-parole de l'Alliance pour la planète, Yannick Jadot et Daniel Richard<sup>19</sup>, afin d'illustrer les attentes suscitées lors du lancement du processus :

« Le Grenelle de l'environnement est un moment unique. Il ne sera pas question d'évaluer le résultat du Grenelle par rapport au statu quo, parfaitement inacceptable. Pas question non plus d'un grand compromis sur des réponses tièdes, prétendument consensuelles parce qu'elles ne changent rien. Pas question de troquer du climat contre de la biodiversité, de la santé contre de la démocratie. La crise est globale. La réponse doit l'être également. C'est seulement au regard de la qualité et de l'ambition de la plate-forme de mesures négociées, de leur capacité à répondre aux enjeux environnementaux que nous jugerons le Grenelle. »

### 6.1. Méthodologie du Grenelle

La forme du Grenelle a évolué au cours du processus qui s'est tenu de début juillet 2007 à fin octobre 2007. Il a d'abord été question d'engagements réciproques formels, puis on est passé de la négociation à la concertation, pour arriver à l'idée de propositions présentées au gouvernement et donc au Président Sarkozy qui, en dernier ressort, doit « trancher ». Cette fluctuation des « règles du jeu » a parfois nui à la qualité des échanges.

L'objectif du Grenelle était d'associer tous les acteurs de l'environnement, c'est-à-dire à la fois les représentants de l'Etat, les collectivités territoriales, les associations environnementales, les salariés, le patronat et des représentants des associations de consommateurs au processus de négociation environnementale pour refléter la volonté du gouvernement français à associer désormais la société civile dans l'élaboration de la politique environnementale et pour accroître la légitimité des décisions politiques ensuite.

Trois phases se sont succédées : élaboration de propositions d'action, consultation sur ces propositions et négociations finales. Une quatrième phase a commencé en décembre 2007 avec le lancement de 33 chantiers pilotés par des comités opérationnels et des groupes d'études. Leurs travaux ont inspiré un projet de loi de programmation.

#### **Phase 1 : du 15/07/2007 au 30/09/2007 – Elaboration de propositions**

La première phase a été consacrée au dialogue et à l'élaboration de propositions au sein de 6 groupes de travail thématiques auxquels se sont ajoutés deux groupes supplémentaires sur des thèmes transversaux : les OGM et les déchets, dont les membres sont issus des 6 groupes de base. 300 personnes ont été présentes dans les groupes de travail. L'objectif des groupes de travail était de définir des mesures concrètes, cohérentes entre elles et dont la mise en oeuvre puisse être rapidement possible.

Le choix de l'inclusion de certaines thématiques est dès l'origine du processus l'objet de critiques<sup>20</sup> car les questions relatives au nucléaire et à l'eau ne figurent pas à l'agenda des discussions. Il faut souligner que le Grenelle n'avait pas vocation à relancer un processus de réflexion, qui a déjà eu lieu sur certains sujets. Certaines orientations ont déjà fait l'objet de débats au Parlement : la loi d'orientation sur l'énergie par exemple. Notons que certaines ONG ont déploré une consultation insuffisante et biaisée

<sup>19</sup> « Le Grenelle de l'environnement : un moment de vérité pour l'écologie en France », <http://www.lalliance.fr/>

<sup>20</sup> « On ne peut pas parler d'un Grenelle de l'environnement, en disant « on met tout à plat », tout en expliquant qu'il y a un certain nombre de choses dont on ne discutera pas, qui sont les choses essentielles pour le développement durable et la lutte contre l'effet de serre », Noël Mamère, député, juillet 2007.

dans le débat public qui a précédé l'élaboration du projet de cette loi. Concernant la question du nucléaire, le Parlement a longuement débattu de la composition du bouquet énergétique de la France et de la place à accorder à chaque source d'énergie. Le Parlement a affirmé de manière explicite son soutien au nucléaire et a défini un cadre juridique pour l'exercice et le contrôle des activités nucléaires. A noter qu'il n'y a pas eu de débat quand a été décidée la prolongation de la durée de vie des centrales nucléaires françaises de 30 à 40 ans<sup>21</sup>.

#### *Propositions des groupes de travail*

Les groupes de travail étaient composés de 40 membres répartis en 5 collèges. Ces collèges avaient pour vocation de représenter les acteurs du développement durable : l'Etat, les collectivités locales, les ONG, les employeurs et les salariés. Les groupes de travail ont été présidés par des personnalités indépendantes qualifiées qui ont eu pour mission de proposer des mesures et de déterminer les éventuels points de blocage. Leur objectif était de faire émerger le plan examiné ensuite par les parties prenantes. Pour chaque proposition d'action, il s'agissait de préciser les obstacles de toute nature (juridiques, sociaux, budgétaires, techniques) à leur exécution ainsi que les moyens de les lever. Les groupes de travail se sont réunis de 4 à 7 fois en séances plénières ou en ateliers.

Alors que le processus avait pour focus la seule dimension environnementale, les autres composantes du développement durable, les dimensions sociétale, économique et culturelle, sont toutefois apparues clairement au cours des échanges au sein des Groupes de travail. Certaines thématiques ont mobilisé plusieurs groupes, ce qui a permis des croisements entre ceux-ci. Trois dimensions transversales ont émergé : l'éducation à l'environnement, la recherche et l'innovation, la dimension internationale.

Il existe une très grande proximité entre les mesures proposées par les groupes de travail du Grenelle et celles qui se trouvent dans la stratégie européenne de développement durable dont la France s'est inspirée pour actualiser la sienne en 2006. C'est tout particulièrement le cas du réchauffement climatique pour lesquels les diagnostics font largement consensus. Tout comme le préconisent les stratégies européenne et nationale de développement durable, l'ensemble des groupes de travail a insisté sur la nécessité de disposer d'indicateurs pertinents pour mesurer les impacts en terme de durabilité et pour évaluer les stratégies mises en oeuvre.

Tous les groupes de travail du Grenelle ont relevé la nécessité d'améliorer les modes et les lieux de la gouvernance, publique comme privée, de disposer d'une expertise indépendante. A noter qu'aucun groupe de travail n'a évalué les implications financières des mesures proposées.

Nous reprenons ci-dessous les principales mesures proposées par chaque groupe<sup>22</sup>. Au total, l'ensemble des rapports des 8 groupes (hors synthèses) représente un volume de 827 pages. Nous présentons ici les principales propositions de chaque groupe.

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

Président - JOUZEL Jean, Climatologue  
Président - STERN Nicholas, Economiste

*Programme d'actions : Vers une société sobre en énergie et en ressources*

---

<sup>21</sup> « Aujourd'hui, le lobby est en train de mettre en place les structures qui rendront incontournables la mise en place de tout un parc de surgénérateurs. Et quand tout sera bien verrouillé, dans 15 ou 20 ans, les citoyens seront invités à débattre », Corinne Castanier, Nucléaire et démocratie, in « Pour repolitiser l'écologie », pp.81-89, Editions Parangon, 2007

<sup>22</sup> Les rapports des groupes de travail ainsi qu'une synthèse de ceux-ci sont disponibles sur le site web dédié au Grenelle : <http://www.legrenelle-environnement.fr>

1. Lancer un chantier 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.
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.
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.
5. Dans le secteur agricole: diminuer l'utilisation des engrais azotés, promouvoir les techniques culturales adaptées.

*Ramener les émissions des transports à leur niveau de 1990 d'ici 2020*

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 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.
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 g CO2/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.
5. Rétablir le vrai coût du transport aérien en l'intégrant dans le marché de quotas de gaz à effet de serre, et par une taxe sur le kérosène augmentant le prix des trajets aériens qui sont desservis par une ligne ferroviaire à grande vitesse 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.

Concernant la fiscalité dans le secteur des transports, deux mesures sont surtout mises en avant par les syndicats et les associations écologistes : la première mesure consisterait en une éco-redevance s'appliquant au transport routier de marchandises sur la base du nombre de kilomètres parcourus. Dispositif qui taxerait les camions étrangers qui traversent le territoire sans payer de redevance et représentent un quart du trafic. La deuxième vise à introduire une vignette annuelle sur les véhicules particuliers assortie d'un bonus-malus en fonction du degré de pollution. D'autres pistes ont été proposées, comme une contribution à la pompe qui, distincte de la taxe intérieure sur les produits pétroliers (TIPP), pourrait abonder les ressources en faveur de la lutte contre le réchauffement.

Les représentants de l'Etat ont indiqué lors des discussions que si on relève la fiscalité des ménages, on butera sur le problème du pouvoir d'achat et si on relève celle des entreprises, on butera sur leur compétitivité.

*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, 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.

2. Elargir les compétences des communautés urbaines et des communautés d'agglomération en matière d'urbanisme, de règles de construction pour certains quartiers, et de transports 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.
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.
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,
  - 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.

*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. 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).

*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 %.
2. Faire des DOM une vitrine de l'excellence climatique, notamment en visant une part de 50 % d'énergies renouvelables en 2020.
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.

Notons que du 6 mars au 1er juillet 2007, l'Agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie a organisé le grand débat public « Faisons vite, ça chauffe... » qui a permis de mettre au jour 30 propositions transmises comme matériau au Grenelle de l'environnement. Les propositions prioritaires mettent avant tout l'accent sur la définition d'une fiscalité écologique dans le domaine des transports (la création d'une vignette carbone sur la puissance des véhicules individuels), l'instauration de nouvelles incitations à la maîtrise de l'énergie et la sensibilisation des professionnels du bâtiment à cette question, ainsi que la production d'une information accessible aux consommateurs (sur le bilan énergétique des produits notamment). Les échanges se sont déroulés à la fois en régions, autour d'ateliers de réflexion, mais aussi sur internet. Le site a enregistré un fort trafic : un total de 30 000 visites.

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

Président - LE GRAND Jean-François - Sénateur de la Manche  
Vice-présidente - BLANDIN Marie-Christine - Sénatrice du Nord

*Programme d'actions : Stopper partout la perte de biodiversité*

1. Construire la trame verte nationale qui assure les continuités et les proximités entre milieux naturels permettant aux espèces de circuler et d'interagir et aux écosystèmes de fonctionner. La trame verte est conçue par le groupe comme un instrument décentralisé d'aménagement durable et de concertation. Son élaboration et sa mise en oeuvre sont portées par les collectivités locales et territoriales, en étroite concertation avec les acteurs de terrain. Son caractère d'infrastructure opposable (non consensuel) doit garantir sa pérennité. (Cette manière de mettre en oeuvre 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.
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...).
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.
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'agroenvironnement; 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.

#### *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.
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.
3. Enfin, le groupe retient qu'il est crucial de mettre la biodiversité au coeur 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 oeuvre de l'ensemble du programme biodiversité et ressources naturelles adopté à l'issue du Grenelle.

#### *Connaître et faire connaître la biodiversité*

1. Le Système d'Information sur la Nature et les Paysages devient un observatoire de la biodiversité.
2. Dans le prolongement de l'Institut Français de la Biodiversité et du Bureau des Ressources Génétiques, une fondation de coopération scientifique est créée.
3. Les sciences de l'écologie et leur enseignement doivent impérativement être développés du primaire au supérieur.

#### *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.

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

Président - MARANINCHI Dominique - Professeur de médecine, oncologue

Vice-président - GRIMFELD Alain - Professeur de médecine, pédiatre et pneumologue

*Programme d'actions : 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.
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.
3. Renforcer le principe de responsabilité environnementale pollueur payeur et les contrôles.

*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.
2. Se donner de nouvelles ambitions pour la préservation de la qualité de l'air :
  - 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 NOx 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>.
  - Accroître la surveillance et la prévention de la qualité de l'air intérieur
3. Réduire les inégalités face au bruit
4. Maintenir durablement la qualité de l'eau potable.
5. Traiter les pollutions historiques des sols.
6. Accroître la vigilance pour les populations à risques.

*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% 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 chiffre a priori.
2. Engager une dynamique nouvelle sur les substances chimiques et les produits et leur impact sur la santé.
3. Anticiper les risques liés aux nanomatériaux.
4. Prévenir les risques naturels et technologiques.

*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.
2. Changer d'approche dans la surveillance et la veille environnementale et sanitaire.
3. Développer la formation et l'information.

Groupe 4 : Vers des modes de production et de consommation durables

Président - PITTE Jean-Robert - Président université La Sorbonne / géographe

Vice-présidente - TUBIANA Laurence - Directeur général de l'Institut du développement durable et des relations internationales (IDDR). Chaire développement durable Sciences Po Paris

*Programme d'actions : Aller vers 100% d'agriculture durable à terme*

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

*Satisfaire les attentes environnementales de la société*

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
2. Atteindre 6 % de la SAU ou équivalent en bio d'ici 2010 et 20 % en 2020
3. Atteindre 20% de produits bio dans la restauration collective d'ici 2012

*Réduire les pollutions diffuses*

1. Interdire l'usage des substances les plus dangereuses dès que possible et réduire fortement l'usage des pesticides à moyen terme. L'ensemble des acteurs s'accorde sur un objectif général de réduction, des divergences subsistant quant aux mesures à mettre en oeuvre 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 .
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.
3. Supprimer les déséquilibres chroniques dans les territoires en matière de ressource en eau d'ici 2012.
4. Promouvoir les variétés végétales qui manifestent une faible dépendance vis-à-vis des intrants
5. Protéger les aires d'alimentation de l'ensemble des captages d'ici 2012

*Restaurer la biodiversité et avoir des actions territorialement cohérentes*

1. Constituer une trame verte nationale
2. Agir fortement sur la pêche: Mettre en place dès 2008 un éco-label des produits de la pêche

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

1. 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.
2. Former en 5 ans 20 % des agriculteurs aux techniques intégrant l'environnement (en commençant par l'agronomie et les sols)
3. Qualifier en Haute Valeur Environnementale l'ensemble des exploitations des lycées agricoles d'ici 2012

Le groupe a, 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.

Groupe 5 : Construire une démocratie écologique : institutions et gouvernance

Présidente - NOTAT Nicole - Présidente de l'Agence de notation Vigeo  
Vice-président - PRIEUR Michel - Professeur de droit de l'environnement

Un forum a été créé sur Internet<sup>23</sup> pour organiser les travaux du groupe de travail. Ce forum indique que les travaux se sont placés dans une approche globale et que plutôt que d'exacerber les divergences et polémiquer, il s'est manifesté un souci fort de dégager des solutions pragmatiques, répondant au besoin 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.

*Programme d'actions : 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.
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.

<sup>23</sup> Outre la possibilité donnée à chacun de s'exprimer, le Forum Internet permettait d'être tenu informé du déroulement des travaux des groupes de travail nationaux (composition, calendrier, contenu) et des réunions régionales : <http://www.forums.gouv.fr/>

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.  
Principaux points de débat : Comment associer les différents niveaux de collectivités locales à la SNDD : leur implication est essentielle dans la mise en oeuvre 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.
4. Le rôle du CNDD : de sa suppression à son évolution, toutes les positions ont été exprimées.
5. Des Commissions parlementaires de l'environnement et du développement durable.
6. Développer la démarche de débat public. Point de débat : les référendums d'initiative populaire.

*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
2. Assurer l'accès aux expertises, en assurant leur transparence, le partage du savoir et leur pluralisme, et en développant la recherche appropriée.
3. Instituer une haute autorité indépendante de médiation des conflits sur l'expertise et l'alerte.
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.
5. Un Etat eco-responsable

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

Groupe 6 : Promouvoir des modes de développement écologiques

Président - GUESNERIE Roger - Président de l'Ecole d'économie de Paris

Vice-président - BOURG Dominique – Philosophe

Le groupe a proposé l'ensemble des actions reprises ci-dessous, qui, si elles ne font pas toujours consensus dans leur déclinaison en mesures d'application, le font dans leurs objectifs.

*Programme d'actions : Améliorer et mieux diffuser les indicateurs de développement durable*

1. Elaborer des indicateurs agrégés de développement durable tels que le PIB vert, l'empreinte écologique ou le capital public naturel.
2. 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.

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

1. Généraliser les informations environnementales présentes sur les produits et services.
2. 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'écoconsommation.
3. Constituer un observatoire pour améliorer la connaissance des impacts sur l'environnement et la santé des matières et des produits.

*Promouvoir une publicité responsable*

1. Encadrer plus strictement la publicité au regard du développement durable
2. Passer d'une logique d'autorégulation à une logique de corégulation de la publicité pour mieux garantir des publicités respectueuses de l'environnement.

*Mobiliser les outils économiques en faveur de l'environnement*

1. Evaluer l'impact environnemental des outils économiques existants

2. Réduire, en l'absence d'un accord international significatif sur la réduction des émissions de CO<sub>2</sub>, les risques de fuite d'émission de gaz à effet de serre et de pertes de compétitivité via un ajustement aux frontières.
3. Mettre en place une Contribution Climat-Energie. 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.
4. Mieux incorporer dans les prix les caractéristiques environnementales liées à la production et l'utilisation des produits.

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

1. Revoir les valeurs des différentes externalités (pollution, effet de serre, congestion, biodiversité...) utilisées dans les calculs de rentabilité socio-économique.
2. Mettre en place un péage kilométrique poids lourds sur le réseau routier national non concédé.
3. Mettre en place une éco-pastille modulée sur les émissions CO<sub>2</sub> des voitures, avec un système de bonus/malus.

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

1. 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
2. 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.
3. Mettre en place au sein de l'ADEME un fonds de soutien au développement de démonstrateurs de technologies éco-responsables.
4. Mieux former et motiver les acheteurs publics à l'achat éco-responsable et mieux former les agents publics à l'éco-utilisation.

*Promouvoir une économie circulaire et de fonctionnalité*

1. Faire mieux connaître les premières expériences déjà engagées en matière d'économie de fonctionnalité.
2. Faciliter le développement d'une économie de fonctionnalité.
3. Promouvoir une véritable économie circulaire

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

1. Développer et renforcer les actions d'éducation et de sensibilisation à l'écologie et au développement durable
2. Généraliser l'enseignement de l'écologie et du développement durable dans les filières professionnelles et supérieures.
3. Mobiliser les outils de la formation tout au long de la vie pour accompagner les transitions professionnelles liées au développement durable.

Groupe OGM

Président - LE GRAND Jean-François - Sénateur de la Manche

Vice-présidente - TUBIANA Laurence - Directeur général de l'Institut du développement durable et des relations internationales (IDDR). Chaire développement durable Sciences Po Paris

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. 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 ».

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

- Brevetabilité du vivant : Il y a consensus sur la non-brevetabilité du génome
- 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.
- Principe pollueur-payeur: Il y a *accord* sur le principe de pollueur-payeur.
- Principe de précaution : Il est mis en oeuvre en particulier par la création et l'exercice de la haute autorité.
- Transparence : il est demandé de consolider et d'appliquer systématiquement les sanctions en cas de non-déclaration de parcelle cultivée en OGM
- 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 Déchets

Président - GRIMFELD Alain - Professeur de médecine, pédiatre et pneumologue  
Président - GUESNERIE Roger - Président Ecole d'économie de Paris

Les discussions ont porté sur les points suivants :

- Réduire la production de déchets et développer le recyclage
- Assurer la réduction des impacts sur la santé et sur l'environnement de nos modes de gestion des déchets
- Renforcer la sensibilisation et l'information
- La place de l'incinération

#### **Phase 2 : 30/09/2007 – 15/10/2007 – Consultation sur les propositions**

La seconde étape du Grenelle consistait à recueillir l'avis de divers publics sur les propositions d'action issues des groupes de travail. Des consultations publiques se sont déroulées entre le 28 septembre et le 19 octobre 2007, via un site Internet dédié et 18 réunions publiques décentralisées. Cette consultation, «phase de démocratie participative au Grenelle de l'environnement», laquelle est qualifiée par le Ministre Jean-Louis Borloo, dans la même lettre de mission, d'«innovation institutionnelle majeure», ne s'inscrit pas dans le cadre juridique des enquêtes publiques régies par la loi du 12 juillet 1983 relative à la démocratisation de l'enquête publique et à la protection de l'environnement, dite loi Bouchardeau, ni de celle du 18 juillet 1985 relative à la définition et à la mise en oeuvre de principes d'aménagement, ni même de celle du 2 février 1995 instaurant le débat public. Il ne s'agit pas en effet de donner au public

l'occasion de réagir à un projet précis d'aménagement, mais de lui offrir la possibilité d'approuver ou désapprouver des propositions issues elles-mêmes d'un travail collectif et de la délibération des cinq collèges des groupes de travail nationaux.

Selon le Conseiller d'Etat Bettina Laville<sup>24</sup>, chargée de l'évaluation de la transparence des consultations, cette consultation se rattache<sup>25</sup> à la Charte de l'environnement, qui, dans son article 7, stipule : « toute personne a le droit, dans les conditions et limites définies par la loi, d'accéder aux informations relatives à l'environnement détenues par les autorités publiques et de participer à l'élaboration des décisions publiques ayant une incidence sur l'environnement ».

Le cabinet du Ministre de l'Ecologie a demandé aux Préfets d'organiser des réunions interrégionales de consultation sur les propositions des groupes de travail du Grenelle de l'environnement. L'Etat a gardé la maîtrise de la composition des ateliers et de l'organisation des débats publics. La restitution des ateliers a été confiée à une société spécialisée dans le compte rendu des débats. Le choix des villes concernées - de taille moyenne, selon la volonté du gouvernement - a suscité un certain nombre de questions. Geneviève Gaillard, députée (PS) des Deux-Sèvres, a déploré ainsi "*l'opacité totale*" du mode de désignation, basé, selon le ministère de l'écologie, sur le volontariat. Relevant qu'une forte proportion des dix-sept villes concernées étaient dirigées par des maires appartenant à la majorité, Philippe Martin, député (PS) du Gers, juge "lacunaire et partisane l'organisation territoriale" de la consultation<sup>26</sup>.

Cette initiative s'inscrit dans le mouvement amorcé depuis plusieurs années de consultation des Français dans les domaines de l'environnement et du développement durable. Le Conseiller d'Etat Bettina Laville indique dans son rapport que « si cette consultation publique du Grenelle de l'environnement n'est pas une « première » en soi, elle se différencie des précédentes au niveau de la méthode : l'élaboration des rapports des groupes a permis de mieux cadrer les débats sur des thématiques à la fois moins « tous azimuts » que lors des Etats régionaux de l'environnement et plus larges que lors des Assises du développement durable et du Débat national sur l'eau.

Toujours selon Madame Laville, le Grenelle a permis de réunir un panel d'acteurs civiques, économiques et sociaux bien plus représentatifs de la société française que lors des précédentes consultations. Certaines associations cependant se sont plaintes de ne pas avoir été invitées aux ateliers. Il semble par exemple que les réseaux régionaux de Greenpeace n'aient pas été conviés, ni les Amis de la Terre et certains syndicats et députés. Néanmoins, il faut relever que tous les groupes et personnes pouvaient participer librement aux plénières, celles-ci ne faisant pas l'objet de filtrage.

On peut lire dans le rapport de Madame Laville que tous les participants, représentant près de 15.000 personnes, se sont accordés à relever l'excellente qualité des ateliers : qualité des débats, écoute mutuelle, souci des présidents de balayer l'ensemble des propositions nationales, focalisation du débat autour des propositions n'ayant pas fait consensus afin d'essayer d'en dégager sur le plan local. Cependant une plus grande diversification socioprofessionnelle aurait été bienvenue dans les présidences des commissions majoritairement distribuées dans les services de l'Etat et trop souvent

---

<sup>24</sup> Rapport de Bettina Laville, Conseiller d'Etat, sur la transparence des consultations régionales et du forum internet du Grenelle de l'environnement, Octobre 2007, <http://www.legrenelle-environnement.fr/grenelle-environnement/IMG/pdf/2RapportdeBLaville021107.pdf>

<sup>25</sup> « Se rattacher seulement, puisque l'application directe de l'article 7 aurait impliqué qu'il existât un encadrement législatif de cette consultation ; mais, « toute personne », c'est-à-dire aussi bien une personne morale que privée, a bien été sollicitée, ou invitée, dans le cadre de la consultation du Grenelle ; de plus, nous sommes au stade de l'élaboration des décisions publiques, puisque celles-ci n'ont été, ni arrêtées, ni annoncées par le Gouvernement, puisqu'elles le seront vraisemblablement à l'issue de la table ronde finale. En cela, il s'agit de la première consultation qui pourrait satisfaire aux prescriptions de l'article 6, paragraphe 4, de la Convention d'Aarhus, laquelle recommande la consultation du public en amont des décisions : « chaque partie prend des dispositions pour que la participation du public commence au début de la procédure, c'est-à-dire lorsque toutes les options et solutions sont encore possibles et que le public peut exercer une réelle influence. », Rapport de Bettina Laville, Conseiller d'Etat, sur la transparence des consultations régionales et du forum internet du Grenelle de l'environnement, Octobre 2007

<sup>26</sup> Article paru dans le journal Le monde du 5 octobre 2007.

réparties entre représentants de l'Etat, élus ou associations. Le secteur privé aurait gagné à animer certaines commissions ainsi que les représentants des syndicats et aucune tentative de présidence par un simple citoyen n'a été faite, même si la difficulté de l'exercice (critères de choix, de représentation, de conduite de réunion... ) est patente.

Madame Laville indique les **conclusions positives** suivantes:

- même si dans les ateliers et dans les séances plénières, les illustrations locales ont été nombreuses (ligne Lyon-Turin à Annecy, ligne THT à Laval et Perpignan, problème de quotas de pêche à Brest, ...), le débat n'a pas été confisqué par des préoccupations de proximité qui auraient privé le gouvernement d'un vrai débat national. Bien au contraire, les problèmes locaux ont été utilisés par les participants comme des exemples de mise en cohérence ou, au contraire, de mise en contradiction avec les propositions nationales ;
- la diversité et la spontanéité régionales ont été sauvegardées. Ainsi, si la FNSEA s'est exprimée partout sur la nécessité de concilier toutes les formes d'agriculture, les associations de lutte contre les nuisances des éoliennes, les associations de coordination anti-nucléaire, les associations anti-OGM, le MEDEF, l'UIPP, la FNTR, la CFDT, les déclinaisons locales de France Nature Environnement, se sont exprimés de façon homogène dans la plupart des villes.
- Toujours a été sauvegardé le principe du Grenelle Environnement : la recherche du consensus, ou bien le constat de dissensus.

Les **réserves** de Madame Laville, qui rejoignent celles de beaucoup de participants, sont les suivantes :

- le manque de temps : même si certains participants ont considéré que l'urgence de la situation environnementale méritait que le débat, ses conclusions et l'annonce des mesures gouvernementales soit rassemblés dans le temps de 4 mois (dont un mois d'été), la plupart des participants ont regretté que le temps de la concertation au niveau local n'ait pas été plus important ;
- le deuxième point est la conséquence du premier : le manque de temps a eu pour résultat qu'il n'y a pas eu de priorisation, ni de hiérarchisation dans les propositions des ateliers de sorte que les séances ont plus ressemblé à une succession d'expressions ou d'interrogations qu'à un débat conclusif ;
- la féminisation des débats a été extrêmement faible : ce constat renvoie à la participation des femmes dans la vie démocratique au sens large dans les instances communales, départementales ou régionales en France alors qu'au niveau national les femmes sont quasiment majoritaires dans les organes des organismes oeuvrant pour le développement durable.

## Consensus

Dans son rapport, Madame Laville tente d'identifier les consensus ou dissensus du débat public qui sont relativement cohérents avec ceux existants dans les groupes de travail nationaux. Ainsi, elle relève qu'il existe un accord général sur certains points dont voici la répartition par groupe de travail :

### GROUPE 1

- la rénovation énergétique des bâtiments existants
- la rupture technologique sur le bâtiment neuf
- l'observatoire des transports
- le plan de développement du fret non routier
- en matière d'urbanisme, l'élargissement des compétences des communautés d'agglomération
- le rétablissement du vrai coût du transport aérien
- le plan de développement des transports collectifs
- le plan des éco-quartiers
- l'orientation des aides publiques vers des projets sobres en carbone
- le passage de 9% à 20%, voire 25%, de la part des énergies renouvelables en 2020

### GROUPE 2

- stopper la perte de biodiversité
- objectif de deux tiers des eaux de surface en bon état écologique pour 2015
- loi d'orientation sur la mer

### GROUPE 3

- réduction des rejets polluants dans tous les milieux

- nouveaux objectifs en matière de réduction de pollution de l'air extérieur et intérieur
- traiter le bruit
- conférence de consensus sur les nanomatériaux

#### GRUPE 4

- la certification/notation environnementale
- 10% de produits à haute valeur environnementale, hors bio, et des prescriptions environnementales dans les labels administrés
- 20% de S.A.U. en équivalent bio en 2020
- la réduction des pesticides et des nitrates
- la promotion de variétés végétales à faible dépendance vis à vis des intrants
- la recherche agronomique vers l'agriculture durable

#### GRUPE 5

- un statut pour les acteurs représentatifs et légitimes de la protection de l'environnement
- une réforme du Conseil économique et social vers l'ouverture au développement durable
- une instance nationale d'orientation sur l'information environnementale
- une réforme de l'expertise indépendante
- une clarification des compétences territoriales en matière de développement durable – loi sur la gouvernance territoriale
- un élargissement de la loi NRE aux entreprises publiques et aux PME

#### GRUPE 6

- plus d'information environnementale sur les produits
- visibilité plus grande des achats éco-responsables
- régulation de la publicité
- incorporation et lisibilité du coût environnemental dans les prix
- toutes les mesures recherche/développement
- toutes les mesures formation

#### Dissensus

Les réactions aux propositions suivantes sont mitigées :

#### GRUPE 1

- l'étiquetage énergétique, s'il recueille un avis favorable, soulève des interrogations par rapport à la cohérence avec d'autres indicateurs environnementaux
- les ateliers relèvent que le schéma des infrastructures de transport (schéma de services collectifs) existait déjà, ainsi que d'autres schémas, et qu'il fallait le(s) rendre cohérent(s) avec les documents de planification existant au niveau national et régional
- la diminution de la vitesse de 10km/h sur routes et autoroutes ne soulève pas de tollé, mais le public se tourne plutôt vers les normes de construction des automobiles
- si le caractère obligatoire des plans territoriaux climat-énergie est plutôt souhaité, une demande de cohérence, de correspondance ou d'unicité avec le Agendas 21 locaux est demandé
- la lutte contre l'étalement urbain est approuvée, mais le public est sceptique quant à son efficacité, eu égard à la pression sociale et au déficit d'application des contraintes réglementaires
- la fiscalité environnementale, sous la forme d'une « contribution climat énergie », a donné lieu à des débats passionnés dans tous les ateliers, mais la formulation de la proposition, qui est apparue à certains comme voulant masquer une « écotaxe » générale, a été jugée confuse : s'agit-il d'une augmentation de la TIPP ? s'agit-il d'une écotaxe sur chaque produit, modulée par son contenu en carbone ? sera-t-elle affectée à des programmes de fret non routier, transports propres ? sera-t-elle d'ailleurs affectée ? sera-t-elle compensée ? Le débat est large et non consensuel : l'idée de payer un impôt destiné à diminuer le carbone dans l'économie est acceptée, à condition qu'on fasse au public la démonstration que le but est peu à peu atteint et qu'il ne s'agit pas d'un impôt de plus. Ceci vaut d'ailleurs aussi pour les débats du Groupe 6.
- le débat, sans être dominant, existe autour de l'EPR, sur la sûreté des centrales et sur leur coût de fonctionnement, sur les pressions sur l'écosystème

**GROUPE 2**

- l'identification d'une trame verte nationale remporte l'adhésion quasi générale, avec cependant une très forte demande de précision quant à son contenu et de sa compatibilité avec les instruments de protection déjà existants

**GROUPE 3**

- l'interdiction des phytosanitaires est pour beaucoup liée à l'évaluation des produits de substitution
- quel régime juridique de responsabilité pour les sols pollués ?

**GROUPE 4**

- l'objectif de 20% de produits bio dans la restauration collective d'ici 2010 est contesté et l'approvisionnement par une agriculture « saine » de proximité lui est parfois préféré
- une demande de transparence sur le degré de nocivité des produits de substitution aux pesticides est fortement formulée
- la redevance sur les engrais chimiques fait débat, mais sans excès

**GROUPE 5**

- la stratégie nationale de développement durable doit être popularisée et rendue opposable dans ses éléments les plus identifiants
- la demande de réforme du débat public est plus « intense » que dans les groupes de travail nationaux : demande de prise en compte de l'amont, demande de vrais choix alternatifs, demande de temps, etc.
- une culture de l'évaluation est réclamée
- le référendum d'initiative populaire ne fait pas l'unanimité
- le débat est vif entre la nécessité de la pluralité de l'expertise et l'opacité produite par les avis contradictoires : ainsi, la proposition de Haute Autorité est acceptée, mais plus directement portée sur l'expertise que sur la médiation des conflits sur l'expertise

**GROUPE 6**

- le péage kilométrique poids lourds est généralement bien accueilli, sauf en Bretagne où l'ensemble des acteurs a dénoncé la « catastrophe » économique qu'il engendrerait
- le bonus/malus soulève beaucoup d'interrogations sur les iniquités sociales qui en résulteraient, sans compensation pour les personnes ne pouvant renouveler leur automobile ou devant absolument l'utiliser.

**Des préoccupations transversales**

A travers l'ensemble des débats ont émergé des sujets communs traversant de manière significative l'ensemble des régions et des groupes sociaux, que l'on peut classer en quatre grandes parties :

1. L'interrogation des français sur la compatibilité de nos modes de vie avec la protection de la planète : c'est ici qu'il faut rattacher le débat sur les OGM qui est aujourd'hui, selon madame Laville, le seul débat environnemental dans lequel les parties ne peuvent être réconciliées. Une interrogation sur l'avenir de nos sociétés est récurrente et est formulée de la manière suivante : faut-il drastiquement changer nos modes de production ou de consommation, ou a-t-on encore la possibilité de le faire progressivement ? Le sentiment d'urgence est tel que toute « écocosmétique » serait rejetée, comme à la fois inutilement contraignante, et écologiquement inutile.
2. Le désir de règles claires : tant dans les ateliers que dans les séances plénières, les participants ont manifesté l'acceptation des réglementations environnementales, y compris européennes ; un participant a même pu dire : « si tous les textes environnementaux étaient appliqués, nous n'aurions pas besoin de Grenelle de l'environnement ». De grands textes comme la Charte de l'environnement sont même « réclamés ». L'attachement au principe de précaution est général, et non contesté, et son application peu fréquente est réclamée par tous les groupes, y compris économiques. Mais à ce désir de règles s'ajoute une vraie exaspération de l'empilement des textes, dont parfois les contradictions sont relevées, ainsi que leurs difficultés d'application. Est aussi critiquée la succession de documents issus de collectivités publiques différentes et de l'Etat, et le nombre de documents simplement indicatifs. Madame Laville préconise ainsi de ne pas négliger cette « réforme de

l'administration publique environnementale », en particulier au moment où les mesures du Grenelle donneront lieu à des textes nouveaux.

3. Des attitudes économiques nouvelles : de ce débat il ressort que les participants ont intégré les dangers qui pèsent sur notre planète, si bien qu'ils acceptent le principe de l'intégration du « prix de la nature » dans les produits, ou bien la nécessité de changements technologiques, avec d'ailleurs une grande disponibilité aux innovations. Là, l'interrogation sur le bien fondé d'un « Grenelle de l'environnement » au lieu d'un « Grenelle du développement durable » a été posée plusieurs fois – d'autant que, au moins dans les assemblées rencontrées, le concept de développement durable est popularisé. A ce propos, les gens connaissent l'existence du document sur la « stratégie nationale du développement durable » mais se demandent à quoi elle sert, si elle est applicable, etc. Ces attitudes économiques nouvelles entraînent des exigences, en particulier sur les transports. La demande de financement et cofinancement en matière de transports collectifs propres, la demande en trains est une demande sociale qui, si elle n'est pas satisfaite, entraînera des frustrations, car la population, au moins celle rencontrée dans les débats, s'exaspère d'être culpabilisée –ou de se culpabiliser- sur l'usage de la voiture, sans trouver le substitut de celle-ci. La transition vers une autre économie est possible, pensent les gens, à condition de bien peser les avantages et inconvénients écologiques, économiques des substituts.
4. Le désir de « proximité écologique » remplace le syndrome « NIMBY » : il y a une exaspération réelle entre les discours, surtout d'élus, sur des contradictions, l'impérieuse nécessité de protéger la planète, et la poursuite d'équipements que la population considère comme inutiles, ou néfastes. Il s'agit de l'EPR –et plus encore de la ligne THT-, il s'agit de nombreux contournements routiers, de centrales thermiques, de ports méthaniers, etc.... Cette exaspération est d'autant plus importante que les procédures d'enquêtes publiques, d'écoute du public, de prise en compte de ses souhaits sont extrêmement mal considérées, malgré le travail de la Commission nationale du débat public. En particulier, les participants souhaitent tous une « écoélaboration » des projets, et que l'amont des revendications soit pris en compte de manière plus efficace. Cette exaspération est également visible pour des installations nouvelles dépendant de la sphère « écologique » Ainsi, une intolérance aux installations éoliennes se manifeste partout, si bien que le problème devra être traité dans le débat public.

#### **Forum Internet (du 28 septembre au 14 octobre 2007)**

En septembre 2007, le Grenelle a ouvert une consultation en ligne. Au total, le site du Grenelle de l'environnement a reçu plus de 300 000 connexions et enregistré 14 259 contributions. On notera la hiérarchie opérée par les participants : le sujet du réchauffement climatique recueille à lui seul près de la moitié des contributions, la plupart concernant les transports (dans un mode souvent critique sur les mesures annoncées). En parallèle de cette consultation, Jean-Louis Borloo et Nathalie Kosciuzko-Morizet ont organisé chacun une rencontre avec des blogueurs pour discuter librement de ce Grenelle, et tenter de faire passer l'idée que ce Grenelle n'est qu'un début.

#### **Le Grenelle sur le Net**

Au lancement du Grenelle, il fut surtout question de discuter de la méthode et assez peu du contenu. Ce qui est logique car le processus n'incluait pas à son démarrage un volet Internet et n'incitait pas à une reprise aisée de l'actualité du Grenelle, qui se déroulait principalement dans de nombreux groupes de travail à huis clos. C'est donc l'approche retenue par le gouvernement qui a le plus prêté à la discussion (et le terme de Grenelle, notamment). Si nombre d'internautes ont émis des réserves ou des interrogations sur l'approche retenue (le dialogue avec des associations non représentatives, la courte fenêtre de quelques semaines...), la plupart semblaient se féliciter de la forte ambition affichée par le gouvernement. Certains participants au Grenelle ont pris l'initiative de publier régulièrement leur propre actualité, volontiers critique, du Grenelle (par exemple le blog Grenellorama de l'Alliance pour la planète (fédérant plusieurs ONG écologistes). Pendant les réunions des groupe de travail, les échanges sur les blogs étaient peu nombreux mais au moment de la remise des conclusions, la blogosphère s'est

« réveillée ». En quelques jours, des centaines de billets tentent un bilan. Au registre des regrets, il y a ceux qui déplorent les absents. Le nucléaire est souvent cité. Au-delà de ces réserves, la tendance générale est quasi unanime : tout le monde semble saluer cet effort unique, nouveau, nécessaire. Les mots de Jean-Louis Borloo - « *le diable se niche dans les détails* » - sont repris des dizaines de fois pour indiquer que l'attention sur les enjeux environnementaux ne baissera pas. La blogosphère s'est organisée pour assurer le suivi de la mise en oeuvre concrète des mesures décidées.

### **Conclusions du processus de consultation publique**

Cinq caractéristiques marquent l'expression du public lors des débats régionaux et dans le forum Internet:

- la volonté des citoyens d'être acteurs à part entière du débat environnemental ;
- l'exigence d'une cohérence entre les objectifs de durabilité affichés par les groupes de travail et les choix de l'Etat et des différents acteurs du secteur économique en matière d'aménagement, de fiscalité et de réglementation ;
- l'interrogation sur la compatibilité entre les modes actuels de fonctionnement de l'économie et les défis, en particulier climatiques, à relever ;
- la revendication de transparence, de lisibilité et d'application équitable du droit de l'environnement ainsi que le désir « d'écoélaboration » des décisions écologiques sociales et économiques du pays
- la vigilance annoncée sur les décisions publiques qui seront effectivement prises à l'issue de la consultation.

Madame Laville préconise, afin de transformer ce moment de « bouillonnement » de la démocratie écologique en un vrai débat public, la consolidation des « ateliers » régionaux afin d'instaurer une gouvernance écologique capable de diffuser le travail d'experts et d'approfondir l'application effective des consensus et les composantes des dissensus. Et d'ajouter : « Malgré une sur-représentation institutionnelle et une médiation hésitante entre le travail des ateliers et les interventions du public, il m'apparaît en conclusion que la multiplicité des acteurs des débats, l'esprit de responsabilité des membres des ateliers et la diversité des responsables de la restitution ont bien garanti la transparence de cette consultation. »

### **Débat au Parlement le 3 octobre 2007 et au Sénat le 4 octobre 2007**

A l'Assemblée nationale, une discussion sans vote s'est tenue sur le Grenelle de l'environnement le 3 octobre 2007. « Suite à une présentation de l'ensemble du processus par le ministre Jean-Louis Borloo, quelques parlementaires ont commenté le déroulement et le contenu de la négociation du Grenelle en regrettant souvent ouvertement que le processus n'ait pas fait une place plus grande au Parlement et à l'expertise scientifique<sup>27</sup>. »

Seuls neuf sénateurs et six députés (sur 300 personnes) ont participé - en général en tant qu'élus locaux - aux groupes de travail qui ont rendu leur copie le 27 septembre. A l'exception des sénateurs Marie-Christine Blandin (Verts, Nord) et Jean-François Legrand (UMP, Manche), qui ont animé la réflexion sur la biodiversité, les élus ont été absents des débats. Les deux assemblées, plus habituées à discuter en amont des projets de loi avec les cabinets ministériels, ont été contraintes de constituer des groupes de suivi pour se tenir au courant. Les rôles ont parfois semblé s'inverser lors des débats : le gouvernement a reçu des encouragements à gauche, tandis que la droite, tout en affichant son soutien, a multiplié les mises en garde. "Nous avons un intérêt économique à devenir les champions de l'environnement", a affirmé le président du groupe UMP de l'Assemblée Jean-François Copé, tout en rejetant les "fausses bonnes idées, comme la réduction de 10 km/h de la vitesse sur les routes". "Agriculteurs, industriels, automobilistes, consommateurs, nous avons commencé à prendre conscience de ce que nous devons

<sup>27</sup> La documentation française, Regards sur l'actualité n°338, Dossier concernant le Grenelle de l'environnement, Février 2008

faire individuellement, il serait terrible de prendre des sanctions, alors que les mentalités sont en train d'évoluer<sup>28</sup>. Pour le président de la commission des affaires économiques de l'Assemblée, Patrick Ollier (UMP), le gouvernement doit s'engager sur des "objectifs fixés dans les temps et sur les moyens de les atteindre". Pour lui, le passage au Parlement permettra de "prendre en considération les lois déjà votées par la majorité" et d'éviter "les débats faussés et les positions intégristes, non fondées scientifiquement".

### **Phase 3 : Fin octobre 2007 – Négociation entre l'Etat et les collèges**

La phase de négociation s'est déroulée les 24, 25 et 26 octobre 2007. Quatre tables rondes finales, en présence des 5 collèges (chaque collège disposait de huit représentants) et des ministres concernés, ont permis de dégager les grands axes d'action pour l'ensemble des thématiques. La conclusion finale a été réservée au président Nicolas Sarkozy, qui a rendu ses premiers arbitrages lors d'un discours solennel.

Les tables rondes avaient pour objectif de valider les programmes structurants qui découlent des groupes de travail, d'en extraire des mesures concrètes, et d'arbitrer les sujets autour desquels se cristallisent les oppositions les plus vives. A noter que les conclusions adoptées fin octobre 2007 – au total 268 mesures adoptées – et les rapports des groupes de travail sont des documents distincts, même si les premières se basent sur les propositions issues des travaux de la première phase du processus. Sur le fond, le gouvernement a reformulé certaines des propositions émises par les groupes de travail, fin septembre 2007, en les réorganisant en trois grands chapitres : lutte contre le réchauffement climatique ; préservation de la biodiversité ; réduction des pollutions, nouvelles règles de gouvernance, et moyens découlant de ces objectifs. Les pistes de mesures consensuelles sont détaillées et les sujets de désaccord rappelés.

Certains sujets ont été évacués. La controverse sur l'énergie nucléaire n'est pas mentionnée, les propositions de réforme de la fiscalité environnementale sont à peine évoquées. Cinq lignes sont consacrées aux OGM, et ni le gel ni le moratoire des cultures ne sont cités. Le chapitre consacré à la santé est modeste. "Nous sommes loin de la qualité de ce qui est sorti des groupes de travail », a affirmé Yannick Jadot, porte-parole de l'Alliance pour la planète.

#### **Le discours de clôture du processus de Nicolas Sarkozy**

Le gouvernement au grand complet était convoqué le 25 octobre 2007, en présence de deux prix Nobel de la Paix, Al Gore et Wangari Matai, et du président de la Commission européenne, José Manuel Barroso, et de tous les acteurs du Grenelle de l'environnement. Nicolas Sarkozy a promis un « plan Marshall » écologique. Soucieux de ne pas prendre de risques sur le pouvoir d'achat, le président français n'a pas accédé à la demande des associations de créer une taxe carbone : "je suis contre toute fiscalité supplémentaire qui pèserait sur les ménages et les entreprises". Partant, "tout impôt nouveau doit [donc] être strictement compensé". Le président a toutefois pris un engagement : "que la révision générale des prélèvements obligatoires se penche sur la création d'une taxe 'climat-énergie', en contrepartie d'un allègement de la taxation du travail pour préserver le pouvoir d'achat et la compétitivité". Il s'est prononcé pour certains principes, longtemps défendus par les ONG, la précaution, la transparence et le « pollueur payeur ». « Une maison mère sera tenue responsable des atteintes portées à l'environnement par ses filiales », promet-il. A José Manuel Barroso, le chef de l'Etat français a promis que la France soutiendra toutes les initiatives de Bruxelles pour renforcer les normes. En échange de ce soutien sans faille de la France, il exige enfin une politique européenne de lutte contre le dumping environnemental. Nicolas Sarkozy a également introduit le principe du « renversement de la charge de la preuve » : « Ce ne sera plus aux solutions écologiques de prouver leur intérêt. Ce sera aux projets non écologiques de prouver qu'il n'est pas possible de faire autrement. » Il ne s'agit plus seulement d'autoriser une activité, dès lors qu'elle serait dénuée de risque. Encore faut-il qu'elle fasse la preuve de son intérêt.

<sup>28</sup> Article paru dans le journal Le Monde, 5 octobre 2007

**Phase 4 : Depuis fin décembre 2007 – Suivi**

Une crise qui a failli déclencher le retrait définitif d'une ONG au processus du Grenelle est à l'origine de la phase 4. En effet, lors de la phase 3, une mesure relative aux OGM avait été adoptée : l'activation de la clause de sauvegarde (qui permet à un Etat, au nom de preuves scientifiques tangibles, de se soustraire à la législation européenne autorisant la culture d'un maïs génétiquement modifié) sur le maïs Monsanto 810 jusqu'à l'entrée en vigueur de la loi relative aux biotechnologies. Le 6 décembre 2007, suite à la remise en cause par le gouvernement de la décision du Grenelle d'activer au niveau européen la clause de sauvegarde sur la culture du maïs MON810<sup>29</sup>, les associations de l'Alliance pour la planète<sup>30</sup> ont suspendu officiellement leur participation au processus de suivi du Grenelle. De plus, en décembre 2007, un malaise s'était installé au sein des différents collèges, à l'exception du patronat. "On découvre les décisions dans la presse, on n'est associés à rien, on ne sait plus où on en est", indique Bernard Saincy de la CGT<sup>31</sup>. Le 21 décembre 2007, Jean Louis Borloo a ainsi annoncé la mise en place d'un comité de suivi «Grenelle» qui, toutes les six semaines, « fera le point et évaluera la mise en application des décisions du Grenelle ».

Depuis fin décembre 2007, 33 chantiers opérationnels<sup>32</sup> (comités opérationnels, missions interministérielles, groupes d'étude...) approfondissent leurs travaux pour proposer des mesures opérationnelles de mise en oeuvre des engagements du Grenelle de l'environnement. On peut lire sur le site web du ministère de l'Ecologie, de l'Energie, du Développement durable et de l'Aménagement du territoire français l'avertissement suivant : « Les rapports finaux remis par les chantiers opérationnels sont des propositions d'action adressées par les présidents et les pilotes de chantier au Ministre d'Etat. Ces rapports sont mis à disposition de tous dans le souci constant de transparence qui préside au déroulement du Grenelle Environnement. La mise à disposition de ces propositions ne présage pas de leur adoption ni de leur mise en oeuvre futures, leur examen étant actuellement en cours ». Par ailleurs, un Comité national de suivi, composé des 5 collèges, procèdera à une évaluation annuelle du processus du Grenelle afin de suivre le processus jusqu'à l'adoption de décrets d'application.

Le processus de consultation avec les différents acteurs a donc une suite mais l'objectif n'est pas que celui-ci se transforme en Grenelle permanent. Par ailleurs, après s'être mobilisées au moment de la négociation, les associations écologistes manquent souvent de moyens pour suivre de front tous les dossiers. L'intention des associations est de veiller à la bonne application des mesures. Après avoir participé à la « bataille » sur les grands principes, les associations écologistes ont désormais devant elles celle des arbitrages ministériels.

Notons que le parti des Verts français a créé un comité de suivi du Grenelle de l'environnement afin de faire pression pour peser le plus possible en faveur de mesures d'ampleur. Un nombre limité de mesures, 13 mesures d'urgence<sup>33</sup>, a été proposé par les Verts sur les transports routiers, le fret ferroviaire, l'isolation des logements, l'urbanisme, les OGM, l'éco-fiscalité, les déchets, les pesticides, les produits cancérigènes, l'expertise indépendante, et l'agriculture. Les grandes villes et métropoles désirent mettre en place une conférence des villes, une conférence permanente des élus qui aurait la charge de suivre et d'évaluer la mise en œuvre des engagements pris lors du Grenelle de l'Environnement.

<sup>29</sup> Les différentes étapes relatives à la gestion de la problématique des OGM sont reprises dans la deuxième partie du présent travail.

<sup>30</sup> L'Alliance pour la planète est composée de plus de 70 associations environnementales (Amis de la Terre, Ecologie Sans Frontières, Greenpeace, WWF-France ...)

<sup>31</sup> Article paru dans le journal Le Monde du 18 décembre 2007.

<sup>32</sup> La liste des chantiers est disponible en annexe.

<sup>33</sup> <http://lesverts.fr/IMG/Grenelle13propositions-RV-1.pdf>

## 6.2. Présentation des acteurs du Grenelle

Chaque groupe de travail a été structuré en cinq collèges paritaires : Etat, ONG, collectivités locales, syndicats et patronat, représentés par huit personnes chacun. A ces 40 participants, il faut ajouter les présidents et les vice-présidents mais aussi les « personnes morales associées » qui peuvent prendre part aux débats sur invitation du président et faire essentiellement des propositions sous forme de contribution écrite. Ces « personnes morales associées » sont majoritairement désignées comme étant des experts. Soulignons que le gouvernement français a décidé de faire intervenir différents experts dans les groupes de travail, sans concertation avec les parties prenantes, ce qui a suscité la méfiance et la réprobation des ONG.

**Le collège ONG** : 9 associations ont formé le « groupe contact » : France Nature Environnement, Fondation Nicolas Hulot, WWF, Greenpeace, ligue ROC, Ligue de protection des oiseaux, les Amis de la Terre, Réseau action climat, Ecologie sans frontières. Les ONG écologistes se répartissent globalement en trois grandes tendances :

- la Fondation Nicolas Hulot affiche une position d'indépendance<sup>34</sup> ;
- Greenpeace, le WWF, les Amis de la Terre, le Réseau Action Climat et Ecologie sans frontières font partie de l'Alliance pour la planète, un collectif de 79 organisations qui s'est constitué en mars 2007 pour interpeller les candidats à l'élection présidentielle ;
- la Fondation France Nature Environnement (FNE) est une fédération d'un grand nombre d'associations de protection de la nature fondée en 1968, qui comprend entre autres la Ligue pour la protection des oiseaux (LPO).

Chaque mouvance a revendiqué un maximum de mandats dans les groupes de travail. La FNE en a récupéré 12 en nom propre et 8 au titre de ses membres (LPO et Ligue ROC). L'Alliance pour la planète, à travers 15 associations représentées, a envoyé 25 délégués. La Fondation Nicolas Hulot en a eu 4. Au total, 49 écologistes ont siégé dans les commissions du Grenelle de l'environnement.

**Le collège Etat** était représenté par des membres issus de l'administration et des établissements publics. Les positions prises par le collège Etat étaient officiellement des positions du gouvernement.

**Le collège salariés/syndicats** comportait au moins un représentant de chacune des cinq organisations représentatives : CGT, CFDT, FO, CFTC, CFE-CGC. Les cinq organisations représentatives ont envoyé 45 représentants dans les divers groupes de travail, auxquels il convient d'ajouter deux représentants des associations de consommateurs de la CFDT (Asseco-CFDT) et de FO (AFOC) au sein du collège des personnes morales associées. La CFDT arrivait en tête des organisations syndicales en nombre de délégués et de mandats détenus (14 mandats). Puis vient FO (11 mandats), la CGT (10 mandats), et enfin la CFTC et la CFE-CGC (7 mandats chacun).

**Le collège responsables professionnels/patronat** : il était représenté par 3 membres désignés par le MEDEF (Mouvement des entreprises de France), 2 par la Confédération générale du patronat des petites et moyennes entreprises (CGPME), 1 par l'Union professionnelle artisanale (UPA), 1 par la Fédération nationale des syndicats d'exploitants agricoles (FNSEA), la dernière place étant attribuée en fonction des thèmes abordés. Le MEDEF a provoqué une mobilisation extrêmement forte. Il y a eu plus de 450 participants au nom du MEDEF au Grenelle de l'environnement, directement ou indirectement.

---

<sup>34</sup> Le 20 juin 2007, La Fondation Nicolas Hulot s'est retirée de l'Alliance pour la planète estimant que le type de fonctionnement de sa Fondation "n'est pas compatible avec la gouvernance associative de l'Alliance".

**Le collège collectivités locales** était composé de 2 membres désignés par l'association des maires de France, 2 par l'association des départements de France, 1 par l'association des régions de France et 1 par l'association des communautés de France (ADCF).

### 6.3. Représentativité et légitimité des acteurs

Le processus du Grenelle a abouti à des propositions d'actions et de décisions pour la France entière. Ainsi, se pose la question : la composition des collèges permettait-elle de dégager un intérêt général ? Quelle fut la représentativité des avis et propositions portés par les différents collèges ? Nous proposons de limiter ici cette réflexion aux ONG. Notons tout de même que la contestation de la légitimité des participants au Grenelle a également porté sur les personnalités nommées par l'Etat, et plus spécifiquement sur les experts. La compétence environnementale de certains experts a été contestée ; la légitimité de ceux-ci reposant parfois principalement sur leurs titres de «Président» ou de «Directeur» de différentes institutions. Par ailleurs, les associations écologistes, dans le débat concernant les OGM, se sont interrogées sur les prises de position de la FNSEA étant donné que selon un sondage BVA<sup>35</sup>, 66 % des agriculteurs sont pour un moratoire sur les OGM, position non défendue par la FNSEA. Ainsi, certaines ONG considèrent que la FNSEA est plus le porte-parole des entreprises actives en biotechnologie que des agriculteurs eux-mêmes.

#### *Les ONG*

Les Français font largement confiance aux ONG<sup>36</sup> et ce principalement concernant l'information sur les questions environnementales.

Le Grenelle de l'environnement a confirmé la reconnaissance officielle des organisations écologistes. Le Parlement français a adopté une large réforme des institutions en juillet 2008 comprenant la réforme du Conseil économique et social qui a désormais pour vocation particulière d'intervenir sur les questions environnementales et dont la composition devra faire davantage de place aux ONG.

Comment déterminer clairement la représentativité des associations écologistes ? Contrairement aux syndicats ouvriers ou agricoles, dont on peut mesurer la représentativité lors des élections professionnelles, les procédures électorales peuvent être absentes ou peu transparentes au sein de ces associations. Comment déterminer les critères de représentativité : par le nombre d'adhérents ? par le nombre de campagnes organisées ? par la présence médiatique ? Dans le cas du WWF ou de Greenpeace, on peut se poser la question de savoir si les positions sont prises par des structures proprement françaises répondant à des problématiques nationales ou par des structures internationales ayant une stratégie mondiale.

D'une part, la légitimité de certains participants a été contestée. Concernant la Fondation Nicolas Hulot par exemple, la personnalité médiatique que représente Nicolas Hulot, le fait que le logo de sociétés telles qu'EDF figure sur la page d'accueil de son site web de sa fondation, et que les références (liens web) vers certains organismes (comme l'INRA en matière de biodiversité, à l'exclusion de Kokopelli) sont insuffisamment représentatives des considérations écologiques sont autant d'éléments qui sont incompatibles selon certains avec une position indépendante de la fondation.

D'autre part, le système de choix des représentants de certaines ONG participant au processus a été critiqué comme étant insuffisamment représentatif<sup>37</sup>.

<sup>35</sup> Sondage de l'institut BVA janvier 2004 pour le Syndicat national de la presse agricole et rurale qui révèle que 66% des agriculteurs ne sont pas prêts à planter des OGM, du fait de l'incertitude sur les risques et de l'absence d'utilité prouvée des OGM.

<sup>36</sup> La première étude consacrée à l'image des ONG, réalisée en 2005 par TMO pour le cabinet de conseil First&42nd, révèle que les ONG constituent pour l'opinion publique l'acteur le plus crédible de l'espace public. ([http://www.first42.com/files/document/F42\\_market\\_research.pdf](http://www.first42.com/files/document/F42_market_research.pdf))

De plus, un certain nombre d'associations n'ont pas été représentées à la table des négociations : des associations de défense des animaux (comme la SPA par exemple), des associations anti-nucléaires (comme le Réseau Sortir du Nucléaire), des associations dénonçant les dangers de la téléphonie mobile, des représentants du courant de pensée de la décroissance ainsi que des associations actives en matière d'OGM (comme Inf'Ogm, Ogm Dangers, les collectifs de faucheurs). Parmi les absents, on compte également des acteurs du secteur social (comme Emmaüs). Enfin, il y a l'amertume de ceux qui considèrent qu'ils ont été oubliés du processus alors qu'ils se battent depuis longtemps sur le terrain, localement.

Le réseau « Sortir du nucléaire » a organisé en octobre 2007 un « Contre-Grenelle de l'environnement » avec, entre autres, ATTAC et la Ligue communiste révolutionnaire. De fortes pressions se sont exercées à l'intérieur de la mouvance écologiste pour exiger des associations présentes qu'elles quittent la table des négociations si un moratoire sur la construction du réacteur nucléaire EPR de La Hague n'était pas obtenu en préalable.

Pour assurer la pleine représentativité des parties prenantes d'un tel débat, il aurait fallu couvrir dans les groupes de travail l'ensemble des domaines de l'écologie, et non en éliminer les sujets les plus sensibles et inviter à participer aux débats toutes les associations importantes concernées : comment débattre de nucléaire sans la présence du Réseau Sortir du Nucléaire, ou de biodiversité hors la présence du Réseau Semences Paysannes, pour ne prendre que ces deux exemples ? Fallait-il mettre davantage de monde autour de la table ? C'était probablement prendre le risque de bloquer le processus...

Comment les ONG peuvent-elles adopter des positions représentatives ? Comment inscrire la représentativité des options défendues par les ONG dans référentiel de légitimité existant ? Quand il s'agit de proposer des solutions, ce qui compte est la représentativité de celles-ci. Or les ONG, généralement spécialisées dans un enjeu, parfois à l'exclusion de tous les autres, ne disposent pas nécessairement des moyens nécessaires pour connaître la représentativité de leurs solutions et elles ne disposent pas toutes des procédures adéquates d'agrégation des opinions.

Le problème de la représentativité des ONG se répercute sur le poids politique de leurs propositions, et explique sans doute qu'elles se soient parfois en partie autocensurées, par prudence – par exemple en ne demandant que le moratoire sur l'EPR et non la sortie du nucléaire. Il s'agit dans certains cas de proposer plutôt des mesures de transition.

Pour le monde associatif, le Grenelle a malgré tout été un catalyseur et a abouti aux résultats suivants :

- la reconnaissance des associations de protection de la nature et de l'environnement comme acteurs de la société civile,
- l'évolution des conseils économiques et sociaux par intégration d'un collège environnemental, aux niveaux national et régional,
- la décision d'établir des critères de représentativité des associations afin d'assurer la légitimité de celles qui, par exemple, participeront dans les nouveaux collèges de ces conseils.

#### **6.4. Rôle des acteurs**

##### *Le rôle des ONG*

Dans le cadre du Grenelle, les ONG n'étaient pas dans leur rôle habituel – relatif à l'action de terrain, au lancement d'alertes et à la couverture médiatique – car elles se sont retrouvées en position de codécision. Et décider ensemble c'est souvent accepter de faire des compromis. Or, les ONG sont

---

<sup>37</sup> Par exemple, le système de choix des représentants du réseau Alliance pour la planète a été celui de la cooptation. Elle aurait pu se faire par l'élection d'un représentant d'une problématique particulière par les associations concernées par cette problématique.

habitues à défendre des positions de principe dans le débat public, des positions qui peuvent soit être relativement consensuelles comme par exemple la dénonciation des pollutions, soit plus radicales comme par exemple le refus de construction d'une centrale nucléaire. Elles soulèvent par ailleurs souvent des problèmes inconnus du grand public ou dissimulés par les gouvernements.

Ainsi, dans le cadre du Grenelle, certaines ONG ont exprimé un malaise. L'Alliance pour la planète a d'ailleurs songé à plusieurs reprises à se retirer du processus car elle n'était pas satisfaite de la méthode ou des résultats de celui-ci. Entre la tentation d'aviver les conflits pour mettre la pression avant les arbitrages présidentiels et l'occasion d'enregistrer le plus d'avancées possibles en restant dans la discussion, l'Alliance est apparue la moins à l'aise dans ce rôle nouveau de négociateur. De plus, pour certains écologistes, les ONG sont considérées comme « vendues » dès le moment où elles acceptent ce type de négociation.

Comment les ONG doivent-elles agir ? Doivent-elles s'impliquer davantage dans la résolution des problèmes en proposant des mesures ou doivent-elles servir uniquement de catalyseur concernant la reconnaissance de la gravité et de l'urgence des problèmes et des enjeux ? Les écologistes peuvent-ils passer d'une force de contestation à une force de proposition ?

On peut considérer que pour maintenir la négociation à la hauteur des enjeux actuels, les ONG doivent faire en sorte que les solutions proposées ne puissent être appropriées uniquement par les techniciens, ce qui déplacerait le débat du terrain politique au terrain technique. Les solutions proposées doivent être clairement situées au niveau politique, permettre un « choix de société ». Seule une conception « faible » du développement durable peut aboutir à voir les changements à venir comme relevant du domaine « subpolitique » - et donc d'une compétence de l'ordre de celle d'un « syndicat de l'environnement ». Une ONG devenue cogestionnaire ne pourra pas facilement prendre de position « forte » en matière de développement durable sans être en contradiction avec son périmètre de responsabilité. Et si elle prend des positions fortes, alors sa représentativité, qui ne peut démontrer que l'adhésion d'une petite partie de la population, paraîtra faible. Une ONG pourrait ainsi perdre son indépendance et servir uniquement de caution au gouvernement.

Les ONG ont-elles un rôle politique ? Si les ONG ont pour but de maintenir la pression concernant la reconnaissance des enjeux actuels, de « secouer » les partis politiques, cela implique qu'elles différencient clairement la question des enjeux, qui doit être appropriée par tous les partis politiques, de la question des solutions possibles.

Les ONG doivent-elles s'en tenir à un pouvoir de conseil, d'indication, et non un pouvoir de négociation – faute de mandat clair de la part du peuple ?

Un certain nombre d'ONG actives dans la protection de l'environnement se sont professionnalisées ces dernières années et entendent jouer un rôle plus politique. L'Alliance pour la planète indique sur son site web : « Les victoires obtenues, si elles sont réelles et appréciables, ne sont néanmoins pas à la hauteur des enjeux planétaires : notre seuil d'efficacité est atteint ; les systèmes politiques et économiques ne répondent pas aux attentes écologiques des citoyens. » C'est ainsi que l'Alliance a lancé en 2006 une 'action politique' pour permettre l'implication des ONG dans le débat politique. L'Alliance a ainsi procédé à une notation environnementale des principaux candidats à la présidence en France - Nicolas Sarkozy, qui fut un des plus mal notés de tous les candidats avec 8,5/20.

France Nature Environnement dispose d'une expérience de cogestion depuis plusieurs décennies, d'un nombre important d'adhérents et d'une implantation locale conséquente, bien plus conséquente que certains partis politiques.

L'association Les Amis de la Terre a plutôt cherché à agiter le débat public, à faire en sorte que les citoyens s'approprient les thématiques environnementales plutôt que de se poser en «syndicat de l'environnement».

Etant donné que 80% de la législation française dérive de la législation européenne en matière environnementale, certains, dont Corinne Lepage et le député européen Alain Lipietz, préconisent de plutôt renforcer cette dernière et conseillent ainsi aux ONG de resserrer leurs liens avec les associations écologistes actives au niveau européen pour obtenir des avancées plus significatives.

#### *Le rôle des entreprises<sup>38</sup>*

Les initiatives des entreprises dans le développement durable n'ont cessé de se multiplier (cfr. notamment le World Business Council for Sustainable Development) ces dernières années et témoignent de la volonté de certaines multinationales notamment de prendre un rôle de leader dans la recherche de solutions qui soient parfaitement compatibles avec des préoccupations commerciales.

L'inclusion du monde des entreprises dans la recherche de solutions aux problèmes peut faire craindre que le résultat soit qu'aucune décision effective ne soit prise qui remettrait en cause des «opportunités de croissance» pour les entreprises privées, que seules les décisions qui permettront de nouveaux débouchés seront prises, en subventionnant les entreprises dans certains cas et sans remettre en cause la liberté d'entreprendre.

#### *Le rôle des collectivités territoriales*

Les communes, ou leurs structures intercommunales, possèdent des compétences majeures en matière d'environnement. En complément des pouvoirs traditionnels du maire en matière de salubrité publique, elles sont chargées de l'approvisionnement en eau potable, de l'assainissement des eaux usées, de la collecte et du traitement des déchets, de la lutte contre la pollution de l'air et de la mise en valeur du littoral. Les départements interviennent essentiellement en appui des communes (adduction d'eau, épuration et assainissement, traitement et la valorisation des déchets), ils sont également responsables de la politique de protection, de gestion et d'ouverture au public des espaces naturels sensibles. Outre leur participation à l'élaboration de documents contractuels de planification, les compétences des régions concernent notamment la sauvegarde du patrimoine (parcs naturels régionaux) et le soutien aux technologies innovantes et aux économies d'énergies. Les collectivités territoriales sont donc en France des acteurs très importants de la protection de l'environnement.

Selon l'Institut français de l'environnement (IFEN), la part de la contribution des administrations publiques locales aux dépenses de protection de l'environnement n'a cessé d'augmenter depuis l'an 2000<sup>39</sup>. Certaines collectivités territoriales se sont par ailleurs inscrites dans une logique de développement durable, notamment à travers de la mise en place d'un programme d'actions locales (Agenda 21 local<sup>40</sup>) et/ou d'une démarche éco-responsable.

Il existe une ligne de fracture entre les maires concernant le rôle que doit jouer l'Etat. Certains élus souhaitent une autonomie de gestion plus grande. D'autres déplorent que l'Etat n'incite pas plus

---

<sup>38</sup> Nous proposons des pistes de réflexion concernant le rôle des entreprises dans le chapitre 'Enjeux sous-jacents au Grenelle' de la deuxième partie du présent travail.

<sup>39</sup> Elle est passée de 22% à 25% en 2005 et concerne en premier lieu les communes et leur groupements (68%), suivies des agences de l'eau (13%), des départements (11%) et des régions (8%). Par ailleurs, et si l'ensemble des financements publics (administrations centrales et administrations publiques locales) sont principalement affectés aux domaines des eaux usées et des déchets, les communes et leurs structures intercommunales s'impliquent de plus en plus dans la protection de la biodiversité et des paysages. Elles ont contribué pour 85% de l'accroissement des dépenses entre 2000 et 2005.

<sup>40</sup> La France compte aujourd'hui 200 agendas 21 locaux et s'est engagée à favoriser la mise en place de 500 agendas 21 locaux d'ici la fin de l'année 2008.

fortement les collectivités locales à investir. Ainsi, certains maires ont indiqué qu'ils auront besoin d'aides de l'Etat pour rendre les mesures du Grenelle opérationnelles, notamment en ce qui concerne la mise aux normes des bâtiments anciens.

Certaines mesures du Grenelle ont en effet un impact direct sur les collectivités territoriales :

- **en matière de transports** : il s'agit de créer notamment 1500 km de transports en commun en site propre (hors Ile-de-France). Par ailleurs, les communes qui le souhaitent pourront créer des péages pour alléger le trafic automobile dans les centres urbains ;
- **en matière d'urbanisme et de construction**, tous les bâtiments neufs construits à partir de 2012 devront respecter les normes dites « de basse consommation ». En 2020 ce sera la norme d' « énergie positive » qui s'appliquera (le bâtiment produit plus d'énergie qu'il n'en consomme). En outre, les pouvoirs publics devront porter à 400 000 par an le nombre de logements anciens rénovés, à commencer par les 800 000 logements HLM particulièrement dégradés. Toutes les administrations feront dès 2008 leur bilan carbone et devront accroître de 20% leur efficacité énergétique. Les documents d'urbanisme devront permettre la création d'une véritable trame verte à travers le territoire français, afin de préserver la biodiversité. Enfin, une nouvelle modification du code des marchés publics est prévue pour rendre les clauses environnementales obligatoires dans les marchés des administrations à partir de 2008.
- **dans le domaine agricole**, l'utilisation des pesticides dangereux devra diminuer de 50 %, « si possible » dans les 10 années qui viennent. Les restaurants scolaires devront proposer au moins un repas issu de l'agriculture biologique par semaine.

#### 6.5. Influence des lobbies sur le Grenelle

Les ONG ont indiqué que les lobbies industriels et patronaux ont régulièrement fait pression auprès de l'Etat français, notamment en influant le travail de synthèse des rapporteurs des groupes de travail du Grenelle, en obtenant des modifications (discrètes mais pas anodines) ou le retrait de propositions dans des documents de synthèse préalablement validés par l'ensemble des collègues.

Fin octobre 2007, le journal français Le Nouvel Observateur a posé la question suivante à différentes personnalités : « Quel est le poids des lobbies industriels et patronaux dans le Grenelle de l'environnement ? »<sup>41</sup>. Voici quelques réponses choisies :

**Yannick Jadot, directeur des campagnes de Greenpeace:** "Leur poids est très lourd. D'importantes résistances se font sentir du côté du Medef et de la FNSEA, qui assument difficilement leur responsabilité dans les changements de modes de production. Ils veulent faire payer l'Etat ou les consommateurs, mais refusent toute réglementation contraignante pour eux. »

**Claude Bascompte, président des Amis de la terre:** "Il ne faut pas nier, ni être angéliste. Les lobbies oeuvrent pour leur point de vue, c'est certain. Nous sommes vigilants. Nous comptons peser autant que possible, car les lobbies sont déjà très bien entendus par le pouvoir en place. Nous souhaitons mettre en œuvre toutes nos propositions. Certaines peuvent être discutées, d'autres non. Par exemple, des changements politiques doivent absolument être décidés en matière de nucléaire, d'incinération ou de transports routiers. Il faut envisager une sortie du nucléaire et le développement des énergies renouvelables. Après, le cheminement peut toujours se négocier. "

**Jean-Pierre Bompard, secrétaire confédérale de la CFDT:** "A ce jour, dans les groupes de travail, on n'a pas identifié ce que vous appelez lobby. (...) on ne peut pas dire que le patronat se comporte en lobbying comme à Bruxelles."

---

<sup>41</sup> [http://tempsreel.nouvelobs.com/speciales/autour\\_du\\_grenelle\\_de\\_lenvironnement/20070918.OBS5514/quel\\_role\\_jouent\\_les\\_lobbysdans\\_le\\_grenelle\\_.html](http://tempsreel.nouvelobs.com/speciales/autour_du_grenelle_de_lenvironnement/20070918.OBS5514/quel_role_jouent_les_lobbysdans_le_grenelle_.html)

**Dominique Paret, porte-parole de l'Ufip, Union française des industries pétrolières:** "Quand vous regardez la composition des groupes, nous ne représentons qu'une partie au sein du collège des employeurs, qui lui-même discute avec quatre autres collèges. Ainsi, les industries et le milieu patronal tentent de représenter le Medef de manière homogène. Car la plupart des questions dépassent le périmètre des branches."

**Vincent Perrot, délégué général de la Fédération nationale d'agriculture biologique (FNAB):** "Le lobby FNSEA est le plus puissant. L'Assemblée permanente des chambres d'agriculture, les coopératives agricoles et les semenciers sont également très représentés. (...) Pendant les réunions de travail, c'est un vrai dialogue de sourds. Le rapporteur et le président ont beaucoup de mal à trouver des consensus. »

**Philippe Gratien, directeur général du Groupement national interprofessionnel des semences et plants (GNIS):** "Nous sommes des participants parmi tant d'autres. Tout le monde a droit la parole. Les trois premières réunions du Grenelle sur les OGM se sont déroulées normalement. A la quatrième, nous avons dénoncé une rupture de contrat après que Jean-Louis Borloo a parlé de gel des cultures OGM. Sur un sujet aussi difficile, les discussions sont tendues."

**Jacques Pasquier, membre de la Confédération paysanne:** "J'ai d'ores et déjà constaté le poids très important du Medef. Lors des réunions de travail du Grenelle avec les représentants de ce mouvement, les objectifs économiques étaient toujours très présents. Le Medef est réticent à tout ce qui peut freiner le business. (...) Le lobby d'experts scientifiques est également très présent. Ils abordent les problèmes environnementaux avec un regard formaté qui laisse peu de place à l'expertise citoyenne."

**Bernard Cressens, directeur des programmes de WWF France:** "Leur poids est très important. Les lobbies agricoles ont peur qu'on leur mette des bâtons dans les roues en modifiant leur mode de production. Ils craignent la concurrence des autres pays si des mesures sont prises uniquement en France. Au sein du groupe 3 du Grenelle sur la santé et l'environnement, nous n'avons été ni écoutés, ni entendus. Dans le groupe 4 sur les modes de production et de consommation durable, nous avons été écoutés, mais il était exclu qu'on gêne l'agrobusiness de quelque manière que ce soit..."

**Nadine Lauverjat, chargé de mission au Mouvement pour le droit et le respect des générations futur (MDRGF):** "Lors des réunions de travail du Grenelle, on a pu voir que leur poids n'était pas négligeable. Les syndicats agricoles étaient très présents. Avec eux, les relations étaient cordiales, nous avons été en mesure de faire part de nos doléances, mais au final, la synthèse du groupe Santé et environnement est décevante. L'accent n'est pas assez mis sur le principe de précaution et le rapport n'apporte pas de véritable rupture."

**Christiane Lambert, vice-présidente de la FNSEA:** "La présence de représentants de l'industrie et de syndicats agricole rééquilibre le poids des ONG. L'intérêt de la rencontre est qu'elle est un débat ouvert qui permet de confronter des idées. La réunion sur le thème de la gouvernance était productive. Mais, parfois, les réunions ont donné lieu à des accusations assez vives de la part des ONG. Les débats dans les groupes traitant de l'agriculture, de la santé ou des transports, sujets polémiques, étaient tendus. On a parfois assisté à une attitude de lobbying dur de la part des associations. Il est pourtant normal que les syndicats agricoles fassent apparaître la réalité des modes de production et ses coûts. Il faut apprendre à dialoguer ensemble."

## 6.6. Déroulement des séances de travail

Le Grenelle a permis une réflexion collective dans laquelle les participants se sont sentis tenus d'obtenir des résultats tangibles. Chaque acteur a pu prendre connaissance des opinions des autres acteurs sur un même sujet, des conséquences d'une décision à différents niveaux en obtenant une réaction

immédiate des autres participants. Ces caractéristiques propres à un débat ouvert permettent de développer les arguments de chacun, de revoir éventuellement une position dans un délai bien plus court que dans le cas où les acteurs discutent de manière isolée. Sans effacer totalement les préjugés des uns envers les autres, les discussions ont permis néanmoins de les atténuer et de faire surgir des convergences.

Les compte-rendus des différents groupes (disponibles soit sur le site web officiel du Grenelle, soit sur les sites web des participants aux discussions, soit sur des forums internet créés spécialement pour assurer le suivi des travaux) indiquent la diversité des méthodes mobilisées par chacun des groupes.

Etant donné que les participants au processus avaient des positions parfois inconciliables, les discussions du Grenelle ont parfois été très vives. Grâce à leur rôle de modérateur, les présidents de groupes ont en général réussi à tempérer les débats.

Un compte-rendu du Cevipof<sup>42</sup>, le Centre de recherches politiques de Sciences Po sur le Grenelle indique que « les acteurs sont très différents et ont eu une importance différente selon les moments. Par exemple, au début du mois de juillet 2007, ce sont les acteurs du groupe « Etat » qui ont immédiatement fait des propositions à la question posée par le président du groupe. Mais pendant l'été, les collectivités locales et les syndicats ont beaucoup travaillé leurs propositions ».

Les réunions du groupe OGM ont été particulièrement difficiles et les discussions parfois très dures au sein des groupes de travail entre les représentants des différents collèges. Les tensions au sein du groupe OGM peuvent être illustrées par le fait suivant : suite à cette déclaration de Jean-Louis Borloo dans un article du journal Le Monde paru le 20 septembre 2007 : « Sur les OGM, tout le monde est d'accord : on ne peut pas contrôler la dissémination. Donc on ne va pas prendre le risque », la FNSEA et les semenciers ont décidé de ne pas participer au groupe de travail sur les OGM du Grenelle. On peut lire le communiqué de presse suivants sur le site web de la FNSEA<sup>43</sup> : «Aujourd'hui, sauf démenti, la confiance est rompue et notre participation aux travaux du Grenelle de l'Environnement s'avère inutile si les décisions finales sont déjà actées. Si, sur l'ensemble des sujets concernant l'agriculture, toutes discussions et échanges sont vains, si les conclusions sont déjà écrites, alors la FNSEA n'aura d'autre choix que de se retirer définitivement du Grenelle de l'Environnement. » Mais malgré un contexte parfois tendu, les groupes ont cherché à obtenir un réel dialogue et des contributions constructives. Une volonté unanime de sortir du blocage actuel sur le dossier OGM y a largement contribué.

Lors d'une des séances de travail du groupe 2<sup>44</sup>, devant l'accroissement significatif du nombre de personnes présentes à la séance plénière et le problème de sécurité qui en découlait (étant donnée la capacité limitée de la salle), et constatant le non départ des personnes qui n'étaient pas invitées, le président a dû procéder à un appel à partir de la liste. « Certains parlementaires en surnombre étaient présents suite à une incitation de leur assemblée. Ce moment passé, l'ambiance de travail a été enthousiaste et constructive. Le respect mutuel et l'élan apporté aux travaux sont bien réels ».

Les débats du Groupe 3 ont été riches mais le souci de recherche d'un consensus a empêché de faire ressortir les lignes de fracture sur des enjeux forts (pollution de l'air, bruit, pesticides). Les participants ont indiqué que l'acharnement à vouloir traiter tous les sujets a été préjudiciable aux débats et plus encore dans le manque de substance du rapport qui est considéré par certains comme étant un catalogue, lourd et indigeste, qui ne permettra pas de déterminer les pistes d'actions prioritaires.

<sup>42</sup> <http://www.cevipof.msh-paris.fr/rencontres/lundis/compterendus/2007-2008/Lundi20071211-CR.pdf>

<sup>43</sup> [http://www.fnsea.fr/sites/webfnsea/actu/comm/2007/09/070920ama\\_ogm.aspx](http://www.fnsea.fr/sites/webfnsea/actu/comm/2007/09/070920ama_ogm.aspx)

<sup>44</sup> Groupe 2 « Biodiversité et ressources naturelles », Rapport de la séance plénière n°2 : <http://afceve.org/images/pleniere%20G2%2026%20juillet.pdf>

Nicole Notat a présidé le groupe de travail 5 "Construire une démocratie écologique : institutions et gouvernance". Son expérience des situations conflictuelles lui a permis d'exercer une autorité cordiale. Les participants aux discussions du groupe ont indiqué que les résultats consensuels obtenus doivent beaucoup à sa patiente fermeté ainsi qu'aux éclairages apportés par Monsieur Prieur, vice-président, ainsi qu'à l'esprit "Grenelle" : personne ne voulait concourir à un échec.

Le groupe 6 n'a que partiellement réussi à traduire en mesures concrètes des principes généraux. Les mesures visant à la responsabilisation étendue de tous les acteurs économiques et à la mobilisation d'instruments financiers se sont heurtées au blocage de certains collèges. Le groupe a par ailleurs fait preuve d'une grande créativité, à travers des échanges très riches et des rapprochements inattendus.

Certains thèmes ont nécessité l'interaction avec d'autres groupes, ce qui a permis la construction de propositions intergroupe.

Certains groupes ont indiqué la difficulté de connaître l'avancement des travaux dans les autres groupes alors que la transversalité sur certains sujets était à favoriser.

#### *La méthode de synthèse des discussions*

La production des ateliers a été régulièrement synthétisée. Sur base des synthèses des résultats des travaux effectués en séances plénières, les présidents et rapporteurs ont généralement proposé une première rédaction (ébauche) de programmes sur lesquels les collègues étaient invités réagir (via l'extranet, un espace réservé aux membres des groupes de travail sur le site officiel du Grenelle).

Certains présidents de groupe ont invité les participants à organiser des « groupes de contact » (travail pluricollégial) pour faire avancer les propositions.

Certains groupes ont souligné la difficulté d'une écriture commune, mais également la nécessité de celle-ci afin d'aboutir à un consensus audacieux.

Le Cevipof<sup>45</sup> indique que la rédaction du rapport de synthèse a été très difficile pour les instances gouvernementales. Une fois tous les documents intermédiaires réceptionnés, les rédacteurs du rapport final ont remarqué qu'il était impossible de faire un document de synthèse par groupe qui soit consensuel. La solution adoptée a été de faire un rapport dont les deux premières pages uniquement devaient être consensuelles ; les divergences s'expriment dans la suite du rapport.

Cette façon de procéder, permettant de dépasser le niveau des déclarations de principe consensuelles - d'une façon qui amène à formuler clairement les points d'opposition entre les parties prenantes - permet de donner lieu à des arbitrages.

Si, globalement, les rapports de synthèse reprennent de façon plus ou moins satisfaisante les propositions émanant des différents groupes de travail, l'Alliance pour la planète ne valide pas la totalité de ces documents, certaines synthèses finales comportant des imprécisions, des modifications, voire carrément des oublis... Ainsi, dans le groupe Climat, une proposition concernant « la promotion et l'utilisation des modes fluvial, ferroviaire et de cabotage maritime pour le transport de fret » a subi l'ajout suivant : « cette proposition est fortement contestée par un acteur économique ». Or, exception faite du nucléaire où deux camps s'opposent, il avait été convenu que ne devaient figurer dans les synthèses que les mesures consensuelles et majoritaires, sans mention de réserves d'un acteur. Autre exemple, concernant le groupe en charge de l'agriculture : la synthèse se réduit à une déclaration d'intention et ne propose rien de concret : pas une allusion à la nécessité de modifier la politique agricole commune

<sup>45</sup> <http://www.cevipof.msh-paris.fr/rencontres/lundis/compterendus/2007-2008/Lundi20071211-CR.pdf>

(PAC) en faveur des pratiques favorables à l'environnement, pas une définition de ce qu'on entend par « agriculture durable », pas un objectif chiffré concernant la réduction des pesticides, aucun financement prévu pour les aides à accorder au bio ou à la restauration collective. Pour les ONG, il n'y a ainsi pas de doute sur le fait que les lobbies des secteurs agricole et chimique soient responsables du retrait de certaines propositions.

### 6.7. Positionnement des participants au Grenelle

Etant donné l'incertitude relative aux résultats du processus du Grenelle - s'agissait-il de proposer uniquement ou de déjà s'engager ? - durant le processus, les différents collèges se sont montrés plutôt prudents: les associations écologistes ont craint en effet d'être considérées comme étant irresponsables, irréalistes voire dogmatiques ; les industriels ont craint des engagements trop rapides et coûteux ; les collectivités locales ont craint de se voir confier de nouvelles missions sans qu'y soient attachés les moyens nécessaires...

On peut schématiser la position de chacun de la manière suivante : d'un côté, les ONG s'impatientent et rappellent l'urgence écologique, toutes lancent un appel pour davantage de courage politique. De l'autre côté, le monde économique s'inquiète de la mise en place de mesures trop rapides, jugées dangereuses pour les entreprises et la croissance. Au centre, le gouvernement tente de rassurer...

#### *Des ONG ambitieuses... face à des entreprises inquiètes et pragmatiques*

Le monde des entreprises a plutôt prôné la prudence. « Il y a des points d'inquiétude », a commenté Dominique Hoestlandt, président du comité Environnement du MEDEF. « Par exemple, où va-t-on en matière de fiscalité écologique ? Il y a une certaine naïveté de croire qu'on change les comportements en taxant. Il faut être attentif aux effets d'une fiscalité trop forte. On touche à l'économie, qui ne va pas très bien aujourd'hui. Vouloir tout faire en même temps, c'est inquiétant. Peut-on y arriver ? »

Le Cevipof<sup>46</sup> a indiqué qu'une logique de groupes a pu être observée au sein des groupes de travail : « l'industrie et le patronat tentaient d'enlever des textes toute référence à une obligation des employeurs dans ce domaine ». Le Cevipof relève un point intéressant sur la structuration des débats : l'émergence de lignes de fracture immuables, comme par exemple la position et la stratégie de la CGT ; mais aussi des lignes de fracture étonnantes, avec par exemple des alliances entre certaines ONG et le MEDEF sur certaines questions.

A noter que entre les ONG qui revendiquent leur indépendance financière, comme Greenpeace, et les associations du réseau France Nature Environnement qui vivent des subventions de l'Etat, les inimitiés peuvent parfois être réelles. Mais, dans le fond, les ONG étaient d'accord entre elles sur quasiment tous les sujets.

"Notre diagnostic sur la crise écologique n'est pas contesté, et c'est la bonne surprise du Grenelle », a expliqué Yannick Jadot, l'un des porte-parole de l'Alliance pour la planète, « mais il reste des conflits lourds, et globalement, aucun consensus ne s'est dégagé sur les moyens à mettre en œuvre pour dépasser cette crise. »

Ainsi, s'il y a souvent eu consensus sur les objectifs généraux, cela ne signifie pas pour autant que les conflits aient disparu. En effet, la question des moyens concrets et du calendrier des mesures à adopter pour assurer une intégration effective des conditions du développement durable a suscité de nombreux débats et a mis en lumière les limites fixées par certains participants.

<sup>46</sup> <http://www.cevipof.msh-paris.fr/rencontres/lundis/compterendus/2007-2008/Lundi20071211-CR.pdf>

La remise en cause d'intérêts économiques génère encore d'importantes résistances. Sur les pesticides, le nucléaire, les aides à l'agriculture, les déchets, le principe pollueur-payeur: bien des divergences entre les acteurs demeurent.

En refusant les moratoires sur l'EPR, sur les cultures d'OGM, sur la construction d'incinérateurs et d'autoroutes, certaines parties prenantes – parfois l'État, souvent le Medef et la FNSEA – tentent de maintenir dans les faits le statu quo.

Un certain nombre des mesures proposées par les associations écologiques ont été considérées comme étant insuffisamment réalistes par les fédérations patronales et sectorielles. Le reproche a souvent été fait aux ONG de ne pas tenir compte du contexte européen ou international des problématiques étudiées. De leur côté, les ONG se sont plaintes de la frilosité et du manque de volonté des autres collègues. Leur sentiment général est que dès le moment où une mesure proposée ne rencontre pas des intérêts économiques, celle-ci est systématiquement remise en cause ou rejetée.

Peut-on considérer que dans le débat, il y eu une ligne de partage claire entre les syndicats et les ONG d'un côté, les entreprises et l'Etat, de l'autre ? Non, car des désaccords entre syndicats et ONG sont apparus dès que les choix écologiques ou sociaux devenaient ambitieux. Les syndicats ont exercé une pression constante pour que les aspects sociaux ne soient pas oubliés des débats. La CGT, par exemple, a milité pour que des « transitions sociales » soient respectées en termes d'emploi, de formation, de financement, pour accompagner toutes les décisions prises. Pour elle, l'écologie doit devenir une politique créatrice d'emplois, et ne pas peser sur le pouvoir d'achat par de nouvelles taxes environnementales<sup>47</sup>. Certains syndicats souhaitent exiger une représentation des ONG écologistes au Conseil économique et social, à côté d'une représentation accrue pour les syndicats<sup>48</sup>. Les syndicats, rompus aux classiques bras de fer paritaires, ont reconnu avoir cherché leurs marques. "Les alliances bougent au gré de chaque sujet", a commenté Bernard Saincy de la CGT<sup>49</sup>.

Les collectivités territoriales, régions ou villes, ont été plus souvent d'accord avec les ONG et les syndicats qu'avec les employeurs.

Nous proposons ci-dessous un bilan synthétique, par type de problématique, de la position des différents collègues à l'issue de la troisième phase du Grenelle.

### *Concernant les OGM*

On peut résumer le rapport de forces dans le domaine des OGM de la manière suivante : agriculteurs, semenciers, industriels de l'agrochimie demandent une loi qui encadre la culture des organismes génétiquement modifiés et qui définisse clairement les règles du jeu, pour mettre notamment un terme aux fauchages sauvages. Les associations écologistes réclament au contraire un moratoire. Les ONG ne sont pas opposées à la recherche en milieu confiné mais souhaitent que la recherche et plus particulièrement une expertise indépendante, se concentre sur l'identification des impacts et des risques

---

<sup>47</sup> Selon la CGT, la gouvernance écologique doit être l'occasion d'instaurer des compétences nouvelles pour les instances représentatives du personnel dans les entreprises. La CGT réclame la transformation du CHSCT en CHSCTE avec l'adjonction de l'environnement dans ses prérogatives. La CFDT propose de modifier la loi NRE (Nouvelles Régulations Economiques) qui a introduit l'obligation de publication des rapports de développement durable, afin d'en faire une obligation de dialogue entre l'entreprise et ses « parties prenantes » (syndicats, ONG, clients, actionnaires...).

<sup>48</sup> La fédération Force Ouvrière des cheminots a réussi une belle opération de communication lorsque la SNCF a annoncé en 2007 la fermeture de plus de 260 gares au trafic de marchandises. Mobilisant les ONG du groupe de travail « climat et maîtrise de l'énergie », le représentant de FO Rémi Aufrère, de la fédération des cheminots, a recueilli le soutien de la FNE, de la Fondation Nicolas Hulot, de Greenpeace, des Amis de la Terre et du WWF, mais aussi de la Fédération nationale des associations des usagers des transports, et ceux des confédérations CGT, CFDT, FO et CFE-CGC. Un vaste front syndicalo-écologico-consumériste qui milite pour la réduction du trafic routier et l'investissement dans le rail.

<sup>49</sup> Article paru dans le journal Le Monde du 25 octobre 2007

des OGM avant de se mobiliser sur de nouveaux développements. L'Inra, la FNSEA, le Medef, les chambres d'Agriculture et les semenciers s'opposent à un moratoire sur les OGM car elles craignent un blocage de la recherche et une prise de retard par la France dans le domaine des biotechnologies.

Les discussions relatives aux OGM ont donné le sentiment aux ONG que les lobbies agricoles étaient réticents à toute réelle discussion et ne prenaient pas suffisamment en considération l'opinion publique et celle des agriculteurs eux-mêmes.

#### *Concernant le secteur des transports*

Dans ce secteur, la conciliation a été difficile. Le transport professionnel est un enjeu de croissance économique pour les uns, de pollution pour les autres. L'accord est large concernant la réduction de vitesse des véhicules particuliers, mais peu cherchent à affronter ouvertement les particuliers dans leur usage de l'automobile.

#### *Concernant l'énergie*

Dans le groupe de travail 1, un accord s'est dégagé autour du Facteur 4, c'est-à-dire l'objectif de division par quatre des émissions de gaz à effet de serre. Par contre les stratégies pour atteindre cet objectif divergent selon l'acteur considéré. Schématiquement, la réduction des consommations dans le bâtiment, neuf et ancien, fait l'unanimité. Mais le financement de la rénovation pose problème : qui va payer ? Quels sont les marchés qui seront avantagés par les normes et les réglementations assurant un débouché aux bâtiments « économes » ? Tous les collèges se sont accordés sur la nécessité de diversifier les sources d'énergie. Le débat a porté sur la contribution de chacune des sources, et sur la politique globale d'efficacité énergétique.

Les ONG sont favorables à un développement massif du renouvelable, une réduction des consommations (sobriété) et une amélioration de l'efficacité énergétique. La majorité des contributeurs sauf MEDEF et CGT estime qu'il faut viser 25% de renouvelables.

L'accord sur la nécessité de taxer se défait sur l'objet de la taxation (énergie ou CO2 ?), sur son point d'application et sur l'affectation de ses recettes (plans climat-énergie ? ménages en difficulté énergétique ?).

Concernant la question de l'énergie nucléaire<sup>50</sup>, les oppositions sont restées vives. L'objectif de sortir du tout nucléaire n'est soutenu que par le collège des associations écologistes. Contrairement à de nombreux sujets énergétiques, la question du nucléaire est peu voire pas ouverte, et ce alors que 78% des Français estiment qu'il faut en priorité développer les énergies renouvelables pour qu'elles deviennent la principale source d'énergie, d'après un sondage de février 2007<sup>51</sup>.

Des désaccords profonds émergent sur les biocarburants. Le solaire fait relativement l'unanimité, car il n'entraîne aucun conflit d'usage et génère du commerce. Les uns misent sur une hausse de consommation qui serait « vertueuse » par des découvertes scientifiques et technologiques (séquestration de carbone, biocarburants à haut rendement énergétique, hydrogène, adaptation aux changements climatiques etc.), tandis que les autres cherchent à résoudre les problèmes sans les déplacer, ce qui déplace le problème du technique vers le politique. C'est la société de consommation qui est implicitement remise en cause. Ceci se traduit bien sûr en désaccords sur les priorités de recherche.

<sup>50</sup> Avec 58 réacteurs nucléaires dédiés à la production d'électricité, la France possède le deuxième parc atomique au monde après les États-Unis (104 réacteurs).

<sup>51</sup> 81 % des Français pensent que le nucléaire est une technologie à risque, selon un sondage de juillet 2006 (BVA/Agir pour l'environnement). Par ailleurs, un tiers seulement des Français citent le nucléaire comme l'une des énergies à développer pour répondre aux enjeux énergétiques. 84 % des Français citent les énergies renouvelables, et 77 %, la maîtrise de l'énergie.

*Concernant la santé*

Le groupe de travail a connu des prises de position très conflictuelles. Les employeurs ont affirmé que les mesures existantes (REACH, convention de Stockholm etc.) sont largement suffisantes, il n'y a donc pas lieu de bannir de nouvelles substances selon eux.

Tous s'accordent cependant sur la nécessité de renforcer la responsabilité des pollueurs et de rédiger un Plan Santé Environnement 2 qui prenne en compte l'inégalité des populations devant les pollutions.

Devant la difficulté à établir ce qui fait problème de manière collective, la question de l'expertise est revenue sans cesse dans le débat. Le désaccord sur la nature du problème impacte les priorités de recherche.

*Concernant l'agriculture biologique<sup>52</sup>*

Même si, depuis 1995, le nombre de producteurs a été multiplié par trois et le nombre d'hectares cultivés par cinq, l'agriculture biologique française ne représente que 1,8 % des surfaces et 2 % des agriculteurs. Elle ne permet même pas de satisfaire la demande croissante des consommateurs : la France importe des produits bio. Selon un sondage Ifop publié le 9 septembre 2007<sup>53</sup>, à la question « quelles sont selon vous les mesures qui doivent être adoptées en priorité à l'issue du Grenelle de l'environnement ? », 61% des personnes interrogées répondent : « une réorientation des subventions agricoles au profit des pratiques respectueuses de l'environnement » et 54 % souhaitent « le développement des cultures bio pour qu'elles occupent 10 % des terres agricoles d'ici cinq ans ».

Dans ce contexte, assez logiquement, aucun des collègues ne s'est dit opposé à l'agriculture biologique. Mais la FNSEA considère que le développement de l'agriculture biologique doit se faire uniquement par la demande du marché et de la grande distribution. L'Alliance pour la planète tout comme la Fédération nationale de l'agriculture biologique (Fnab), s'oppose à cette idée car il y a, aujourd'hui, distorsion de concurrence<sup>54</sup>.

*Concernant les pesticides*

Pour rappel, 81 % des Français estiment que la limitation de l'utilisation des pesticides dans l'agriculture doit être une priorité du Grenelle de l'environnement<sup>55</sup> et 76 % des Français sont inquiets des résidus de pesticides présents dans leur alimentation selon un sondage réalisé en 2007 par l'EFSA (Autorité européenne de sécurité alimentaire).

L'objectif d'une réduction de l'utilisation des pesticides est globalement approuvé par la majorité des participants des groupes de travail. Il faut souligner que c'est la première fois que le lobby agricole veut bien évoquer l'idée d'une réduction de l'utilisation des pesticides. Mais quant à la question du calendrier et des moyens à mettre oeuvre, il y a absence de consensus. Les ONG veulent un objectif de réduction de 50% à moyen terme (10 ans) et l'interdiction réglementaire dans un délai de 5 ans des produits contenant des substances préoccupantes. A noter que cette proposition est influencée par le calendrier européen puisque le Parlement européen a adopté le 23 octobre 2007 un texte visant une réduction de 50% des substances classées comme préoccupantes à l'horizon 2013.

---

<sup>52</sup> La France compte plus de 11 500 exploitations travaillant en agriculture biologique. Cette dernière occupe 2 % de la surface agricole utile (SAU) contre 11 % en Autriche et 4,74 % en Allemagne. Une part importante de la consommation française de produits bio est donc importée. Les exploitations biologiques progressent de près de 2,5 % par an. Actuellement, la consommation de produits biologiques augmente en Europe de 10 % par an.

<sup>53</sup> <http://www.asecom.com.ar/europe/docs/grenelleenvironnement.pdf>

<sup>54</sup> Les produits issus de l'agriculture défendue par la FNSEA sont moins chers car subventionnés à deux niveaux : par des aides directes de la PAC et par les coûts indirects que l'État, donc le contribuable paie (pollution chimique des sols, de l'eau, de l'air et des aliments, impact sur la santé, appauvrissement des sols et de la ressource en eau...).

<sup>55</sup> Sondage Ifop TBWA Non Profit, 9 septembre 2007,

<http://www.asecom.com.ar/europe/docs/grenelleenvironnement.pdf>

Les agriculteurs sont parmi les premiers exposés aux risques, c'est pourquoi la FNSEA ne s'est pas opposée à la réduction de l'utilisation des produits phytosanitaires mais elle a demandé que celle-ci soit faite sur des bases qui doivent être selon elle plus réalistes. Pascal Ferey, Vice-Président de la FNSEA, déclare le 26/12/2007<sup>56</sup>, « Développons et peaufinons les moyens de production plus respectueux de l'environnement, soutenons la recherche qui nous permettra de remplacer toutes ces molécules par de nouveaux itinéraires culturaux, par de nouvelles variétés, alors oui, l'utilisation des produits phytosanitaires va diminuer, pour être remplacée par des produits phytosanitaires de substitution. Peut-être de 50 % en 10 ans, peut-être de moins, peut-être de plus. Mais décideurs et gouvernement auront pris le temps de prendre le problème dans son ensemble, et ne se seront pas limités à prendre une mesure démagogique dont personne ne sera en mesure d'évaluer la portée dans 10 ans. Les paysans sont les premiers à demander à utiliser des produits moins dangereux, mais encore faut-il que ces produits existent, qu'on leur permette d'exister. »

La FNSEA a insisté sur le fait que la France appartient à l'Europe et qu'elle ne peut faire cavalier seul en matière phytosanitaire alors que des textes sont en discussion à la Commission de Bruxelles et au Parlement européen.

Quant à l'industrie chimique, en premier lieu l'Union des industries de la protection des plantes (UIPP), elle a mis en avant les « progrès » déjà réalisés, le fait que les quantités utilisées ont déjà baissé de 40% entre 1999 et 2000. Mais cet indicateur est contesté : même si leurs dosages diminuent, les produits restent aussi actifs.

#### *Concernant les ressources halieutiques*

L'Alliance pour la planète a préconisé une approche écosystémique de la gestion des pêches. Cette nouvelle approche comprend la création de réserves marines, une catégorie d'aires marines protégées (AMP) incluant 12 à 15 % de zones où la pêche, comme tout autre extraction, est totalement prohibée. Le collège employeur (Comité national des pêches) a refusé le principe des réserves fixes et propose en échange des réserves tournantes, modèle, calqué sur les jachères agricoles, qui selon les ONG est inapplicable aux écosystèmes marins car les cycles de régénération sont trop longs. Aucun consensus n'a pu émerger sur un objectif quantitatif ou sur un planning contraignant.

#### *Concernant la fiscalité environnementale*

Selon l'Ademe, la contribution de la fiscalité environnementale au PIB ne dépassait pas 2,1 % en 2004, un niveau proche des deux pays européens les plus bas (Espagne et Lituanie à 2 %). Si l'on considère les recettes fiscales, le poids des taxes vertes est moindre en France (4,9 %) que chez tout autre membre de l'Union européenne<sup>57</sup>.

L'Alliance pour la planète a préconisé une refonte générale de la fiscalité et des règles d'attribution des fonds publics, assorti d'un audit général de leur usage et destination. Diverses propositions ont été formulées : une redevance kilométrique sur le trafic des poids lourds, une contribution climat-énergie devant toucher tous les produits finaux en fonction des émissions de gaz à effet de serre que leur production et leur transport occasionnent, le relèvement de la taxation des pesticides à usage agricole. Face à ces propositions, le Medef s'oppose à toute contrainte et met en avant des « accords volontaires » afin de ne pas affaiblir la compétitivité des entreprises. Il n'y a pas de consensus concernant les instruments économiques à mettre en oeuvre pour influencer les comportements.

<sup>56</sup> <http://www.fnsea.fr/sites/webfnsea/actu/editos/2007/modele157.aspx>

<sup>57</sup> La part de la fiscalité verte a chuté d'un quart en France entre 1999 et 2004. Les recettes générées par la fiscalité liée à l'environnement représentent un pourcentage faible du PIB de l'Europe des 15 (2,9 % en 2004), mais cette part a diminué (-6,5 % entre 1999 et 2004). C'est au Danemark que la contribution des recettes environnementales au PIB national est la plus élevée (4,8 %). Et c'est à Chypre (12 %), aux Pays-Bas et au Danemark (10 %) qu'elles pèsent le plus dans les prélèvements.

Lors d'une conférence de presse le 18 septembre 2007<sup>58</sup>, Laurence Parisot, indique : « Il y a déjà une fiscalité écologique en France qui pèse beaucoup sur les entreprises. Nous sommes ouverts à toutes les approches qu'il peut y avoir sur le sujet à condition, bien sûr, qu'elles se fassent dans un cadre général qui n'augmente pas la pression fiscale sur les entreprises. C'est-à-dire qu'il ne peut pas y avoir de choses qui s'ajoutent à la situation actuelle. (...) Il faut absolument intégrer la dimension européenne sur ce sujet là. C'est quelque chose qui ne peut pas être pensé et élaboré simplement au niveau national. »

#### *Concernant la gouvernance*

L'un des points en débat a été la constitution de l'expertise. Les ONG demandent un statut pour protéger les « lanceurs d'alerte », ce point a été soutenu par les syndicats, qui souhaitent l'utiliser dans les entreprises. Il est fortement contesté du point de vue employeur, qui souhaitent en rester à des chartes de déontologie.

Concernant l'intégration de l'environnement et du développement durable dans la gouvernance des entreprises, les points en débat ont porté sur une éventuelle modification de la loi NRE, loi de 2001 relatives aux nouvelles régulations économiques, la responsabilité des bailleurs de fonds et l'information des sous-traitants. Les employeurs ne souhaitent pas voir entrer les ONG dans les entreprises.

#### *Concernant la promotion de modes de développement écologiques*

A nouveau les objectifs sont souvent consensuels et les manières de les atteindre ne le sont pas. La proposition d'amélioration des indicateurs du développement durable fait consensus, en particulier le PIB vert, mais les employeurs expriment des réserves sur l'empreinte écologique. L'information écologique sur les produits pose la question de la nature des informations pertinentes. La nécessité de mieux encadrer la publicité va d'une autorégulation (côté employeurs) à une corégulation du Bureau de vérification de la publicité (côté ONG).

### **6.8. Opinion des Français concernant le Grenelle**

Quelle a été la perception de l'opinion publique concernant le Grenelle ? De manière générale, le Grenelle a surtout été perçu comme un débat entre experts dont le citoyen a été absent, à l'exception des débats organisés dans certaines villes.

L'Ifop a enquêté en octobre 2007 sur l'opinion des Français concernant la pertinence des mesures proposées par les participants au Grenelle. Parmi les mesures issues du Grenelle, on constate une forte approbation pour des mesures sectorielles, telles que la taxation des pesticides dans l'agriculture ou l'incitation des industriels à recourir aux produits recyclés (81 % pour les deux mesures). A l'inverse, les propositions touchant plus directement la population et surtout à l'utilisation de la voiture, telles que la limitation de la vitesse ou la mise en place de péages à l'entrée des villes, sont rejetées assez clairement par les Français.

Les Français interrogés par l'Ifop se montrent très majoritairement opposés aux mesures affectant leur portefeuille. Ainsi, seuls 61 % des personnes interrogées sont d'accord avec l'instauration d'une vignette pénalisant les voitures les plus polluantes.

En novembre 2007, TNS Sofres a publié une étude mesurant la perception des Français concernant les résultats du Grenelle. Si les effets positifs de ces mesures sont attendus par près des deux-tiers des Français en matière d'environnement et de santé, ceux-ci se montrent en revanche plus circonspects quant à l'impact économique (seuls un tiers attendent des effets positifs concernant la compétitivité des entreprises et la croissance économique) et le lien avec l'évolution future de leur pouvoir d'achat n'est pas forcément encore bien clair pour eux.

<sup>58</sup> [http://www.medef.fr/main/core.php?pag\\_id=114447](http://www.medef.fr/main/core.php?pag_id=114447)

64% pensent que le Grenelle de l'Environnement aura des effets positifs sur « la lutte contre le gaspillage des ressources naturelles » (8% qu'il aura des effets négatifs et 13% pas d'effets), 62% faisant le même constat sur la qualité de l'air (9% attendent des effets négatifs et 16% pas d'effets) et 60% sur « la lutte contre le changement climatique » (8% des effets négatifs et 18% pas d'effets). Les effets sur la santé devraient également se faire sentir selon 57% des Français.

D'un point de vue politique, les sympathisants de droite se montrent les plus enthousiastes (69% d'effets positifs pressentis dans le domaine de la lutte contre le gaspillage), tout comme ceux du centre (76%), alors que ceux de gauche se montrent plus sceptiques et/ou plus partisans (61% d'effets positifs pressentis tout de même) ; les sympathisants Verts se situent entre les deux (71%).

A peine un tiers des Français pronostiquent des effets positifs pour la compétitivité des entreprises (32%, contre 18% prévoyant des effets négatifs et 23% pas d'effets) et pour la croissance économique (31%, contre 21% attendant des effets négatifs et 23% pas d'effets).

Les Français sont encore plus sceptiques quant aux retombées des mesures du Grenelle sur leur pouvoir d'achat : 21% d'entre eux n'ont pas d'opinion sur la question et 25% ne pronostiquent aucun effet; seuls 16% attendent des retombées positives, alors que 38% pronostiquent des effets négatifs.

## 6.9. Analyse du contenu des mesures proposées

Le président de la République française avait annoncé une "révolution écologique". Les mesures concrètes adoptées lors de la table ronde finale du Grenelle ne permettent pas de parler de révolution mais les différents acteurs du processus semblent s'accorder pour dire que l'on a évité les "mesurettes". Et si les solutions proposées ne sont pas révolutionnaires, leur application quant à elle pourrait l'être..

Il faut souligner que seules les mesures consensuelles sont mises en avant dans les synthèses des groupes de travail. L'analyse proposée ici porte essentiellement sur celles-ci.

Les mesures proposées portent sur l'ensemble des niveaux à prendre en considération dans le cadre d'un développement durable : consommation, production, localisation géographique, techniques et technologies, gestion des ressources naturelles, aspects institutionnels et sociaux. Il s'agit donc d'une **approche globale** qui seule permet de poser les bases d'un changement de société. Ce cadrage large est nécessaire mais toutefois insuffisant pour la mise en oeuvre de l'ensemble des propositions. Nous analyserons dans la deuxième partie si la déclinaison de certaines mesures globales en mesures concrètes et segmentées aura bien eu lieu ou du moins aura été prévue.

On peut constater une convergence entre les mesures proposées par les groupes de travail du Grenelle et d'une part celles préconisées dans la stratégie européenne de développement durable et d'autre part les recommandations de l'OCDE présentées au début du présent travail. Cette convergence témoigne de la **pertinence** et de l'adéquation des mesures préconisées pour répondre aux enjeux environnementaux et aux faiblesses de la politique environnementale française. L'adéquation entre les principales recommandations de l'OCDE concernant la politique environnementale de la France et les principales mesures proposées à l'issue du Grenelle est indiquée dans un tableau récapitulatif repris dans la deuxième partie du travail (7.3.4.).

Les mesures proposées à l'issue du Grenelle sont soit des mesures ponctuelles, soit des **mesures structurantes**, qui placent les préoccupations environnementales au coeur des décisions politiques, qui modifient en profondeur les comportements de chacun. Ces deux types de mesures se complètent. Les mesures structurantes permettront d'entrer dans une dynamique de changement de société : la contribution climat-énergie (ou la fixation d'un prix pour les émissions de carbone), la trame verte, le plan

de reconversion du bâti et certaines orientations agricoles (aide au développement de l'agriculture biologique). La fiscalité environnementale arrive également au premier rang de ces mesures structurantes.

Les propositions issues du Grenelle indiquent des perspectives et les opportunités d'activités plus respectueuses de l'environnement mais abordent timidement les transformations à réaliser dans l'industrie existante pour favoriser un développement économique plus durable.

Cependant, malgré les limites indiquées ci-dessus, au niveau du fond, on peut conclure que des **éléments de consensus nouveaux** pour la France sont apparus. En matière de lutte contre le changement climatique, l'idée de lancer un grand programme de rénovation du bâtiment ancien, difficile à imaginer jusqu'à récemment étant donné l'ampleur du chantier, est aujourd'hui perçue comme une évidence par tous, Medef compris. Les mesures touchant le secteur des transports et plus particulièrement le transport routier, sont également reconnues comme indispensables par tous. La nécessité de recourir à des mécanismes novateurs en matière de financement est partagée. La prise de conscience relative à la perte de biodiversité est également partagée. Un **langage commun** est en train de se construire. Il s'agit donc d'une certaine manière d'une « révolution culturelle », il était temps qu'elle ait lieu .. mais il s'agit d'une étape indispensable pour assurer la mise en oeuvre effective du Grenelle.

Le Grenelle a abouti à des propositions de mesures manquant parfois de **cohérence** entre elles étant donné que certains secteurs et certaines activités économiques ne sont pas remis suffisamment en cause alors même qu'ils constituent des obstacles au développement durable. De plus, la transversalité n'a pas toujours été suffisamment assurée au niveau des groupes de travail, ce qui a également affecté la mise en cohérence de certaines mesures. Étant donné que le gouvernement français est le décideur final, ce sera à lui d'assurer la cohérence finale entre les mesures qui seront prises.

Différentes opinions et **réactions** ont été exprimées concernant les mesures proposées. À une extrémité, on retrouve les revendications d'associations telles que celles qui ont organisé un « Contre Grenelle » qui estiment que dès le départ le processus était défaillant et que les mesures sont donc insuffisantes et peu ambitieuses. À l'autre extrémité, on trouve les personnes qui estiment que les mesures proposées ne tiennent pas compte des réalités économiques, reposent sur des analyses erronées et se basent sur des approches caricaturales portées par des ONG non représentatives.

Le sentiment ressenti par certains a été celui d'une politique écologique tournée vers la **responsabilisation du citoyen** et d'**injustice sociale** : les populations les plus aisées pourront plus facilement s'adapter aux nouvelles mesures (comme changer de voiture pour en adopter une plus économe et bénéficier ainsi de la fiscalité préférentielle, engager des travaux de rénovation de leur habitat et bénéficier ainsi des crédits d'impôts). Par ailleurs, certains ONG ont eu le sentiment que l'Etat français s'est 'servi' du Grenelle pour valider des mesures décidées préalablement, doutant ainsi de la sincérité de la démarche.

Par ailleurs, le CNDD<sup>59</sup> a indiqué que deux défis présents dans la Stratégie nationale de Développement durable n'ont pas été examinés lors du Grenelle du fait de la prééminence de la problématique environnementale. Il s'agit de l'inclusion sociale, de la démographie et des migrations d'une part, de la pauvreté dans le monde et des défis en matière de développement durable de l'autre. Le Président de la République ayant confié le 2 octobre 2007 à Martin HIRSCH, Haut Commissaire aux Solidarités actives contre la pauvreté, l'organisation d'un **Grenelle de l'insertion**, le CNDD a exprimé le souhait que la question des inégalités écologiques (pollutions, bruit etc..) y soit examinée.

---

<sup>59</sup> CNDD, Rapport au Gouvernement sur les propositions de la première phase du Grenelle de l'Environnement, Octobre 2007, [http://www.premier-ministre.gouv.fr/IMG/pdf/AVIS\\_12.pdf](http://www.premier-ministre.gouv.fr/IMG/pdf/AVIS_12.pdf)

Pour déterminer si les décisions prises seront **efficaces**, il faudra attendre les prochains mois et années... L'influence du Grenelle sur l'intégration des principes du développement durable dans les politiques publiques en France peut cependant déjà être mesuré par la mise en oeuvre concrète des propositions émanant du processus du Grenelle. Nous proposons dans la deuxième partie du travail de parcourir les mesures adoptées jusqu'à présent.

#### 6.10. Conclusion sur le processus du Grenelle: continuité ou rupture ?

Le processus du Grenelle ne se positionne pas selon nous dans une logique de rupture mais plutôt de reconnaissance de l'urgence de l'action étant donné le retard accumulé par la France dans le domaine de la protection de l'environnement. Un certain nombre des propositions adoptées par les participants au processus permettraient en effet de combler le retard pris par la France dans la mise en oeuvre de mesures déjà préconisées depuis plusieurs années par de multiples experts et organisations ou inscrites dans certains textes fondateurs.

Au niveau du contenu des propositions issues du Grenelle, nous vous renvoyons aux conclusions du chapitre précédent. Au niveau de la méthodologie, la précipitation avec laquelle la concertation a été menée, le manque de représentativité de certains participants, l'exclusion de certaines questions et la recherche du consensus qui a débouché parfois sur des situations de blocage ont fait l'objet de nombreuses critiques. Cependant, l'urgence de produire des résultats, sous la forme de propositions de mesures concrètes, a permis selon la majorité des participants une très grande mobilisation autour du processus.

#### Le processus du Grenelle a suivi en France une voie originale et novatrice étant donné les points suivants :

- le processus de concertation et de négociation « à 5 » : c'est la première fois en France que les représentants de l'Etat, les collectivités territoriales, les associations environnementales, les salariés et le patronat se sont réunis autour d'une même table pour réfléchir ensemble à un ensemble de mesures opérationnelles<sup>60</sup>. La **société civile**, à travers les collèges des ONG, du patronat et des syndicats de salariés a été associée au traitement des questions environnementales dans une démarche participative. Certains acteurs se sont rencontrés pour la première fois à l'occasion du Grenelle et chaque collège a pu intervenir sur les différentes problématiques, sans appropriation exclusive de certains enjeux par certains acteurs. Le Grenelle a permis d'avoir une **approche croisée** sur des questions complexes, de connaître les attentes des uns et des autres et de confronter les points de vue. Bien que des désaccords persistent, la plupart des participants au processus reconnaissent avoir beaucoup profité des échanges. L'ampleur et l'intensité des débats sont des caractéristiques propres au Grenelle.

Le Grenelle a permis aux **associations environnementales** de participer activement à un processus décisionnel aux côtés de l'Etat et des autres partenaires<sup>61</sup>, ce qui ouvre la porte à une intégration et une reconnaissance accrues de ces organisations, jusqu'alors souvent cantonnées dans un rôle de « lanceurs d'alerte » ou d'organiseurs de campagnes.

- le Grenelle a proposé une forme, certes limitée à la fois dans le temps et dans l'espace, de **démocratie participative** qui a permis à des citoyens d'intervenir dans un débat global. De nombreux sujets qui étaient encore jusqu'il y a récemment des discussions de spécialistes ont ainsi fait l'objet d'un débat public.

<sup>60</sup> A noter que la composition du conseil national du développement durable est identique, à l'exception de l'Etat.

<sup>61</sup> Hubert Reeves, astrophysicien et président de la Ligue ROC, déclare fin octobre 2007 au journal Le Nouvel Observateur : "Avoir tenu l'engagement - pris à la demande du monde associatif - d'un Grenelle de l'environnement est une rupture avec le passé où les différents protagonistes se considéraient comme des adversaires. Dorénavant, ils savent s'asseoir autour d'une table et chercher des points de convergence. »

On peut donc considérer le Grenelle comme un « laboratoire », un processus d'apprentissage de la démocratie participative. Le Grenelle a représenté une opportunité pour les mouvements écologistes d'inscrire leurs revendications dans le réseau des contraintes économiques et pour les entreprises de trouver des solutions leur permettant de favoriser des modes de production plus respectueux de l'environnement.

Le recours à un tel mécanisme novateur s'explique par une conjonction de facteurs. En effet, le constat répété de pollutions diverses, de risques environnementaux, d'événements extrêmes (inondations, tempêtes, canicule de 2003,...) qui ont lieu en France ces dernières années ; les rapports d'experts (notamment du GIEC) concordants sur les enjeux environnementaux ; les campagnes des ONG (et notamment celle qui a permis la signature d'un pacte écologique par tous les candidats à la présidence française) ; la médiatisation des dangers qui pèsent sur la planète ; la sensibilisation de l'opinion ; la hausse des prix du pétrole ; le nouveau contexte politique en France sont autant d'éléments qui ont contribué à l'émergence et la mise en place d'un tel processus.

En passant d'une logique de co-gestion des politiques publiques et des modes de production entre l'Etat et les acteurs économiques à une logique de discussion, arguments contre arguments, sur la base de l'intérêt général, le contenu des politiques publiques pourrait fortement évoluer. Il ne faut en effet pas minimiser les **effets d'apprentissage** positifs créés par le Grenelle (partage et appropriation des connaissances, confrontation des arguments et des positions, élaboration de compromis, etc.)

Le Grenelle vise à transformer la **pratique de la décision**. Nicolas Sarkozy indique dans son discours du 25 octobre clôturant le processus de consultation et négociation qu'il convient désormais de « préférer la décision issue de la négociation, plutôt que la décision issue de l'administration », de « substituer la décision négociée à cinq à la décision administrative ». C'est la reconnaissance des procédures de la démocratie participative dans la décision publique.

Il s'agit également de changer la rationalité des décisions publiques. L'administration était supposée obéir à une certaine rationalité, indépendante, représentant l'intérêt général. On entre aujourd'hui dans l'ère de la **décision négociée**. Il s'agit d'une évolution qui nécessite une profonde réforme de l'administration et de ses méthodes.

Ainsi, on peut conclure au stade actuel qu'il s'agit plus du lancement d'une dynamique politique que d'une véritable rupture et cette dynamique est encore fragile. Les risques que celle-ci s'essouffle ou soit remise en question se situent à différents niveaux. Nous indiquons dans la deuxième partie du présent travail quelles sont les principales contraintes à la mise en oeuvre des mesures proposées à l'issue du Grenelle.

Comment garantir la pérennisation de la dynamique du Grenelle dans le temps ? Comment permettre que le foisonnement des idées et des propositions suggérées soient inscrites dans la durée et garde son poids face au pouvoir politique et administratif ? Comment contrôler et suivre les trajectoires des mesures afin de mettre en oeuvre réellement les ambitions affichées ? Comment concilier le Grenelle avec les temps politiques ordinaires ? Tels sont les défis à l'issue du processus de consultation et de négociation.

Le Grenelle comporte une grande part d'action symbolique. La pérennité et l'ancrage du processus dans des résultats tangibles dépendra de la manière dont les autorités politiques et l'administration publique utiliseront cet ensemble de propositions pour prendre des décisions conformes à l'esprit du Grenelle.

Pour approfondir la démarche initiée par le Grenelle et parce que les citoyens se sont sentis tenus à l'écart de celui-ci, nous considérons qu'il est nécessaire à l'avenir d'élargir le processus permettant

d'assurer une construction démocratique des décisions ainsi qu'un échange de connaissances, en créant un espace plus large d'échange entre différents types d'expertise (sociale, économique, politique et scientifique), permettant à des « profanes » d'investir l'espace de l'élaboration de solutions à mettre en oeuvre et à faire valoir davantage le point de vue des citoyens. Il est logique que des sujets qui concernent la société toute entière passent du niveau des discussions entre spécialistes au niveau du débat public. Il serait ainsi opportun de systématiser selon nous le recours à des conférences citoyennes, comme cela se pratique déjà plus régulièrement dans les pays scandinaves<sup>62</sup> par exemple, afin de créer des ponts entre les citoyens, les experts et les représentants de l'Etat.

On pourrait imaginer par ailleurs que pour certaines problématiques particulières, les points d'opposition apparus lors du processus du Grenelle fassent l'objet d'un référendum.

La confusion entre environnement et développement durable a parfois compliqué les discussions lors du processus du Grenelle. Fallait-il davantage éclaircir le cadre dans lequel ont eu lieu les discussions du Grenelle ? Les mesures pourraient-elles être réévaluées à l'aune des deux autres dimensions du développement durable – économique et sociale ? Certaines mesures pourraient ainsi soit être rejetées ou modifiées, ce qui remettrait profondément en cause la sincérité de la démarche du gouvernement français qui a annoncé au début du processus son adhésion aux conclusions du processus de concertation et de négociation.

Le Grenelle est un Grenelle de l'environnement mais ce sont toutes les politiques publiques qui peuvent être impactées y compris par exemple la santé dans sa dimension de prévention et de santé publique. Les ministères extérieurs au MEDAD souhaitent certainement continuer à exercer le contrôle et la gestion de leur propre politique. Mais si la démarche vise la globalité de la politique économique et plus uniquement l'environnement, ce périmètre devient alors trop étroit.

On peut s'interroger sur la réelle volonté politique de respecter les mesures proposées à l'issue du Grenelle quand le ministre de l'Agriculture lance un plan de développement de l'agriculture biologique, alors qu'un des groupes de travail planchait encore sur le sujet. Le Président Sarkozy a vanté à plusieurs reprises le modèle énergétique français que certains espéraient remettre en question dans les discussions des groupes de travail. Ces annonces non convergentes avec les ambitions du Grenelle jettent le doute sur la volonté du gouvernement de considérer sérieusement les résultats des débats qu'il organise.

Pourra-t-on parler d'un « avant » et « après » Grenelle ? et y aura-t-il un « après Grenelle » fidèle aux ambitions affichées ? Le processus va-t-il permettre d'orienter les décisions de l'Etat français dans le sens d'un développement plus soutenable ? Nous vous proposons de découvrir les premières pistes de réponse dans la deuxième partie.

## **7. Deuxième partie : Evaluation de la mise en oeuvre du Grenelle**

---

Après le temps des débats, celui des décisions... Le Grenelle va-t-il dépasser l'effet d'annonce ? Quel est le statut du Grenelle ? « S'agit-il d'un accord fondateur pour une réorientation de notre modèle de développement ou seulement d'une liste de suggestions où l'exécutif ira picorer ? » s'interroge le député européen Alain Lipietz<sup>63</sup>.

Voici les propos tenus le 18 décembre par Nicolas Sarkozy : « Je veux dire solennellement que les engagements du Grenelle de l'environnement, c'est pas qu'ils seront intégralement tenus, c'est qu'ils

---

<sup>62</sup> Le schéma du "public enlightenment" est une caractéristique des traditions politiques danoises. Il s'agit d'assurer la promotion et l'organisation des conférences de consensus à l'échelle nationale.

<sup>63</sup> <http://lipietz.net/spip.php?article2109>

seront scrupuleusement respectés.» Alors, où en est-on aujourd'hui ? La réponse ne peut être que partielle étant donné que les mesures annoncées à l'issue du processus du Grenelle doivent être transcrites dans une loi. Le projet de loi 'Grenelle' a été approuvé par le conseil des ministres du 11 juin 2008 et c'est à l'automne 2008 que celui-ci sera débattu au Parlement. Nous proposons dans cette partie du travail un chapitre concernant ce projet de loi.

Nous proposons de parcourir les mesures adoptées jusqu'à présent, c'est-à-dire le mois d'août 2008. Notons qu'un des résultats du processus est la réorganisation du ministère chargé de l'écologie, comme nous le verrons ci-dessous. Avant la présentation des mesures adoptées, nous reprenons ce qui constitue selon nous les principaux obstacles à la mise en oeuvre des propositions du Grenelle.

### 7.1. Les contraintes à la mise en oeuvre des mesures proposées à l'issue du Grenelle

1. Le cadre européen et international : la mise en oeuvre des mesures annoncées à l'issue des débats du Grenelle doit s'inscrire dans le cadre des engagements pris par la France aux niveaux européen et mondial. La mise en oeuvre du Grenelle doit notamment s'inscrire dans le cadre de la stratégie française de développement durable.

La marge de manoeuvre dans le contexte européen est réduite car 80% de la législation française dérive de la législation européenne en matière environnementale. Certaines mesures annoncées ne peuvent être appliquées que si une position commune est adoptée au sein de l'Union européenne. Différentes consultations ont ainsi eu lieu avec les services de la Commission européenne afin de vérifier la compatibilité des propositions faites par les groupes de travail du Grenelle avec le droit communautaire.

2. Le financement nécessaire pour assurer la mise en oeuvre des mesures proposées. Un chapitre est consacré à cet aspect dans cette deuxième partie (7.4.)
3. La hiérarchie des priorités gouvernementales : la ministre du Logement et de la Ville, Christine Boutin, a indiqué par exemple que pour résoudre le problème des personnes sans logis, les crédits affectés à son ministère ne lui permettaient pas d'effectuer à la fois une relance de la construction de l'habitat social et l'investissement dans la rénovation et l'isolation de l'habitat ancien, conformément aux résolutions du Grenelle.
4. La résistance des acteurs institutionnels :
  - o les parlementaires : des débats ont été organisés au Parlement en octobre 2007 lors desquels des députés de la majorité ont indiqué qu'ils regrettaient de ne pas avoir eu de place dans le processus. La méfiance exprimée par certains parlementaires s'explique aussi par la crainte de la perte de leurs prérogatives. La contestation de la légitimité des acteurs du Grenelle témoigne notamment de cet aspect;
  - o certains hauts fonctionnaires qui n'ont pas été associés au processus (certains ont assuré le secrétariat général des groupes, travaillant de concert avec les présidences de ceux-ci sur la mise en forme des propositions) ont émis des critiques sur le travail effectué par les différents groupes : soit ils trouvent que les propositions sont irréalistes, soit inadéquates (car ignorant des processus en cours tels que la mise en conformité avec les normes européennes) ;
  - o certains « experts » : la France présente la singularité d'avoir octroyé à certaines catégories professionnelles le monopole de certaines missions, ces mêmes catégories sont rétives à l'idée de devoir le partager<sup>64</sup>.

---

<sup>64</sup> Interview de Dominique Bourg publiée dans « Le Grenelle, un mécanisme politique novateur ? », Regards sur l'actualité, « Le Grenelle de l'environnement », n° 338, février 2008

5. Le manque de soutien apporté au ministre d'Etat et ses deux ministres délégués pour assurer une application et un suivi des propositions dans les organes administratifs et politiques. "On a senti comme un goût de revanche chez les grands corps et dans les ministères", constate Jean-Paul Besset, porte-parole de la Fondation Nicolas Hulot. Au ministère de l'écologie, on admet la difficulté : "On ne peut pas vivre en autarcie, les décisions doivent être validées au niveau interministériel. Il faut faire partager l'esprit du Grenelle et ce n'est pas évident."

Le ministère de l'Environnement a eu jusqu'à récemment peu d'influence : les projets de loi émanant de celui-ci étaient souvent dénaturés à l'issue de tractations interministérielles, avant même leur passage devant le Parlement. Cette position était due notamment au fait que les autres ministères continuaient à détenir les compétences exclusives relatives à différents secteurs faisant ainsi prévaloir des intérêts sectoriels sur des préoccupations environnementales. Aujourd'hui, étant donné que la position du ministère de l'Ecologie, du Développement et de l'Aménagement durables (MEDAD) au sein de la hiérarchie gouvernementale est renforcée, on peut espérer que le ministère disposera d'une plus grande marge de manoeuvre et d'un meilleur appui que par le passé.

En effet, à l'issue du Grenelle, deux compétences ont été rattachées au **MEDAD** : la Direction générale de l'énergie (relevant précédemment du ministère de l'Industrie) et l'ensemble des compétences en matière d'équipement, d'aménagement et de transport (par fusion avec le ministère de l'Equipement et l'absorption de la Délégation interministérielle à l'aménagement et à la compétitivité des territoires). Ce regroupement constitue une vraie rupture et donne un poids au MEDAD très important dans les processus décisionnels<sup>65</sup>. **Cette réorganisation peut clairement être attribuée aux conclusions finales du processus du Grenelle** qui indiquaient que les politiques énergétiques et d'aménagement du territoire devaient être intégrées dans celles du développement durable. Des conclusions du Grenelle a également émergé la nécessité de mener des approches transversales et intégrées. D'où la création de deux structures conférant beaucoup de cohérence à l'ensemble du ministère : le Secrétariat général et le Commissariat général au développement durable (CGDD). Le premier a désormais une action fortement transversale. Les entités qui le composent rassemblent des structures et missions autrefois dispersées. Le commissariat général au développement coordonne l'ensemble des politiques opérationnelles et est le garant de la bonne mise en œuvre des priorités engagées lors du Grenelle Environnement. Le MEDAD est ainsi aujourd'hui un des ministères les plus importants, du niveau central au niveau territorial.

6. Le déroulement du processus législatif : il pourrait aboutir à la non adoption de certaines mesures ou à la diminution de la portée de certaines mesures.
- *En amont de celui-ci* : le débat parlementaire reste fortement structuré par le clivage gauche-droite, ce qui peut faire craindre le rejet par principe par la gauche de mesures issues d'un processus soutenu par un gouvernement de droite. Le député J.-L. Léonard a employé l'image suivante : « la phase de vol du Grenelle se passe bien.. Notre rôle est de préparer l'atterrissage qui va avoir lieu de nuit et par gros temps ». L'idée sous-jacente des députés est qu'il faudra confronter les mesures proposées au « bon sens » et écarter les « fausses bonnes idées ». C'est ainsi que l'on peut considérer que le parcours parlementaire, qui sera organisé à l'automne 2008, sera pour le Grenelle l'occasion d'un « deuxième tour ».

De plus, l'influence des lobbies peut également s'exercer sur les parlementaires et favoriser des intérêts particuliers p.r. à l'intérêt général.

<sup>65</sup> Ce modèle de fonctionnement correspond à celui de ministères très intégrés comme au Royaume-Uni.

Enfin, une étude réalisée par Daniel Boy<sup>66</sup> en 2003 indiquait que les préoccupations environnementales restaient très en retrait pour les parlementaires par rapport aux questions économiques notamment, que leur degré d'information sur les questions environnementales était insuffisant et que leur conscience écologique était moins développée que celle du reste de la population. On peut espérer que ces caractéristiques soient en évolution ces dernières années<sup>67</sup>, notamment grâce à la sensibilisation des parlementaires effectuée sur le thème du changement climatique.

- *En aval de celui-ci* : les décrets d'application peuvent être bloqués sur certaines mesures inscrites dans la loi ou dénaturant l'esprit de la loi. La constitution de comités opérationnels de suivi du Grenelle permettra cependant de garantir la traduction de la loi en décrets d'application.
7. La capacité de pression des associations et ONG : une représentation accrue au Conseil économique et social, obtenue récemment, suffira-t-elle pour maintenir la pression sur l'agenda et les processus de décision gouvernementaux ?
  8. Le conservatisme d'un certain nombre d'intellectuels, de responsables politiques et de dirigeants d'entreprises reflété notamment par certaines déclarations de Jean-François Copé, de Claude Allègre, par les conclusions de la Commission pour la libération de la croissance présidée par Jacques Attali accusant le principe de précaution d'être un frein au développement.
  9. L'opposition de l'opinion publique : étant donné la conjoncture économique en France, la hausse du prix de l'énergie et des carburants, les difficultés de trouver un emploi et le problème du pouvoir d'achat, les Français vont certainement juger un certain nombre de mesures comme étant injustes et inadaptées au contexte actuel. Les préoccupations de court terme des citoyens prennent généralement le pas sur les préoccupations de long terme qui sont au coeur des enjeux discutés au sein du Grenelle.
  10. L'opposition de certains secteurs professionnels : l'agriculture, la pêche, les transports et l'industrie sont des secteurs directement visés par les mesures du Grenelle. Ces mesures risquent de devenir fort impopulaires si elles entravent le développement de ces secteurs et mettent en danger de nombreux emplois. Il est parfois difficile de faire admettre que certaines activités devraient disparaître au profit d'autres plus respectueuses de l'environnement. Des mesures de soutien et d'accompagnement sont souhaitables mais ne peuvent être nécessairement garanties au-delà du court terme.
  11. La volonté de soumettre la mise en oeuvre des mesures à des études de faisabilité, d'impact et de financement. A noter que de telles études sont déjà disponibles concernant certaines problématiques telles que les incinérateurs, les OGM, l'agriculture biologique, les énergies renouvelables. Le fait de préconiser de telle études préalablement à la mise en place des mesures peut affecter non seulement leur calendrier mais également leur contenu. Il est nécessaire d'évaluer les mesures proposées mais ce travail d'évaluation ne devrait pas se limiter au coût économique et financier, mais également prendre en considération les critères du développement durable.

## 7.2. La loi OGM : retour sur un parcours mouvementé...

Nous proposons en premier lieu de retracer les différentes étapes qui ont conduit à l'adoption de la loi sur les OGM car d'une part, il s'agit de la première traduction législative des décisions issues du

<sup>66</sup> Daniel Boy, « Les parlementaires et l'environnement », *Cahiers du Prodes* n° 7, 2003 (<http://www.developpement.durable.sciences-po.fr/>)

<sup>67</sup> A noter que 325 députés et 48 sénateurs ont signé le Pacte écologique de Nicolas Hulot.

Grenelle et d'autre part le débat sur les OGM a été un des plus difficiles, révélant des conflits profonds entre les partisans et les opposants aux OGM. Cette problématique a été d'actualité durant toute la période étudiée, c'est-à-dire non seulement durant le processus du Grenelle mais également durant la phase de suivi de celui-ci.

#### *Décembre 2007*

Le 3 décembre 2007, à la lecture du projet de loi<sup>68</sup> sur les OGM transmis au Conseil d'Etat, les associations réunies au sein de l'Alliance pour la planète sont déçues et préoccupées. « Le projet de loi transmis au Conseil d'Etat a perdu toutes les ambitions affichées lors du Grenelle de l'environnement », estime Guy Kastler, des Amis de la terre. « La liberté de consommer et produire sans OGM est abandonnée au profit de la légalisation de la présence d'un peu d'OGM partout, de l'encouragement à la pollution génétique au delà de ce seuil en ne facturant aux pollueurs qu'une part infime des préjudices en cas de contamination. Quant à la Haute Autorité des Biotechnologies, elle voit son champ de compétence réduit aux seuls OGM et devient le seul juge du suivi des décisions dont elle est partie ! »

Le gouvernement français a publié le 6 décembre 2007 l'arrêté suspendant la commercialisation de semences du maïs MON 810 sur le territoire national jusqu'au vote de la loi, et au plus tard jusqu'au 9 février 2008.

Le 14 décembre 2007, Arnaud Apoteker, de Greenpeace, au nom de l'Alliance pour la planète s'exprime ainsi : « La non activation de la clause de sauvegarde trahit l'esprit et les engagements du Grenelle. Nous ne cautionnerons pas un processus engagé sans concertation et en contradiction avec des décisions prises collectivement, y compris avec les représentants de la profession agricole. C'est la crédibilité et la légitimité du Grenelle qui se jouent ici !

#### *Janvier 2008*

Invoquant "le principe de précaution", le gouvernement français a annoncé le 11 janvier 2008 l'activation de la clause de sauvegarde sur le MON 810<sup>69</sup> suivant ainsi l'avis de la Haute autorité provisoire sur les OGM. Cette décision est la traduction concrète d'une décision prise lors du Grenelle. « Après de multiples tergiversations, le gouvernement a tenu sa parole et pris la décision responsable qui s'imposait: les doutes sur les risques du MON 810 sont en effet nombreux. C'est un signal fort : la logique et la dynamique du Grenelle s'appliquent en France » déclare Arnaud Apoteker de Greenpeace. Pour Guy Kastler, des Amis de la Terre : « Importante, cette décision l'est à plusieurs titres : elle est d'abord la première vraie conséquence du Grenelle. Elle va permettre ensuite aux parlementaires de travailler en toute sérénité à une loi qui garantisse le droit et la liberté à produire et consommer sans OGM, toujours conformément au Grenelle. Enfin, laissant la possibilité au premier pays agricole européen d'œuvrer en faveur de nouvelles procédures d'évaluation et d'autorisation des OGM, elle ouvre de nouvelles perspectives sur la scène européenne. »

#### *Février 2008*

Au cours de l'examen du projet de loi sur les OGM, le Sénat a adopté, dans la nuit du mardi 5 au mercredi 6 février, plusieurs amendements modifiant la future Haute Autorité, rebaptisée Haut Conseil,

---

<sup>68</sup> Le projet de loi transpose une directive européenne de 2001, qui pose le principe de la liberté de produire et de consommer "avec ou sans OGM", mais laisse aux Etats le soin d'organiser la coexistence sur le terrain. La directive prévoit la possibilité d'activer une "clause de sauvegarde" en cas de doutes sur l'innocuité d'un OGM. A noter que la France est à ce moment l'un des derniers Etats membres à transposer la directive de 2001.

<sup>69</sup> La clause de sauvegarde sur les OGM a été utilisée par six pays de l'Union européenne et a été invoquée en dix occasions: trois fois par l'Autriche, deux fois par la France (en novembre 1998 pour deux types de colza génétiquement modifiés) et une fois par l'Allemagne, le Luxembourg, la Grèce, le Royaume-Uni et la Hongrie. Concernant le seul maïs MON 810, cela porte à quatre le nombre de pays qui l'ont déjà activée : France, Autriche, Hongrie et Grèce. Le maïs MON810 est le seul OGM cultivé en France, avec 22.000 hectares l'an dernier (moins de 1% des surfaces de maïs).

qui évaluera les risques sanitaires et environnementaux des OGM. Elle sera constituée de deux comités: l'un de scientifiques, l'autre de représentants de la société civile. Ses avis seront élaborés sur la base des réflexions des deux comités.

Les associations écologistes ont considéré que la majorité parlementaire UMP a trahi l'esprit du Grenelle lors des débats sur la loi OGM au Sénat et ont dénoncé la stratégie de la Commission des affaires économiques qui a permis la surenchère d'amendements rétrogrades dénaturant le projet de loi. « A peine 20 sénateurs ont assisté à l'ensemble des débats. Seuls 7 d'entre eux se sont montrés actifs. Sur un sujet d'une telle importance pour l'avenir de notre pays et qui préoccupe aussi fortement les citoyens, un tel absentéisme s'apparente à une totale irresponsabilité. Quelle est l'utilité démocratique des sénateurs en la circonstance ? » déclare Arnaud Apoteker de Greenpeace France.

Le plus symbolique des amendements de la Commission des affaires économique visait, dans l'article 1, à transformer la liberté de produire « *avec ou sans OGM* » en liberté de produire « *avec des OGM ou de ne pas le faire* ». Il a fort été repoussé. Mais l'article 1 restera donc globalement en l'état et se passera donc de la garantie, qui était pourtant l'un des engagements du Grenelle, à « *produire et consommer sans OGM* ». Concernant l'article 2, portant sur l'évaluation, c'est-à-dire sur le rôle et la composition de la « Haute autorité » sur les OGM, transformée en « Haut conseil sur les biotechnologies », la Commission a fait adopter deux amendements : l'un réduisant la portée de l'avis du collège de la société civile face au collège scientifique, et l'autre attribuant obligatoirement à un scientifique la présidence de ce Haut Conseil. L'ouverture à la société civile se referme donc. C'est ainsi que les associations écologistes estiment que l'une des principales conquêtes du Grenelle est enterrée.

La mise à l'écart par la majorité parlementaire UMP de Jean-François Le Grand (UMP), Président de l'intergroupe sur les OGM pendant le Grenelle et président du Comité de préfiguration de la Haute Autorité a été considérée comme indiquant la volonté de revenir sur les conclusions du Grenelle. Celui qui se veut « l'interprète de l'esprit du Grenelle » et qui appelle au respect des décisions du Président de la République a vu ses amendements repoussés et a voté bien souvent avec les sénateurs verts, PS et PC.

Le 9 février 2008, la culture du maïs OGM MON810 de l'Américain Monsanto, la seule autorisée en France, a été interdite par arrêté du ministère de l'Agriculture paru au Journal Officiel. L'interdiction s'applique temporairement "jusqu'à ce qu'il ait été statué sur une demande de renouvellement de l'autorisation de mise sur le marché", précise-t-il.

La contradiction entre le projet de loi et la décision d'interdiction du maïs OGM MON810 n'est qu'apparente. La culture des organismes génétiquement modifiés en France est suspendue, le MON 810 étant la seule variété autorisée aujourd'hui en Europe. Mais la loi dépasse largement ce cas : elle fixe un cadre pour toutes les variétés qui pourraient être autorisées dans le futur.

#### *Mai 2008*

Au terme d'un débat tendu et dans une ambiance survoltée, la loi OGM a été adoptée le 22 mai 2008. L'étude du texte et des nombreux amendements s'est déroulée dans un climat de tension, alimenté par les votes d'amendements de l'opposition, soutenus par certains députés UMP. Le député UMP François Grosdidier, partisan anti-OGM, a par exemple dénoncé la pression des lobbies pro-OGM, en particulier la firme américaine Monsanto, sur la majorité. Mais c'est l'amendement proposé par le député de la majorité Louis Giscard d'Estaing, visant à limiter les cultures d'OGM au respect des filières régionales, qui a suscité le plus de dissensions au sein de l'UMP. Ecarté dans un premier temps par la commission des affaires économiques, il a ensuite été repris avec quelques modifications par le député du PCF André Chassaigne et finalement adopté grâce au soutien de cinq députés de la majorité, dont deux du Nouveau Centre.

Les pressions ont été très fortes, à droite, pour limiter les protections et maintenir ouverte la possibilité de cultiver des plantes génétiquement modifiées, au nom de la compétitivité de l'agriculture française.

Rendue responsable de la cacophonie au sein du groupe UMP, la secrétaire d'Etat chargée de l'Ecologie, Nathalie Kosciusko-Morizet, a subi les critiques des députés UMP pour n'avoir pas aidé à la cohésion et à l'unité de la majorité. La majorité UMP s'est donc opposée au fait que la secrétaire d'Etat s'engage sur les OGM dans le sens du Grenelle, notamment via la phrase indiquant avant le vote de l'amendement Chassaigne qu'elle laissait à l'Assemblée la "sagesse" de son choix. Dénonçant dans un premier temps, dans le quotidien *Le Monde*, « le concours de lâcheté de la majorité », elle est ensuite revenue sur ses propos.

Au final, il est difficile de dire si la loi est conforme aux engagements du Grenelle de protéger le "sans-OGM". Le texte garantit la liberté de produire "avec ou sans OGM", une coexistence impossible selon les opposants au texte. Le "sans OGM" n'est défini ni au niveau européen ni par la loi française. L'opposition et certains élus de droite ont vainement tenté de faire adopter la référence au 0,1 %, qui correspond au seuil de détection technique de présence d'OGM dans des produits issus de cultures conventionnelles. Les agriculteurs pro-OGM et les semenciers défendent l'adoption du 0,9 %, soit le seuil européen d'étiquetage des produits contenant des OGM. Selon eux, un seuil de 0,1 % serait impossible à respecter. Le gouvernement a renvoyé cette question fondamentale, qui déterminera les possibilités de cultiver des OGM ou non, au Haut Conseil des biotechnologies.

« Le Grenelle de l'environnement est mort », a lancé Germinal Peiro (PS, Dordogne). « Ce texte restera comme celui qui a permis la dissémination des OGM. » D'autres jugent qu'un "maximum de verrous ont été mis" à la culture des OGM. Le ministre de l'écologie, Jean-Louis Borloo, s'est quant à lui félicité de l'adoption d'un "cadre clair" pour assurer la coexistence entre les filières.

Le débat sur la loi OGM a confirmé l'émergence d'un petit groupe d'élus qui, à droite, soutient l'idée que "l'économie dirigée vers la protection de l'environnement crée autant de richesse que celle qui dévore l'environnement", résume M. Sido. Ils seront, pour M. Borloo, d'indispensables points d'appui. François Grosdidier (UMP, Moselle), qui en fait partie, se sent "de moins en moins seul". "Ceux qui ont une sensibilité environnementale vont s'organiser plus tôt et faire entendre leur voix dans les commissions des affaires économiques", promet-il.

#### *Juin 2008*

Le Conseil constitutionnel a rendu le 19 juin 2008 sa première « grande » décision d'application de la Charte de l'environnement. Il a en effet contrôlé la conformité à la Constitution de la loi relative aux OGM. Le texte législatif a été jugé conforme au principe de précaution<sup>70</sup>.

### **7.3. Les mesures adoptées par le gouvernement**

La "loi Grenelle" qui sera débattue au Parlement français à l'automne 2008 et qui fait l'objet d'une analyse plus loin dans le présent travail donnera un cadre législatif aux décisions et orientations arrêtées en octobre 2007 sur le Grenelle. Mais certaines mesures ont déjà pu être mises en œuvre parce que, selon le MEDAD, elles étaient d'ordre réglementaire.

---

<sup>70</sup> CAP21, le parti écologiste présidé par Corinne LEPAGE, considère que le principe de précaution n'est absolument pas garanti en raison d'un texte trop laxiste qui ouvre les champs français à la contamination génétique.

### 7.3.1. **Mesures et décisions gouvernementales fidèles au Grenelle**

Nous avons repris ci-dessous les principales mesures/programmes mis en place jusqu'au mois d'août 2008 par le gouvernement français ainsi que les décisions ponctuelles de celui-ci. Certaines initiatives sectorielles s'inspirant des conclusions du Grenelle sont également présentées.

#### **Secteur du bâtiment**

##### ***Plan de rénovation thermique de l'habitat***

C'est le premier chantier dans le cadre de la lutte contre le changement climatique et une des grandes priorités du Grenelle. Le secteur représentant près du quart des émissions de CO<sub>2</sub>, la priorité est donc claire dans ce secteur.

##### *Les objectifs*

Dans le bâtiment neuf, la nouvelle norme «bâtiment basse consommation» (50 kwh/m<sup>2</sup>) s'appliquera à toutes les constructions à la fin 2012. Pour le bâtiment ancien, il s'agit de réduire les consommations d'énergie du parc existant de 38 % d'ici à 2020.

##### *Le coût*

On estime le parc résidentiel français existant à 31 millions de logements, dont les deux tiers datent d'avant 1975, avant toute réglementation thermique. Le coût moyen pour atteindre les objectifs du «facteur 4» se situe entre 15 000 et 20 000 euros par foyer. Au total cela représente donc une facture comprise entre 450 et 600 milliards d'euros, sur quarante ans<sup>71</sup>.

##### *Les instruments proposés*

Il s'agit essentiellement d'incitations financières (prêts à taux privilégiés, crédits d'impôts). Le ministère souligne que ces investissements, souvent lourds, seront amortis par les économies d'énergie réalisées. Un plan particulier concernera 800 000 logements sociaux.

##### *Les opportunités*

Une première estimation montre que 100.000 emplois non délocalisables pourraient être créés dans le bâtiment (il s'agira principalement de changer les fenêtres, doubler les murs, mettre en place des panneaux solaires pour diminuer la consommation d'énergie des habitations).

#### **Secteur des transports**

##### ***Le système de bonus-malus automobile***

##### *Objectifs*

Inciter à acheter des véhicules 'propres' c'est-à-dire émettant moins de CO<sub>2</sub> et désinciter à acheter et à conserver des véhicules polluants afin de lutter contre le changement climatique.

##### *Les instruments et moyens mis en oeuvre*

Le 5 décembre 2007, le gouvernement a décidé la mise en place d'un système de bonus-malus sur les véhicules individuels en fonction de leurs émissions de CO<sub>2</sub>. Ce système ne concerne que les véhicules neufs acquis à partir du 1er janvier 2008 dans un premier temps. Le système a d'abord été proposé sur la base du paiement au seul achat du véhicule, contrairement à une taxe annuelle proposée lors du Grenelle. Le système sera annualisé lors du passage de la première loi découlant du Grenelle au Parlement, conformément à ce qui avait été décidé lors des conclusions du Grenelle.

---

<sup>71</sup> Article paru dans le magazine L'usine nouvelle en novembre 2007.

Concrètement : les véhicules émettant moins de 130 g/km de CO<sub>2</sub> bénéficient d'un bonus à l'achat, variant de 200 euros à 1 000 euros. Entre 131 et 160 g/km, ni bonus ni malus. Au-delà, une pénalité s'applique, qui varie de 200 euros à 2 600 euros. Tous les deux ans, le barème sera durci de cinq grammes. Il s'agit de donner un "signal-prix" écologique au marché automobile avec un système purement incitatif. Les taxes versées par les acheteurs des voitures les plus polluantes doivent en principe compenser les aides perçues par les acquéreurs de véhicules émettant moins de CO<sub>2</sub>.

Le gouvernement français a relevé le seuil à 130 grammes de CO<sub>2</sub> par km au lieu des 120 grammes initialement prévus lors du Grenelle. A noter que le seuil de CO<sub>2</sub> par km a été discuté fin 2007 au sein de la Commission européenne : l'Allemagne s'oppose à un seuil de 120 grammes dans un avenir proche. Le compromis trouvé jusqu'à présent est de fixer des objectifs européens plus ambitieux, mais pour plus tard avec des émissions de 95 à 110 grammes en 2020.

Le système se base actuellement sur les seules émissions de CO<sub>2</sub> des véhicules, de ce fait les motorisations diesel sont avantagées. Mais à partir de 2010, les filtres à particules seront obligatoires sur tous les véhicules diesel. Les services du secrétariat à l'Ecologie étudient actuellement l'élargissement du système aux particules.

En juillet 2008, Jean-Louis Borloo a annoncé que le malus sur les véhicules les plus polluants devra être payé tous les ans, et plus seulement à l'achat, à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2009. Ce malus concernera essentiellement les grosses berlines, les monospaces et les 4x4, dont les émissions de CO<sub>2</sub> sont supérieures à 250 grammes de CO<sub>2</sub> par kilomètre. En plus de la taxe de 2.600 euros liée à l'acquisition, le conducteur devra verser chaque année un malus supplémentaire, qui pourrait représenter 10 % de celle-ci. Sont concernées les voitures neuves dont les émissions dépassent 250 grammes de CO<sub>2</sub> au kilomètre, à peine 1 % des ventes.

Le fait de ne pas avoir inclu immédiatement d'autres critères tels que les émissions d'azote ou les particules fines correspond à la nécessité de conserver une bonne lisibilité pour des mesures de ce type selon la secrétaire d'Etat à l'écologie qui a indiqué que s'il est vrai que du point de vue environnemental, un croisement des critères aurait eu encore plus de sens, la mesure serait dès lors devenue trop compliquée. « Or il faut que ce type de mesure soit simple pour que le consommateur et le concessionnaire n'aient pas un sentiment d'injustice ».

Notons que ce dispositif a été critiqué car il est considéré comme étant pénalisant pour les familles nombreuses qui sont contraintes d'acquiescer des malus élevés sur les voitures familiales.

Après les voitures, Jean-Louis Borloo veut appliquer le principe du bonus malus sur une vingtaine de familles de produits. La loi des Finances devrait en entériner le principe, avec une application prévue au fur et à mesure en 2009. Parmi les premières cibles figurent les équipements électriques et électroniques auxquels s'applique déjà une « taxe déchet ».

#### *Les résultats*

Les premiers résultats de la mesure sont au rendez-vous : les ventes de modèles sobres ont augmenté de 50 % et les véhicules les plus gourmands ont baissé de 40 % depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2008.

#### *Le coût*

Le bonus-malus automobile est « victime de son succès ». La mesure pourrait coûter jusqu'à 200 millions d'euros à l'Etat français cette année car sur les cinq premiers mois de 2008, les ventes de petites voitures, peu polluantes, ont progressé de 15 %, tandis que le marché des grosses cylindrées a reculé de 27 % alors que le dispositif était prévu pour être neutre sur les finances publiques. Le ministre

du Budget, Eric Woerth, est ainsi partisan d'un malus-malus afin de mieux tenir compte de l'évolution des comportements de consommation.

#### *L'opinion publique*

Le 3 janvier 2008, l'institut TNS Sofres a réalisé une étude permettant d'analyser la perception et l'impact de la mesure « éco-pastille » auprès des automobilistes français et particulièrement ceux déclarant vouloir changer de véhicules. Ce système de « bonus-malus » est perçu comme une bonne initiative par 65% d'entre eux. 76% des sondés jugent que la mesure contribue à la protection de l'environnement, et 62% des conducteurs jugent que l'éco-pastille les encouragera à acheter une voiture non polluante. Il y a donc un effet « Grenelle ».

### **Le désenclavement**

#### *Objectifs*

Il s'agit à la fois de mieux desservir des quartiers excentrés par les transports en commun pour permettre à leurs habitants d'accéder plus simplement au reste de la ville (et réciproquement) et de promouvoir les projets ferroviaires mixtes (fret et voyageurs).

#### *Les instruments et moyens mis en oeuvre*

520 millions d'euros prélevés sur le Grenelle de l'environnement y sont affectés. Le Conseil interministériel à la ville a validé un projet mobilisant 60 millions d'euros, dont 20 millions pour l'Etat, afin d'améliorer immédiatement la desserte des quartiers par des transports publics existants. Quatre projets spécifiques de transport en Ile-de-France ont aussi été annoncés, auxquels l'Etat va consacrer 220 millions. Pour désenclaver les 152 quartiers prioritaires hors Ile-de-France, un appel à projet de 260 millions d'euros a été lancé. Jean-Louis Borloo a signé le 17 juin 2008 avec les élus concernés, la convention préalable à la réalisation du contournement de Nîmes et de Montpellier. Il s'agit d'un projet ferroviaire mixte permettant de doubler la capacité de la ligne et de tripler la vitesse de pointe du fret ferroviaire.

### **La promotion des lignes à grande vitesse**

#### *Objectifs*

Proposer des alternatives au transport routier et aérien.

#### *Les instruments et moyens mis en oeuvre*

Le gouvernement prévoit de créer des lignes à grande vitesse (TGV) : 2 000 km pour une mise en fonctionnement en 2020, puis 2 500 km supplémentaires pour 2030. Mais ce projet est contesté par les associations d'environnement. La construction de ces lignes peut causer en effet de graves dommages environnementaux et de fortes nuisances, au détriment d'investissements dans les transports collectifs locaux au plus près des besoins de la population. Il faudrait plutôt selon ces associations maintenir en bon état le réseau actuel. Dans le cadre de ce programme, le ministre de l'Ecologie a officialisé le 29 juillet 2008 le projet de ligne à grande vitesse ferroviaire (LGV) qui doit permettre de relier Paris à Rennes en 1h27 en 2014 pour un coût évalué à 3,4 milliards d'euros.

#### *Le coût*

Le coût des 2.000 kilomètres de voies à grande vitesse prévus d'ici à 2020 est évalué à une trentaine de milliards d'euros.

### **La cellule d'appui à la création d'opérateurs ferroviaires de proximité**

Mise en place le 7 juillet 2008 de la cellule d'appui à la création d'opérateurs ferroviaires de proximité : les opérateurs ferroviaires de proximité doivent proposer des solutions adaptées pour le fret et regrouper

à l'échelon local les flux de marchandises et leur distribution. Ils contribueront ainsi à redéployer le fret local et à atteindre les objectifs fixés par le Gouvernement dans le cadre du Grenelle : augmenter la part de marché du fret non routier de 25% en 2012.

### **Préservation de la biodiversité**

#### ***Mission d'expérimentation « Trame verte et bleue »***

##### *Les objectifs*

À l'issue du Grenelle plusieurs propositions ont été actées en faveur de la recherche sur la biodiversité et plus particulièrement sur la création d'une trame verte et d'une trame bleue chargée de mettre en relation les zones de protection sur le territoire français. La trame verte est un outil d'aménagement du territoire, constituée de grands ensembles naturels et de corridors les reliant ou servant d'espaces tampons. Elle est complétée par une trame bleue formée des cours d'eau et masses d'eau et des bandes végétalisées généralisées le long de ces cours et masses d'eau. Elles permettent de créer une continuité territoriale.

##### *Les instruments et moyens mis en oeuvre*

Pour concrétiser la proposition, un comité "Trame verte et bleue", piloté par le sénateur Paul Raoult (PS) et ancien président des parcs naturels régionaux, a été installé le 3 mars 2008. Le ministre de l'Écologie a confié cette mission d'expérimentation à l'association Alsace Nature, membre de France Nature Environnement (FNE), l'objectif étant de faciliter la circulation des espèces sauvages, animales et végétales et de protéger ainsi la diversité du vivant. L'association dispose d'un budget de 135.660 euros financé par le ministère de l'Écologie. L'association qui regroupe 147 associations locales pilotera une équipe d'experts associatifs chargée d'identifier les moyens de rétablir techniquement et écologiquement des continuités écologiques majeures. Le but : cartographier, sur le territoire alsacien, les infrastructures existantes (routes, voies ferrées, canaux) et les problèmes spécifiques qu'elles posent au regard de la fragmentation des milieux et des exigences écologiques des espèces sauvages. Des pistes d'actions pour rétablir des liaisons entre tous les espaces protégés, devront être proposées et la méthode reproductible pour qu'elle puisse être reprise partout en France.

#### ***Lancement de la Fondation scientifique pour la biodiversité***

Jean-Louis Borloo, Valérie Pécresse, ministre de l'Enseignement supérieur et de la Recherche, et Nathalie Kosciusko-Morizet ont lancé la nouvelle Fondation scientifique pour la biodiversité le 26 février 2008.

##### *Les objectifs*

Valoriser les enjeux de la biodiversité en assurant à la fois une fonction de coordination de la recherche mais aussi une mission d'information du grand public sur les enjeux de la préservation du vivant. Il s'agit également de mener une réflexion sur le droit du sol et le droit d'urbanisme pour que la biodiversité soit intégrée dans les plans locaux d'urbanisme et les schémas de cohérence territoriale ; protéger des zones humides avec la possibilité pour les agences de l'eau d'acheter ses territoires pour en faire des sanctuaires et favoriser la création de corridors écologiques, mener une réflexion sur la possibilité de créer des servitudes environnementales contractuelles pour faire évoluer le droit français de telle manière qu'on passe d'un droit à « ne pas faire » à un « droit à faire ».

##### *Les instruments et moyens mis en oeuvre*

Présentée comme un outil opérationnel du Grenelle, cette fondation réunit les huit organismes publics de recherche français (Cemagref, Cirad, CNRS, Ifremer, Inra, IRD, MNHN et BRGM), les grandes ONG environnementales et les entreprises. Elle regroupe dorénavant l'Institut français de la biodiversité et le

Bureau des ressources génétiques, les deux groupements d'intérêt scientifique qui fédéraient déjà ces huit organismes de recherche. Cela permet donc de créer un lien entre les décideurs et les scientifiques.

Au niveau du financement, les huit organismes de recherche apporteront 2,8 millions d'euros sur quatre ans (dont 70% par le CNRS et l'INRA), le ministère de la Recherche, 830.000 euros chaque année et celui de l'Ecologie, 500.000. Une équipe de 20 scientifiques issus des 8 organismes publics fondateurs sera mobilisée à plein-temps.

C'est assez nouveau en la matière, le gouvernement compte surtout sur le mécénat des entreprises pour soutenir cette fondation. Jean-Louis Borloo a ainsi indiqué qu'une équipe d'une dizaine de personnes dédiées au mécénat, chargées d'expliquer aux entreprises l'intérêt qu'elles auraient à financer la biodiversité, sera mis en place.

#### *Les limites*

Le budget ne correspond pas aux ambitions du Grenelle, qui estimait nécessaire le doublement des crédits pour enrayer la perte de biodiversité.

#### **Mise en place d'un tableau de bord des mers et océans**

Jean-Louis Borloo a retenu la première mesure proposée par le comité opérationnel « mer et littoral » du Grenelle: la mise en place d'un tableau de bord des mers et océans sous juridiction française.

#### *Les objectifs*

Le tableau de bord consiste à dresser l'état des lieux et assurer le suivi des eaux sous souveraineté française pour servir d'appui aux politiques publiques de gestion de l'espace marin. L'élaboration de ce tableau de bord a donc vocation à assurer un suivi régulier et précis des évolutions en la matière afin que des mesures de gestion adaptées puissent voir progressivement le jour.

#### *Les instruments et moyens mis en oeuvre*

L'Institut français de recherche pour l'exploitation de la mer (IFREMER) et l'Agence des aires marines protégées ont signé une convention-cadre le 19 février 2008 en vue de s'engager mutuellement pour 5 ans sur ce projet. Celle-ci permettra de faciliter et d'accélérer le développement d'un réseau d'aires marines protégées d'ici 2012 dans le cadre de la mise en œuvre de la directive européenne pour la protection du milieu marin. A noter que d'autres programmes sont également prévus par la convention, à savoir les analyses stratégiques régionales ou la conduite de programmes européens de suivi d'espèces et d'habitats marins à l'instar des programmes Life de l'Union Européenne.

Le principe de gestion concertée par écosystème s'inscrit dans une démarche de développement durable en faisant appel à une coopération continue et constructive des différents acteurs de la gestion et de la protection de l'espace littoral et marin français. Le projet est construit autour de 3 grandes étapes relatives à l'acquisition de données, la mise en place d'une grille d'indicateurs et la détermination d'objectifs de gestion. Les chercheurs et les experts vont devoir définir ensemble les nombreuses données à collecter, choisir des indicateurs écologiques et socio-économiques à la fois adaptés au contexte national mais aussi cohérents avec les obligations de la France sur le plan international.

#### **Le refus d'un projet de mine d'or en Guyane**

Après plusieurs années de controverses, le 30 janvier 2008, le président Nicolas Sarkozy a annoncé sa décision de ne pas donner une suite favorable au projet d'exploitation de mine d'or en Guyane. Ce projet visait à creuser une carrière et une exploitation industrielle de type Seveso II au cœur de la forêt primaire dans un site d'une grande richesse en termes de biodiversité tant végétale qu'animale ayant fait l'objet de plusieurs mesures de conservation. Les associations de protection de la nature locales et

métropolitaines très actives sur ce dossier craignaient une atteinte majeure et irréversible à la biodiversité et aux populations de la région au regard des techniques employées dans la mine.

Abordée à l'occasion du Grenelle de l'environnement par le groupe de travail Biodiversité, l'annulation du projet n'a pourtant pas suscité de consensus lors des débats. Une mission d'inspection a donc été lancée en décembre 2007 par Jean-Louis Borloo et Michèle Alliot-Marie, Ministre de l'Intérieur, de l'Outre-Mer et des Collectivités Territoriales. Cette mission a notamment conclu qu'aucun argument majeur et décisif, pour un refus, ne pouvait être invoqué à partir du dossier de demande. Cette position plutôt favorable au projet a été contrebalancée par la note d'analyse du Museum National d'Histoire Naturelle qui précise que quelles que soient les mesures de réduction d'impact de l'exploitation industrielle prévue, celle-ci détruirait les sites concernés. Ainsi, bien que le dossier était complet sur le plan technique et réglementaire, le Président Sarkozy n'a pas souhaité donner l'autorisation d'exploitation. « Conformément aux conclusions du Grenelle de l'environnement, nous avons réalisé une analyse très approfondie de ce dossier. », a déclaré Jean-Louis Borloo.

Conscient des conséquences économiques de l'arrêt du projet, le Président de la République a assorti sa décision du souhait de développer une exploitation des ressources aurifères compatibles avec la préservation des richesses de biodiversité de la Guyane. Il a donc appelé à la mise en place d'un schéma départemental d'orientation minière et d'aménagement.

#### ***Un accord sur la protection et la gestion des espèces sauvages et des territoires***

Jean-Louis BORLOO a lancé un travail partenarial avec l'ensemble des acteurs de la chasse, de la protection de la nature et des territoires ruraux, en vue d'obtenir un accord sur la protection et la gestion des espèces sauvages et des territoires, le partage et l'amélioration de la connaissance et l'économie de la chasse. Après 9 réunions, un accord a été conclu, au terme d'une démarche sans précédent depuis plus de 25 ans. Cet accord scelle des avancées importantes pour une gestion durable et consensuelle des espèces sauvages et des territoires ruraux.

Un vaste chantier est lancé : valorisation des zones humides, la trame verte et la trame bleue, coopération européenne pour l'accueil des oiseaux migrateurs. Un important programme de travail sur les territoires est lancé, afin de mieux valoriser les zones humides, de mobiliser de façon opérationnelle la trame verte et bleue sur les questions cynégétiques, et d'approfondir la coopération européenne ainsi qu'avec les pays d'Afrique, qui accueillent les oiseaux migrateurs. L'observatoire national de la faune sauvage et de ses habitats est rénové et réalisera des expertises collectives, sur la base de rapports scientifiques.

#### ***Inscription du récif corallien de Nouvelle-Calédonie au patrimoine de l'UNESCO***

Inscription, le 8 juillet 2008, d'une grande partie du récif corallien de Nouvelle-Calédonie sur la liste du patrimoine mondial de l'humanité de l'UNESCO. Il s'agit du premier espace de l'Outre-Mer français inscrit au patrimoine mondial. « En cette année internationale des océans, un nouveau pas a été franchi vers l'objectif fixé, dans le cadre du projet de loi Grenelle Environnement, de placer 2 % du territoire sous protection forte d'ici 10 ans » a indiqué Jean-Louis Borloo.

#### ***Le Grenelle Environnement en Outre-Mer***

Jean-Louis Borloo a signé le premier accord territorial d'application Outre-Mer du Grenelle Environnement en juillet 2008. Cet accord marque le lancement officiel du programme « GERRI » (Grenelle Environnement à la Réunion - Réussir l'innovation) dont l'objectif principal est le développement durable intégral en 2020 et l'autonomie énergétique en 2025.

Conformément à la méthode du Grenelle, l'ensemble des parties prenantes s'engage dans ce projet partenarial pour conduire les mutations technologiques et sociétales nécessaires dans les domaines de

l'efficacité énergétique du bâtiment, de la réduction des consommations d'énergies, de l'accélération du développement des énergies renouvelables et des modes de transports doux alternatifs, des éco-quartiers et du tourisme. Ces priorités font l'objet d'un programme concret et opérationnel. Une gouvernance commune avec toutes les parties prenantes sera mise en place.

### ***Parcs naturels : un appel à projets***

Dotés d'une forte capacité d'ingénierie territoriale, les 45 parcs naturels régionaux de France, sont apparus pour le ministère de l'Ecologie des terrains d'expérimentation d'initiatives pilotes en matière d'aménagement du territoire. A cet égard, Jean-Louis Borloo avait annoncé la mise en place d'un appel à projets innovants. Ouvert aux parcs naturels régionaux sur ces 3 thématiques : la qualité des paysages périurbains, la trame écologique et les plans climat, cet appel à projets est doté d'une contribution de l'Etat de 2 millions d'euros. Au total, 42 des 45 parcs naturels régionaux ont relevé le défi et remis 25 candidatures le 1er avril 2008. Les dossiers ont fait l'objet d'une expertise régionale et nationale pour sélectionner les projets les plus porteurs d'innovation. A l'issue de cette analyse, 12 candidatures ont été retenues.

### ***Le "Groupe Pyrénéen" Ours***

Nathalie Kosciusko-Morizet a lancé le 26 juin 2008 le "Groupe Pyrénéen" Ours. Véritable instance de dialogue, ce groupe qui représente tous les services de l'Etat, élus, professionnels de l'agriculture, de la forêt et du tourisme, mais aussi chasseurs, associations de protection de la nature et de l'environnement veillera à se coordonner avec les travaux conduits dans le cadre du comité de pilotage du Plan de soutien à l'économie agro-sylvo-pastorale pyrénéenne. Ce groupe doit à l'avenir permettre d'entretenir la concertation autour de la mise en oeuvre du Plan de restauration et de conservation de l'ours brun dans les Pyrénées françaises.

### ***Parc marin sur l'estuaire de la Gironde et les Pertuis charentais à l'étude***

Le ministère de l'Ecologie a décidé de mettre à l'étude un projet de parc naturel marin sur l'estuaire interne et externe de la Gironde ainsi que sur les Pertuis charentais. Ce projet s'inscrit dans le cadre des engagements du Grenelle en faveur d'une gestion durable et concertée des ressources du littoral et de la mise en place de 10 parcs naturels marins d'ici à 2012. Les premiers résultats de cette étude, conduite sous l'autorité des préfets, et en pleine concertation avec l'ensemble des parties prenantes, sont attendus pour la fin du premier semestre 2009. La création du parc naturel marin pourra être alors envisagée.

### **Problématique des pesticides**

Le Grenelle a fait émerger un consensus sur la nécessité d'une politique ambitieuse de réduction de l'usage des produits phytosanitaires. Au terme du Grenelle, la France a décidé de réduire de moitié l'usage des pesticides d'ici 10 ans, et de supprimer progressivement les molécules les plus dangereuses du marché. Afin de respecter cet engagement, le 29 janvier 2008, le ministère de l'agriculture a annoncé que les autorisations de mise sur le marché des produits phytosanitaires contenant 30 substances « considérées comme les plus préoccupantes » vont être retirées. Cette décision concerne plus de 1.500 préparations commerciales de produits phytosanitaires.

Cette décision constitue la première mesure du plan ECOPHYTO 2018. Le Ministre de l'Agriculture Michel Barnier avait installé le 15 novembre 2007, le comité d'orientation du plan de réduction de l'usage des pesticides ECOPHYTO 2018. Ce plan de réduction comporte deux volets : le retrait du marché dans les meilleurs délais au regard des solutions alternatives existantes, des produits contenant les 53 substances actives les plus préoccupantes, dont 30 avant la fin 2008 et l'élaboration d'un plan de réduction de 50% de l'usage des pesticides dans un délai de dix ans, si possible.

S'agissant des stocks, les préparations n'ont plus été autorisées à la distribution à partir du 30 avril 2008 et à l'utilisation par les agriculteurs à partir du 31 décembre 2008 à l'exception de certaines préparations pour lesquelles des solutions alternatives sont en cours d'évaluation à l'AFSSA et devraient être disponibles pour la campagne 2009. La distribution des préparations contenant ces trois substances est ainsi maintenue jusqu'au 31 décembre 2008 et leur utilisation est maintenue jusqu'au 31 décembre 2009, ce qui est inadmissible selon certaines associations.

Le plan Ecophyto 2018 définitif, qui doit donner les modalités permettant de réduire l'emploi des produits phytosanitaires de 50 % en dix ans, sera présenté à la fin du mois d'août 2008 au Président Nicolas Sarkozy.

### **Nucléaire**

Le Haut Comité pour la transparence et l'information sur la sécurité nucléaire a été créé au mois de juin 2008. Il s'agit d'une instance d'information, de concertation et de débat sur les risques liés aux activités nucléaires et l'impact de ces activités sur la santé des personnes, sur l'environnement et sur la sécurité nucléaire. Alors que le Grenelle a souligné l'importance du dialogue partagé, Jean-Louis Borloo a tenu à souligner lors de la réunion d'installation du Haut Comité, la richesse de la composition de cette instance, qui rassemble l'ensemble des parties prenantes au service de la transparence (élus, exploitants d'installations, associations, personnalités qualifiées, organisations syndicales et représentants de l'administration).

La loi du 13 juin 2006 dispose que toute personne a le droit d'être informée sur les risques liés aux activités nucléaires. Après l'Autorité de sûreté nucléaire le 13 novembre 2006, les commissions locales d'information auprès des installations nucléaires de base le 12 mars 2008, la création du Haut Comité constitue ainsi une autre étape dans la mise en oeuvre de ce droit à l'information des citoyens.

Selon Corinne Castanier<sup>72</sup>, le Haut comité est « composé pour l'essentiel de pronucléaires, ne pouvant être saisi que par quelques hauts responsables et par l'ensemble des exploitants nucléaires (ni par les citoyens ni par les associations) »

Notons qu'un sondage réalisé en juillet 2008<sup>73</sup> indique que la défiance des Français vis-à-vis du gouvernement en cas d'incident nucléaire est très marquée : 70 % des sondés ne lui font « plutôt pas confiance » pour être informés.

Depuis le début du mois de juillet 2008, des incidents en cascade - 11 de niveau 1 sur l'échelle internationale allant de 0 à 7, témoignent des défaillances de la filière nucléaire. A la suite de l'accident du Tricastin du 7 juillet, qui a entraîné le rejet de 74 kg d'uranium dans les cours d'eau, Jean-Louis Borloo a demandé au Haut Comité de se pencher sur la situation radio-écologique de l'ensemble des sites nucléaires français.

### **Agriculture biologique**

Une convention destinée à favoriser le développement de l'agriculture biologique dans les zones de captage d'eau a été signée entre les agriculteurs bio d'Ile-de-France et l'Agence de l'eau Seine-Normandie. Les objectifs sont les suivants : la protection de la ressource en eau autour des zones où se trouvent les captages prioritaires de la région et le maintien d'une agriculture de proximité.

L'objectif est que ce type d'initiative puisse être généralisé sur l'ensemble des bassins, de manière à engager au plus vite des opérations territoriales qui permettront tout à la fois de concilier le

<sup>72</sup> Corinne Castanier, Nucléaire et démocratie, in « Pour repolitiser l'écologie », pp.81-89, Editions Parangon, 2007

<sup>73</sup> Sondage réalisé, vendredi 18 juillet, par l'Ifop pour le journal Le Monde.

développement de l'agriculture biologique et la structuration de ses filières avec la protection voire la reconquête de la qualité de la ressource en eau.

## **Secteur de l'eau**

### ***La lutte contre les produits toxiques***

Un plan national d'action concernant la pollution des cours d'eau aux PCB (polychlorobiphényles) a été présenté le 6 février 2008, à l'occasion de l'installation du comité national de pilotage et de suivi sur les PCB, par les ministères de l'écologie, de l'agriculture et de la santé. Dix-huit arrêtés d'interdiction de la pêche en vue de la commercialisation ou de la consommation ont déjà été pris en France depuis ces 18 derniers mois en raison de teneurs élevées en PCB relevées dans des poissons ou dans des sédiments.

Jean-Louis Borloo, afin de condamner fermement les dégazages en mer, a décidé de mettre en place des mesures significatives contre ces actes de pollution illégaux. Des instructions ont été passées pour une application stricte du droit.

## **Santé**

A l'issue du Grenelle, la France s'est fixé un objectif plus ambitieux que celui de l'Union européenne : respecter la limite de  $15 \mu\text{g}/\text{m}^3$  dans l'air d'ici à 2015 pour les PM 2,5. Les concentrations PM10 devront également être réduites de 30% d'ici à 2015. Pour atteindre ces niveaux, un "plan particules" est en cours d'élaboration. Il sera intégré à un nouveau plan national santé et environnement qui sera finalisé avant la fin de l'année 2008, afin de réduire la présence dans l'environnement de substances dangereuses.

## **Energies renouvelables**

### ***Projets de centrales de production d'électricité et de chaleur alimentées à partir de biomasse***

En juin 2008, le ministère de l'Écologie a sélectionné, à l'issue d'un appel d'offres, 22 projets de centrales de production d'électricité et de chaleur alimentées à partir de biomasse. Pour accélérer le développement des énergies renouvelables et compte tenu du succès de cet appel d'offres, Jean-Louis Borloo et Nathalie Kosciusko-Morizet ont décidé de lancer un nouvel appel d'offres prochainement.

## **Responsabilité environnementale**

L'Assemblée nationale a adopté mercredi 25 juin 2008 le projet de loi relatif à la responsabilité environnementale qui instaure le principe de pollueur-payeur et qui consacre l'introduction en droit français d'un régime de responsabilité pour les atteintes à l'environnement les plus graves et renforce considérablement la répression des pollutions en mer. « Une avancée majeure rendue possible grâce au Grenelle de l'environnement » ont déclaré Jean-Louis Borloo et Nathalie Kosciusko-Morizet.

Les nouvelles dispositions législatives créent à la charge des exploitants des obligations précises et fortes en matière de prévention et de réparation des dommages causés aux sols, aux eaux, aux espèces et aux habitats naturels. Le texte adopté durcit par ailleurs fortement les peines et les sanctions encourues en cas de rejets volontaires ou involontaires dans la mer. Il renforce le dispositif de protection de la faune et de la flore en élargissant le champ des contrôles possibles sur les activités susceptibles de présenter un risque sur les sites NATURA 2000.

### 7.3.2. Les engagements sectoriels fidèles au Grenelle

#### ***Le secteur de la grande distribution***

La convention d'engagement de la grande distribution pour un commerce durable a été signée le 29 janvier 2008 avec la Fédération des Entreprises du Commerce et de la Distribution. Cette convention, ou déclaration d'intention d'une durée de cinq ans, s'articule autour de différents axes :

- Double affichage : il s'agit de faire figurer un «prix écologique» à côté du prix en euros<sup>74</sup> pour informer les consommateurs et les inciter à effectuer des achats responsables. De manière à orienter les choix des consommateurs vers les produits écologiques, les distributeurs prévoient d'évaluer l'impact environnemental des produits et d'informer les consommateurs du résultat, en collaboration avec les administrations en charge (ministère, ADEME), les associations de consommateurs et les associations de protection de l'environnement.. Cette démarche est expérimentée durant toute l'année 2008 sur un échantillon d'environ 300 produits et sera progressivement étendue, à compter de 2010, en fonction des résultats obtenus.
- La convention prévoit également de doubler, à horizon de trois ans, le nombre de produits mis sur le marché bénéficiant d'un éco-label, à travers notamment l'organisation conjointe d'une campagne nationale d'information et de communication destinée au grand public<sup>75</sup>.
- La grande distribution promet en outre d'augmenter d'au moins 15 % par an la part des produits issus de l'agriculture biologique dans le total des ventes alimentaires. Le ministère et les autres acteurs concernés s'attacheront quant à eux à promouvoir la consommation de produits bio (à l'exemple de la circulaire sur le bio dans la restauration administrative).
- Parmi les autres engagements on notera la réduction du nombre d'emballages avec un objectif plancher de -10% d'ici 2012 et l'amélioration du recyclage en intégrant les matériaux recyclés dans les emballages avec un objectif de 75% pour le verre et le papier carton.
- Enfin la convention vise à encourager une réduction des consommations énergétiques et des émissions de gaz à effet de serre du secteur du commerce et la distribution. Pour ce faire, la grande distribution généralisera la démarche bilans carbone en proposant avant la fin 2008 une méthodologie commune d'évaluation, adaptée aux spécificités des magasins et élaborera avant la fin de 2009, des indicateurs et valeurs de référence en cohérence avec les réglementations thermiques et efficacité énergétique pour améliorer l'efficacité énergétique des magasins. Les parties prenantes se sont également engagées à étudier les potentialités d'intégration des énergies renouvelables.

#### ***Secteur des transports***

Jean-Louis Borloo a signé en janvier 2008 une convention dans laquelle les différents acteurs du secteur aérien s'engagent à maîtriser leur impact sur le réchauffement climatique et plus largement sur l'environnement. Cette convention, validée par Air France-KLM, le groupement des Industries françaises aéronautiques et spatiales, l'Union des aéroports français ou encore le Syndicat des compagnies aériennes autonomes, comporte des objectifs précis sur la réduction des émissions de gaz à effet de serre et la limitation des nuisances sonores.

### 7.3.3. Mesures et décisions gouvernementales en contradiction avec le Grenelle

Dans les semaines et mois qui ont suivi le Grenelle, un manque de cohérence politique a été observé dont voici les principaux éléments:

<sup>74</sup> Le groupe Casino a décidé d'évaluer l'impact environnemental de ses produits de marques propres et est en train de mettre en place un étiquetage spécifique. Celui-ci devrait contenir deux niveaux d'information : des informations chiffrées et un code couleur décrivant l'ampleur des impacts environnementaux associés, à l'image de l'étiquette énergie. Les informations chiffrées porteront sur les impacts clés des produits de grande consommation à savoir le transport, les émissions de CO2 liées à la fabrication de l'emballage et le recyclage de cet emballage.

<sup>75</sup> Très développés en Allemagne, en Suisse et dans plusieurs pays d'Europe du Nord, les éco-labels (marque NF Environnement et l'Ecolabel européen) souffrent en effet en France d'un manque de visibilité.

*Concernant les transports :*

- la convention entre le gouvernement français et le secteur aérien ne porte pas sur ce qui faisait partie des grandes revendications des associations pendant le Grenelle : la suppression des subventions aux compagnies low-cost et l'introduction d'une taxe sur le kérosène sur les lignes domestiques faisant concurrence aux liaisons ferroviaires à grande vitesse ;
- alors que l'arrêt de l'augmentation des capacités routières – soulignons que la France a le premier réseau autoroutier d'Europe – et aéroportuaires, sauf "cas de sécurité ou d'intérêt local", avait été entériné, le gouvernement a multiplié les annonces de poursuite de projets d'infrastructures : différents projets d'autoroute ont été confirmés malgré leurs impacts sur la biodiversité (autoroutes : Lyon-Saint Etienne, Pau-Langon<sup>76</sup>, Arles, Bordeaux, Strasbourg, Caen, Gap, Chambéry, Dijon, Grenoble, Lanagevin, création d'un aéroport à Notre Dame des Landes). L'argument du gouvernement : il s'agit de projets de contournement urbains et de résorption de points noirs. Pour France Nature Environnement, « non seulement ces projets sont destructeurs de l'environnement mais, en outre, ils sont tous autorisés sans concertation ou à la suite de débats publics tronqués ». L'association écologiste demande un réexamen de ces projets dans la concertation et à la lumière des conclusions du Grenelle de l'environnement. Notons que les projets de contournements de Toulouse et Bordeaux ont été abandonnés et que Jean-Louis Borloo a annoncé que désormais les nouvelles infrastructures devront correspondre aux critères de développement durable;
- en novembre 2007, le secrétariat d'Etat au transport, Dominique Bussereau, a fait part de sa conception de la taxe kilométrique sur les poids lourds, adoptée dans son principe par le Grenelle. Cette taxe a vocation à s'appliquer uniquement aux routes nationales, contrairement aux conclusions du Grenelle qui englobait l'ensemble du réseau routier, hors autoroutes ;
- en juin 2008, Dominique Bussereau a annoncé, en concertation avec Jean-Louis Borloo une série de mesures en faveur des transporteurs routiers, qui visent à faire face à l'augmentation du prix du pétrole. Le Gouvernement a décidé des mesures conjoncturelles et annoncé la poursuite des actions structurelles, visant à améliorer la compétitivité (étalement du paiement des charges fiscales et sociales, mise à l'ordre du jour de la politique fiscale sur les carburants lors de la présidence française de l'Union européenne, modération des péages autoroutiers...)
- le gouvernement français a renoncé à diminuer les vitesses sur routes et autoroutes, une des mesures proposées à l'issue du Grenelle.

*Concernant le secteur de la pêche*

Début novembre 2007, à la suite d'un blocage des ports par les marins pêcheurs protestant contre l'augmentation du prix du gazole, des mesures d'urgence (détaxation temporaire de l'énergie consommée, exonération totale des charges salariales et patronales des affrêteurs pour une durée de 6 mois) ont été annoncées alors qu'elles entraient en contradiction profonde avec les objectifs affichés par le Grenelle de préservation des ressources halieutiques.

*Concernant le nucléaire*

Lors de son discours de clôture du Grenelle le 25 octobre 2007, Nicolas Sarkozy a affirmé que le défi climatique ne pourrait être relevé sans cette énergie. Seule concession, il a indiqué ne pas vouloir créer de nouveaux sites nucléaires. Or, Nicolas Sarkozy a confirmé le 3 juillet 2008 la construction d'une deuxième tranche de type EPR sur le sol français. Elle viendra s'ajouter dans une dizaine d'années à celle qui se construit actuellement à Flamanville (Manche), et dont la mise en service est programmée pour 2012.

<sup>76</sup> « L'autoroute Langon-Pau détruira 2000 hectares d'espaces naturels, 8 zones Natura 2000, de nombreux habitats et espèces protégées, telles que le vison d'Europe », a souligné Jean-Stéphane Devisse de WWF. Ces destructions seraient d'autant plus lourdes qu'elles ont été sous-évaluées.

La décision de construire un deuxième EPR a été vivement critiquée par les associations écologistes : pour Greenpeace, cette annonce sonne « en partie la mort du Grenelle de l'environnement », qui donnait « la priorité absolue aux économies d'énergie et au développement des énergies renouvelables ».

Notons également que, pendant le processus du Grenelle et par la suite, le chef de l'Etat a tenté, à chacun de ses déplacements à l'étranger d'aider Areva et EDF à vendre des réacteurs nucléaires. Le 24 septembre, à la tribune de l'ONU, M. Sarkozy a même annoncé que la France était "prête à aider tout pays qui veut se doter de l'énergie nucléaire". Lors de son discours de clôture du Grenelle, le 25 octobre 2007, le Président de la République a annoncé qu' "aucun nouveau site nucléaire ne sera créé", alors que tous les projets de nouvelles installations nucléaires sont prévus sur des sites déjà existants. C'est par exemple le cas du réacteur nucléaire EPR (fission nucléaire), en construction dans l'enceinte de la centrale nucléaire de Flamanville (Manche), et du réacteur ITER (fusion nucléaire), en construction dans le site nucléaire de Cadarache (Bouches-du-Rhône)

Signalons que le nucléaire est perçu comme moins risqué que le changement climatique par les Français, selon un sondage réalisé le 18 juillet par l'Ifop pour Le Monde. 27 % jugent que les risques liés au nucléaire sont les plus préoccupants, contre 53 % qui estiment que ce sont ceux liés au réchauffement de la planète. Un renversement par rapport à 2002, où ces pourcentages étaient respectivement de 33 % et 20 %. La proportion de Français estimant nécessaire de maintenir la part du nucléaire dans le « mix énergétique » national s'élève à 67 %, contre 52 % en 2002. Notons par ailleurs que la crise énergétique pousse certains pays européens, comme l'Allemagne, à remettre en question la sortie du nucléaire.

#### *Concernant les déchets*

Le gouvernement n'a pas décidé de moratoire sur les incinérateurs. Certains projets emblématiques (comme celui de Fos, près de Marseille) ne sont pas abandonnés. Par ailleurs, le fonctionnement des quelques 128 incinérateurs actuellement en service n'est pas remis en cause .

#### *Concernant les pesticides*

Le 7 avril 2008, le gouvernement français a autorisé l'usage de l'insecticide Cruiser malgré les dégâts que celui-ci occasionne. Le 21 février 2008, plusieurs centaines de personnes manifestaient à Paris, à l'appel de la Coordination des apiculteurs de France et de plusieurs associations environnementales dont le Mouvement pour les Droits et le Respect des Générations Futures (MDRGF) pour demander le retrait du pesticide Cruiser. Les apiculteurs et les associations dénoncent cet insecticide apparenté au Gaucho et au Regent pourtant incriminés pour leur impact néfaste sur les abeilles et retirés du marché français en 2004. Rappelons en effet que le ministre de l'Agriculture avait autorisé le 9 janvier 2008 l'usage du pesticide systémique Cruiser pour un an, en l'assortissant de précautions maximales.

#### **7.3.4. Tableau récapitulatif**

Afin de vérifier l'adéquation entre les recommandations de l'OCDE concernant la politique environnementale de la France et les principales mesures proposées à l'issue du Grenelle et celles adoptées jusqu'à présent, nous proposons ci-dessous un tableau récapitulatif.

	Principales recommandations de l'OCDE	Principales mesures proposées à l'issue du Grenelle	Principales mesures adoptées après le Grenelle (jusqu'en août 2008)
	Réexaminer la fiscalité environnementale	Groupe 1 : <ul style="list-style-type: none"> <li>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.</li> </ul>	Le projet de loi Grenelle ne met pas en oeuvre la contribution climat-énergie mais prévoit qu'elle sera étudiée par l'Etat d'ici la fin de l'année 2008.
<b>Secteur agricole</b>	Réduire la pollution d'origine agricole : nitrates et pesticides	Groupe 2 : <ul style="list-style-type: none"> <li>Réduire de façon drastique toutes les pollutions diffuses (produits phytosanitaires, nitrates, PCB, métaux lourds...)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Retrait du marché des produits phytosanitaires contenant 30 substances dangereuses</li> <li>Préparation d'un plan de réduction des produits phytosanitaires (prévu pour fin août 2008)</li> <li>Plan d'action national concernant la pollution des cours d'eau aux PCB</li> </ul>
		Groupe 4 : <ul style="list-style-type: none"> <li>Réduire les pollutions par les nitrates et le phosphore en 5 à 10 ans</li> <li>Interdire l'usage des substances les plus dangereuses dès que possible et réduire fortement l'usage des pesticides à moyen terme</li> </ul>	
<b>Biodiversité et ressources naturelles</b>	Améliorer la mise en œuvre des lois montagne, littoral, paysage et des directives européennes habitats et oiseaux	Groupe 2 : <ul style="list-style-type: none"> <li>Construire une trame verte nationale</li> <li>Adopter une loi d'orientation sur la mer</li> <li>Regrouper les différents établissements publics dans une seule organisation traitant de la biodiversité</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Mission d'expérimentation « Trame verte et bleue »</li> <li>Mise en place d'un tableau de bord des mers et océans</li> <li>Accord sur la protection des espèces sauvages</li> </ul>
	Renforcer l'intégration des préoccupations de biodiversité dans les décisions locales	Groupe 2 : <ul style="list-style-type: none"> <li>Mettre la biodiversité au coeur des politiques et des stratégies territoriales</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Mise en place d'un schéma départemental d'orientation minière en Guyane</li> <li>Lancement d'un Grenelle de l'environnement en Outre-Mer</li> </ul>
	Continuer à accroître la superficie des zones protégées	Groupe 2 : <ul style="list-style-type: none"> <li>Protéger davantage les patrimoines naturels les plus remarquables et menacés</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Inscription du récif corallien de la Nouvelle-Calédonie au patrimoine de l'Unesco</li> </ul>
	Organiser et renforcer les moyens de la connaissance de la biodiversité	Groupe 2 : <ul style="list-style-type: none"> <li>Créer une fondation de coopération scientifique</li> <li>Développer les sciences de l'écologie et leur enseignement du primaire au supérieur</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Lancement de la Fondation scientifique pour la biodiversité</li> </ul>
<b>Energie</b>	Renforcer les efforts d'économie d'énergie	Groupe 1 : <ul style="list-style-type: none"> <li>Lancer un chantier de rénovation énergétique des bâtiments existants</li> <li>Lancer un programme de rupture technologique sur le bâtiment neuf</li> <li>Etendre l'étiquetage énergétique</li> <li>Concevoir des modes de production efficaces en énergie</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Lancement d'un plan de rénovation thermique de l'habitat</li> <li>En prévision : extension du système de bonus-malus à d'autres produits que les véhicules (électroménager)</li> <li>Convention de la grande distribution : affichage d'un prix écologique</li> </ul>
	Promouvoir les énergies renouvelables	Groupe 1 : <ul style="list-style-type: none"> <li>Passer de 9 % à 20 % la part des énergies renouvelables dans la consommation finale d'énergie en 2020</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Sélection de 22 projets de centrales de production d'électricité et de chaleur à partir de biomasse</li> </ul>
	Introduire plus de transparence dans le secteur nucléaire, y compris en renforçant l'accès à l'information	Groupe 5 : <ul style="list-style-type: none"> <li>Etablir la garantie de l'accès à l'information environnementale</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Création d'un « Haut comité pour la transparence et l'information sur la sécurité nucléaire »</li> </ul>
<b>Secteur des transports</b>	Intégrer les préoccupations environnementales	Groupe 1 : <ul style="list-style-type: none"> <li>Introduire une vignette annuelle sur les véhicules particuliers assortie d'un bonus-malus en fonction du degré de pollution</li> <li>Introduire une éco-redevance s'appliquant au transport routier de marchandises</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Adoption d'un système de bonus-malus</li> <li>Promotion des transports en commun dans les quartiers excentrés</li> <li>Promotion de projets ferroviaires mixtes (fret et voyageurs)</li> </ul>

### 7.3.5. **Conclusion**

*Quelle est l'adéquation entre les mesures proposées à l'issue du Grenelle et les mesures adoptées ?*

L'instauration d'une taxe carbone, qui est une des mesures les plus structurantes proposées et une des mesures « phare » du Grenelle, n'est pas d'actualité et le projet de loi du Grenelle, comme nous le verrons plus loin, prévoit tout au plus que cette taxe sera à l'étude.

Concernant la réduction des produits phytosanitaires, également une des mesures phare du Grenelle, un retrait des substances les plus dangereuses a été mis en oeuvre mais la réduction drastique de l'usage de ces produits en France n'est pas encore d'application malgré toutes les conséquences environnementales constatées ces dernières années. De plus, un insecticide, le Cruiser, est autorisé malgré les études révélant ses effets nocifs et malgré les protestations que celui-ci suscite.

Les deux secteurs qui ont mobilisé les premiers efforts sont ceux des transports et du bâtiment, ce qui est logique vu leur importance dans les discussions du Grenelle et dans la lutte contre le changement climatique dans le contexte de la France. Ainsi, l'instauration d'un système de bonus-malus automobile (qui pourrait être étendu à d'autres catégories de produits) répond à la nécessité d'inciter les citoyens à changer de comportement et la rénovation des bâtiments à les inciter à faire des économies d'énergie.

Lorsque les mesures adoptées sont fidèles à l'esprit du Grenelle, elles en réduisent parfois la portée, comme en témoigne le système de bonus malus automobile qui se limite aux émissions de CO<sub>2</sub>. La secrétaire d'Etat à l'Ecologie a défendu ce système en indiquant qu'il s'agissait dans un premier temps de conserver une bonne lisibilité des mesures environnementales.

Le suivi des mesures adoptées permet de conclure que jusqu'à présent, l'Etat français préfère mettre en place des mesures de transition qui ne remettent pas fondamentalement en question les modes de production et de consommation. Le contexte économique actuel en France en est certainement une des causes.

Nous constatons qu'une attention particulière a été portée par le gouvernement français aux mesures visant la protection de la biodiversité, des ressources et des sites naturels. Un certain nombre de projets ont été lancés et on peut donc s'attendre à un effet d'entraînement dans différentes régions et secteurs étant donné la multiplication d'initiatives récentes dans ce domaine. Les territoires d'Outre-Mer ne sont pas oubliés. Il s'agit, nous l'espérons, d'un éveil de conscience durable.

Certaines revendications du Grenelle ne sont pas du tout prises en considération puisque l'on constate aujourd'hui qu'aucun moratoire n'est en vigueur concernant les dossiers environnementaux emblématiques tels que les incinérateurs, autoroutes, aéroports. Et le chef de l'Etat a annoncé la construction d'une deuxième tranche de type EPR sur le sol français, contredisant ainsi une de ses affirmations dans son discours de clôture du Grenelle.

Il existe un manque de cohérence entre certaines mesures : d'un côté on veut préserver la nature, de l'autre on autorise des projets d'infrastructures qui la mettent en péril ; des mesures présentées comme étant écologiques, par exemple la création de milliers de kilomètres de lignes TGV, vont en réalité avoir de graves conséquences environnementales. D'un côté, le gouvernement français indique vouloir favoriser les alternatives au transport routier, de l'autre des mesures gouvernementales sont prises pour diminuer les effets de l'augmentation du prix des carburants.

*Quelle décision a été prise qui remettrait en question les intérêts industriels de la France ?*

L'industrie française occupe déjà des positions fortes au niveau mondial dans des secteurs comme l'énergie ou le traitement des déchets. Il semble que l'objectif actuel de l'Etat français est de transformer

au maximum les contraintes énergétiques et environnementales en opportunités de marché. Ainsi, les réglementations plus strictes en matière d'habitat et de construction adoptées dans le cadre du Grenelle ouvrent de nouvelles perspectives pour l'industrie des matériaux, des isolants et des systèmes énergétiques. Or, vouloir réellement s'attaquer aux enjeux écologiques, ce n'est pas seulement créer des opportunités commerciales, l'attrait de l'« or vert »... mais c'est aussi faire cesser des activités polluantes, destructrices et consommatrices de ressources naturelles, c'est faire porter des efforts considérables en matière de réduction des nuisances. Il faut s'attaquer aux causes de la crise environnementale et non pas seulement à ses effets, donc être prêt à reformuler les différentes politiques, y compris la politique industrielle et à reconverter certaines activités.

Révolution écologique rime avec révolution industrielle et technologique selon le gouvernement français. En témoigne notamment le lancement du plan "écotech 2012" qui a installé le 10 juillet 2008 le Comité stratégique des éco-industries. Le comité est composé de chefs d'entreprises et de personnalités qualifiées en matière d'industrie et de technologies de l'environnement et s'attellera à étudier les manières d'intégrer de façon optimale le défi environnemental au sein de l'économie française. Le site web du Ministère de l'Ecologie indique : « la révolution environnementale qui s'annonce doit être une nouvelle révolution industrielle. Aucun des enjeux environnementaux (émission de CO<sub>2</sub>, dépollution, assainissement, recyclage, énergies alternatives etc.) ne trouvera de réponse s'il n'y a pas des entreprises industrielles pour mettre au point et commercialiser des solutions. »

L'industrie peut en effet constituer une solution à certains problèmes environnementaux et contribuer dans certains cas à la préservation de l'environnement. Nous estimons qu'il est important de ne pas tomber dans la caricature en ce qui concerne le secteur industriel. Mais quelle sera la position de l'Etat français lorsqu'il s'agira d'adopter des mesures qui vont contre les intérêts des industriels ? Quelle sera la limite à partir de laquelle certaines activités seront interdites, réglementées ou sanctionnées ? Quel gouvernement sera capable de remettre en question les positions établies ? Dans le cadre des produits phytosanitaires et des biotechnologies par exemple, la France disposera-t-elle à l'avenir d'organes d'expertise et de décision réellement indépendants pour contrer des intérêts industriels puissants et très organisés ?

La France, et elle n'est bien entendu pas la seule, estime qu'il est crucial pour ses entreprises d'occuper des positions fortes, de disposer d'un temps d'avance en matière d'innovation. Or, même si beaucoup de défis écologiques nécessitent la contribution de l'industrie, faire des industriels les acteurs et les inspirateurs des politiques publiques en matière environnementale, nous semble non seulement dangereux étant donné les potentiels conflits entre l'intérêt général et les intérêts particuliers mais également symptomatique du manque de compréhension et de volonté relatifs aux défis écologiques qui nous attendent.

Des choix sont nécessaires. Il faut choisir entre le développement du nucléaire et la promotion des énergies renouvelables. Il faut choisir entre le soutien à l'agriculture intensive et une réforme en profondeur de la PAC pour promouvoir une agriculture plus soutenable. Il faut choisir entre le financement des transports collectifs et la poursuite du développement autoroutier ... Ces choix nécessitent une position indépendante et de la fermeté.

#### **7.4. Evaluation des moyens mis en oeuvre**

Le Conseil économique et social indique dans son analyse du projet de loi relatif au Grenelle<sup>77</sup> que l'ensemble des ambitions affichées par ce projet requiert un effort budgétaire extrêmement conséquent dès le budget 2009.

<sup>77</sup> <http://www.conseil-economique-et-social.fr/rapport/doclon/08050216.pdf>

Le coût total des mesures est évalué aujourd'hui à 400 milliards d'euros. A elle seule, la rénovation thermique des bâtiments de l'Etat et de ses établissements publics est estimée à 24 milliards d'euros. Quant à la construction des lignes ferrées à grande vitesse, elle se solde par une facture de 69 milliards d'euros pour la même période 2009-2020.

Le rapport de la commission des comptes de l'environnement rendu public en juin 2008 indique que la France a dépensé 36,2 milliards d'euros en actions visant à la prévention, la réduction et l'élimination des pollutions ou à lutter contre la dégradation de l'environnement en 2006. Un chiffre en progression de 4,2 % par rapport à l'année précédente. Ces 36,2 milliards d'euros pèsent à part égale entre l'administration, les entreprises, et les particuliers. Mais c'est l'administration qui décide pour les trois quarts des dépenses. Les ménages sont responsables de 7% de la dépense totale mais en paient 31%. La part des entreprises a baissé de 43 % à 34 %. Le premier poste de dépenses est la gestion des eaux usées (12,1 milliards d'euros), en hausse de 2,6%. Le deuxième budget est la gestion des déchets (11,6 milliards), le dernier tiers se répartissant entre le nettoyage des rues, la gestion des déchets radioactifs, la protection de l'air, la lutte contre le bruit et la biodiversité.

Le budget de l'Etat français pour l'année 2008 a été élaboré en juin 2007 et aucune modification substantielle n'a été apportée jusqu'à la fin de l'année 2007. La loi des finances adoptée par le Parlement en décembre pour l'année 2008 a affecté au MEDAD 9 milliards d'autorisation d'engagements et autant de crédits de paiement. Le budget 2008 est inédit puisque, pour la première fois, les crédits budgétaires concourant à la politique de développement durable sont rassemblés dans une mission unique au sens de la loi organique relative aux lois de finances. Ainsi, le budget 2008 reflète fidèlement la philosophie qui a conduit à la réorganisation du ministère de l'Ecologie, du Développement et de l'Aménagement durables. S'agissant spécifiquement des moyens attribués au ministère et à ses opérateurs, ce budget 2008 pourrait être qualifié de budget de transition étant donné que les décisions issues du Grenelle ne sont pas intégrées dans le projet de loi de finances pour 2008 pour des raisons de calendrier (le budget a été élaboré en juin et donc ne peut tenir compte de propositions émises en octobre).

Dans l'opposition, Mme Catherine Coutelle (PS) estime que ce budget est particulièrement décevant : pas de grand plan pour les transports en commun ; pas de grands programmes de recherche et d'innovation permettant de réduire la pollution et le bruit dus aux véhicules et d'affiner les dessertes et aucune politique d'aménagement du territoire. Jean-Louis Borloo a toutefois défendu son budget soulignant que le Grenelle n'aurait pas de coût mais surtout des conséquences, notamment en matière d'investissement.

A noter qu'en 2008, Nicolas Sarkozy a proposé un nouveau « contrat » pour les jeunes des quartiers, pour « réinventer la ville ». Un Investissement de 500 millions d'euros dans les transports en commun (lignes de bus, tramway) est prévu afin de « désenclaver » certaines cités. Cette somme sera prélevée sur les financements affectés au Grenelle de l'environnement.

#### *L'inquiétude des acteurs*

Les collectivités territoriales et les associations d'élus et des régions de France s'inquiètent de voir se mettre en place des mesures qui ne seraient pas à la hauteur des engagements financiers initiaux et seraient donc sans commune mesure avec les objectifs fixés lors du processus. Certains comités opérationnels chargés de la mise en oeuvre du Grenelle ont été mis en place plus tardivement que prévu et à cause de ce problème de timing, certaines mesures n'ont pu aboutir jusqu'à présent. Une des grosses questions récurrentes est celle du financement des transports collectifs.

De plus, les maires de France s'inquiètent pour l'équilibre de leurs villes sollicitées pour rénover leurs bâtiments et financer le transport en site propre. Jean-Louis Borloo a ainsi évoqué un certain nombre de mesures possibles concernant la mise en oeuvre du Grenelle:

- le Ministre s'est dit prêt à ré-intervenir dans le financement des transports en commun en site propre;
- s'agissant du logement (neuf comme ancien, privé comme public), le Ministre d'État s'est dit prêt à envisager un programme de protection thermique et phonique, avec des aides de l'Etat qui pourraient prendre la forme de prêts bonifiés.

### **7.5. La fiscalité environnementale de la France**

Le 25 octobre 2007, sur le sujet le plus emblématique du Grenelle de l'environnement, la taxe carbone, Nicolas Sarkozy a affirmé : «Je suis contre toute fiscalité supplémentaire qui pèserait sur les ménages et les entreprises, il n'est pas question d'augmenter le taux de prélèvements obligatoires.» Fin juillet 2008, Christine Lagarde, Ministre de l'Economie et de l'Emploi a indiqué les orientations qui seront mises en oeuvre dès le projet de loi de Finances pour 2009. La première est celle de l'équité fiscale. Le deuxième principe consiste à traduire dans la fiscalité les engagements du Grenelle. Dans ce domaine, Christine Lagarde estime que l'Etat doit être plus coercitif qu'incitatif, en sanctionnant les mauvais comportements. Il faut selon elle instaurer davantage de malus que de bonus. Troisième orientation, enfin, la compétitivité des entreprises : l'objectif est de parvenir à un retour à l'équilibre des finances publiques en 2012 avec une politique fiscale en faveur de la compétitivité des entreprises.

#### *La marge de manoeuvre*

Selon Eurostat, la France n'est qu'au 19ème rang européen pour le poids de la fiscalité environnementale dans le PIB et au 25ème rang pour le poids de cette fiscalité dans les recettes fiscales totales. Le poids de la fiscalité écologique par rapport au produit intérieur brut en France est de 2,3 %, la part des taxes dites environnementales dans les recettes fiscales est de 5% contre plus de 7 % en Allemagne et 10 % au Danemark. Hormis la taxe intérieure sur les produits pétroliers (TIPP), dont le produit - 17,5 milliards d'euros attendus en 2007 - alimente le budget de l'Etat sans aucune vocation environnementale, la taxe générale sur les activités polluantes (TGAP), la taxe intérieure sur la consommation de charbon (TICC) et la taxe intérieure sur les consommations de gaz naturel (TICGN) ne pèsent pas lourd dans le paysage fiscal actuel.

#### *Les limites*

Le ministre du Budget français, Eric Woerth, a réaffirmé le 15 juillet 2008 l'engagement du gouvernement de ramener le déficit public de la France à 2,5% du PIB cette année puis à 2% en 2009 pour tenir l'objectif d'un retour à l'équilibre en 2012. Ralentissement de la croissance, hausse de l'inflation et vieillissement de la population font qu'il est "plus que jamais indispensable de réaffirmer la maîtrise de la dépense publique", a déclaré Eric Woerth.

Alors que le projet de loi de Finances 2009 s'inscrit pour la première fois dans le cadre d'une programmation triennale (2009-2011), le ministre a confirmé que la progression des dépenses de l'Etat serait limitée à l'inflation (norme dite "zéro volume") sur les trois années de la programmation, soit une évolution en valeur de 2% en 2009, puis de 1,75% en 2010 et 2011 sur un périmètre élargi. "Réaliser le 'zéro volume' sur la norme élargie, c'est en fait quasiment équivalent à stabiliser en euros courants les dépenses des ministères", en raison de la dérive des dépenses liées à l'inflation et aux charges de pension, a rappelé Eric Woerth.

Le ministre a souligné que certaines dépenses restaient prioritaires, citant l'enseignement supérieur et la recherche, la mise en oeuvre du Grenelle de l'Environnement, la Justice et particulièrement l'administration pénitentiaire, et la Défense. "Comme il faut financer ces priorités avec une enveloppe constante, il est évident que certains budgets doivent baisser", a affirmé Eric Woerth.

La taxation environnementale risque par ailleurs de se heurter à l'opposition de l'opinion publique. Ainsi, il est impératif d'organiser un large débat national sur la question afin d'évaluer les différentes options et leurs conséquences et afin de concilier les objectifs environnementaux avec les objectifs de justice sociale.

#### *Les parlementaires surveilleront de près la fiscalité écologique*

En décembre 2007, les parlementaires ont constitué un groupe de travail commun sur la fiscalité environnementale. L'objectif est de mettre sous surveillance étroite les projets fiscaux émanant du Grenelle, d'analyser leur coût avant tout examen, de systématiser les études d'impact.

#### *L'examen de la Commission européenne*

Différentes consultations ont eu lieu avec les services de la Commission européenne afin vérifier la compatibilité des propositions faites par les groupes de travail du Grenelle avec le droit communautaire. Les projets de taxation écologique sont ainsi soumis à un examen très poussé. Des commissaires, à l'instar de Peter Mandelson (commerce), n'ont pas caché leurs réserves quant à la création d'une taxe carbone portant sur les importations en provenance des pays peu soucieux de lutter contre le réchauffement climatique.

### **7.6. Le projet de loi du Grenelle**

Jean-Louis Borloo<sup>78</sup> : "Il y a eu la magie du Grenelle, qui a fait qu'un accord a été trouvé, explique le ministre. Mais un accord entre des parties prenantes et une loi de la République, ce n'est pas la même chose. Il faut que ceux qui doivent émettre un avis sur le texte fassent en quelques heures le chemin que les participants au Grenelle ont fait en plusieurs mois." Certains articles du projet de loi restent de portée générale. D'autres sont très détaillés. "Jamais auparavant on n'a inscrit la création de lignes ferroviaires dans une loi, reconnaît M. Borloo. Ce n'est pas dans la tradition française. Mais il faut sanctuariser les mesures du Grenelle et être aussi précis que possible, afin de donner le signal de l'engagement à tous les acteurs. Le flou, ça ne mobilise pas."

Rendu public le 30 avril 2008, le projet de loi de programme, « loi chapeau » relative à la mise en œuvre du Grenelle poursuit son cheminement institutionnel. Après son approbation par le Conseil économique et social, qui a rendu son avis le 2 mai 2008, le projet de loi a été approuvé par le conseil des ministres du 11 juin. Le texte est maintenant entre les mains du Parlement qui devrait procéder à une première lecture début octobre 2008. Après cette loi-programme suivront une ou, plus probablement, deux lois normatives, compte tenu du grand nombre d'articles. L'objectif est d'approuver en Conseil des ministres l'essentiel des mesures normatives d'application avant l'anniversaire du Grenelle. Des articles portant sur les dispositions fiscales les plus importantes intégreront le projet de loi de finances 2009. Les moyens opérationnels et financiers sont flous : le système général, c'est que les investissements seront financés par les économies qu'ils permettront de réaliser.

L'avis des constitutionnalistes est mitigé sur le texte car la majorité des mesures du projet de loi sont d'ordre réglementaire et non d'ordre législatif. Il s'agit principalement selon eux de déclarations d'intention.

#### *Fiscalité*

Le texte ne met pas en œuvre la contribution climat-énergie, mais prévoit qu'elle sera étudiée par l'Etat d'ici la fin de l'année 2008. «L'Etat étudiera la création d'une contribution climat-énergie en vue d'encourager les comportements sobres en carbone», dit l'article 2. L'idée est de taxer la consommation d'énergie, mais de compenser strictement cette taxe par une réduction des autres prélèvements

---

<sup>78</sup> Article paru dans le journal Le Monde du 11 juin 2006

obligatoires. Le projet de loi affirme que la France soutiendra la mise en place d'un « mécanisme d'ajustement aux frontières » pour les importations en provenance des pays qui refuseraient le protocole de Kyoto.

#### *Bâtiment*

Sauf exception, tous les bâtiments publics et tertiaires neufs devront respecter une nouvelle norme «bâtiment basse consommation». Une dotation de 265 millions d'euros de crédit de paiements est prévue dans le cadre des lois de Finances des années 2009 à 2020, dont 75 millions entre 2009 et 2013. Les logements neufs seront soumis, « au plus tard en 2010 », à la norme supérieure dite « très haute performance énergétique ». L'Etat créera, pour les personnes physiques et les bailleurs sociaux, une prime à l'acquisition de logements performants, les entreprises de moins de 250 salariés bénéficiant d'un amortissement exceptionnel. Il sera fait appel de façon privilégiée à des contrats de partenariat public-privé pour réaliser les travaux portant sur les 50 et 70 millions de mètres carrés de l'Etat et de ses établissements publics. Sachant que la loi interdit à l'Etat de contraindre les collectivités à engager des dépenses, elles seront « incitées » à améliorer leur parc. Quant aux 30 millions de logements privés, ils feront l'objet de « mesures spécifiques et d'incitations financières puissantes », que ce soit par le biais d'accords avec les banques, de prêts à taux zéro, pour les économies d'énergie et de crédits d'impôt.

#### *Transport de marchandises*

Les moyens dévolus à la rénovation du réseau ferroviaire seront augmentés chaque année de 400 millions d'euros en moyenne entre 2009 et 2015. Objectif : rénover 1.000 kilomètres de voies ferrées par an. A partir de 2011, les poids lourds seront assujettis à une taxe kilométrique sur le réseau autoroutier non concédé et sur les grands axes routiers.

#### *Transport de voyageurs*

2.000 kilomètres de lignes ferroviaires à grande vitesse sont prévus d'ici à 2020. Le coût du plan s'élèvera à 69 milliards d'euros pour la période 2009-2020, financés par l'Etat à hauteur de 37 milliards (dont 22 milliards avant 2013). Une enveloppe de 500 millions d'euros est prévue pour le transport collectif urbain. Prudent, le projet de loi prévoit que les subventions seront plafonnées par rapport au coût total des projets pour éviter les dépassements de budget.

#### *Energie*

Un fonds sera créé pour soutenir la production de chaleur d'origine renouvelable. Doté de 177 millions d'euros en 2009, il sera progressivement porté à 499 millions en 2013. Les objectifs précis, énergie par énergie, et financements détaillés ne figurent pas dans la loi.

#### *Biodiversité*

Les aides budgétaires accordées par l'Etat sont portées à 200 millions d'euros par an d'ici à 2013. Trois nouveaux parcs naturels nationaux sont prévus, ainsi que l'acquisition de 20.000 hectares de zones humides.

#### *Agriculture*

Le projet confirme les objectifs du Grenelle, notamment le passage de 20 % des surfaces agricoles au biologique. Les quantités de produits phytosanitaires les plus préoccupants seront divisées par deux. Réclamée par les ONG, la séparation des activités de conseil et de vente en matière de pesticides est prévue, ce qui annonce de forts débats avec les coopératives agricoles. Un plan d'urgence en faveur de la préservation des abeilles est mis en place l'année prochaine.

#### *Santé*

Le texte s'engage à renforcer la protection des salariés exposés aux substances chimiques mais ne fixe pas d'objectifs chiffrés.

### *Gouvernance*

De nouveaux indicateurs de comptabilité nationale prenant en compte l'environnement seront créés. Des « indicateurs du développement durable de la nation » seront également fixés dans le cadre d'une conférence nationale associant Etat, collectivités locales, syndicats, salariés et associations. Quelque 100 millions d'euros par an, dès 2009, sont prévus pour aider l'administration à adopter des comportements responsables. Les entreprises devront réaliser un bilan de leur consommation énergétique dans un délai de cinq ans.

#### **7.6.1. Le projet de loi est-il fidèle au Grenelle ?**

La formulation du projet de loi apparaît parfois en retrait par rapport aux propositions du Grenelle: l'Etat "proposera", "invitera", "se fixe comme objectif", "étudiera les modalités"... Simple question sémantique, répond Jean-Louis Borloo : "Cette rédaction est conforme à la Constitution, qui veut qu'une loi d'orientation ne soit pas normative". Les modalités techniques d'application seront détaillées dans deux autres textes (Grenelle 2 et 3).

#### *Les « infidélités » au Grenelle*

La plus grande faiblesse du projet concerne la fiscalité écologique. Les mesures sur le bâtiment sont devenues seulement incitatives. Les objectifs sur l'extension de l'agriculture biologique ont été repoussés. La trame verte qui doit protéger la biodiversité n'est plus opposable au tiers, l'outil essentiel à la création de la trame a donc disparu. Les dispositions sur l'éducation et la démocratie participative sont décevantes. La suppression des ampoules à incandescence n'apparaît plus.

La réalisation du schéma national des nouvelles infrastructures de transport devait annoncer une nouvelle politique des transports mais le projet de loi se contente d'évoquer la mise en place, "à titre expérimental", d'un groupe de suivi des projets d'infrastructures majeurs. Alors que le Grenelle affirmait que la capacité routière globale du pays ne devait plus augmenter, "sauf pour éliminer des points de congestion et des problèmes de sécurité ou d'intérêt local", le projet de loi précise : "réalisée avec discernement, l'augmentation des capacités routières sera limitée au traitement des points de congestion et des problèmes de sécurité ou des besoins d'intérêt local".

#### *L'opinion des participants au Grenelle*

Malgré ces faiblesses, les réactions des différents collègues sont plutôt positives. Les associations environnementales, dont France Nature Environnement et Greenpeace, s'inquiètent des moyens financiers qui seront mobilisés mais reconnaissent que le projet de loi est conforme au Grenelle. Dans l'histoire de la concertation environnementale, ce résultat est unique. Car si on étudie l'aménagement du territoire et la construction des infrastructures, on s'aperçoit que la concertation y fait tous les jours la preuve de ses insuffisances.

Pascal Ferey, représentant de la FNSEA, a de son côté salué la "recherche d'efficacité" du ministère, relevant, par exemple, que la date pour le passage à 6 % des surfaces en agriculture biologique avait été repoussée de trois ans. "La date de 2010 était inatteignable et discréditait la mesure", a-t-il affirmé.

L'avis de Jean-Jacques Queyranne, président de la Région Rhone-Alpes, et rapporteur du Grenelle de l'environnement pour l'Association des régions de France est par contre négatif : "Force est de constater que, de reports en reculs, les engagements solennellement pris par le Président de la République et les espoirs suscités par le Grenelle de l'Environnement se sont transformés en déceptions. Nombre d'objectifs quantitatifs ont disparu (...) Une nouvelle fois les collectivités locales, et notamment les Régions, sont mises à contribution, sans que les ressources nécessaires leur soient attribuées."

La Fondation Nicolas Hulot salue la portée globale du projet de loi mais regrette fortement que la mise à l'étude d'une taxe carbone ou "Contribution climat énergie" n'ait pas encore démarré et que la loi repousse les échéances au 31 décembre 2008 alors qu'il s'agissait d'une des priorités du Grenelle. La Fondation regrette également que le principe de codécision et de coconstruction ne soit pas inscrit au cœur de la loi.

#### *Avis du CES*

Le jugement du Conseil économique et social<sup>79</sup> est relativement sévère. « Nous aurions souhaité une programmation pluri-annuelle qui aurait permis à tous les acteurs d'avoir une lisibilité. Ce n'est pas le cas », indique le rapporteur de l'avis, Paul de Viguier. « Il faut prévoir d'ici à 2010 un panel de dispositifs financiers, budgétaires et bancaires qui permettent l'amorçage du processus et dire aux parties prenantes s'il va y avoir ou non une nouvelle répartition d'efforts contributifs des usagers, contribuables, entreprises, Etat, organismes sociaux et collectivités », a-t-il poursuivi. Le rapporteur considère que le partenariat public-privé, maintes fois mentionné dans le texte notamment pour les mesures touchant à la rénovation énergétique des bâtiments, n'est pas la formule universelle. Il exige une feuille de route pour les dix-huit prochains mois, et rappelle que les premières échéances sont fixées en 2010.

Face aux ambitions et aux objectifs normatifs affichés dans tous les secteurs d'activité, le Conseil économique et social estime qu'il manque une claire visibilité de l'état des lieux à partir duquel le chemin est à parcourir. Or effectivement, le projet fait état (pour le bâtiment en particulier) de la nécessité et de l'urgence d'un diagnostic général de l'efficacité énergétique et du bilan carbone dans tous les secteurs de l'activité économique et domestique.

#### **7.6.2. Comment se déroulera la discussion au Parlement ?**

Plusieurs sources d'inquiétude existent à l'heure actuelle quant à la manière dont le projet de loi sera débattu au Parlement. La nomination de Christian Jacob, député UMP de Seine-et-Marne, comme rapporteur à l'Assemblée, connu pour ses positions pro-OGM ne rassure pas les associations écologistes qui craignent également la résistance des parlementaires étant donné le flou du calendrier et du financement et l'influence des lobbies sur les parlementaires.

L'atmosphère tendue sur le texte des OGM ne préjuge pas forcément de la suite des événements. "Sur les OGM, la transposition a traîné, l'a priori des élus était négatif. Sur le Grenelle, le ressenti est au contraire positif", affirme Christian Jacob. "Les élus que nous avons rencontrés n'ont pas contesté les mesures sur le fond, relate de son côté Arnaud Gossement, porte-parole de France Nature Environnement. « Ils étaient plutôt demandeurs d'explications. Il faut qu'ils s'approprient le Grenelle ».

« Notre devoir, c'est d'être pragmatique et d'engager les réformes structurelles en s'appuyant sur une réalité économique. Par définition, vous ne pouvez pas dépenser l'argent que vous n'avez pas », indique Frédéric Lefèbvre, secrétaire national de l'UMP en charge des questions économiques et fiscales. Autrement dit, il faudra faire le tri. « Fatalement, il faut des étapes », selon Pierre Méhaignerie, le président de la commission des Affaires sociales de l'Assemblée. Certains vont plus loin, se disent convaincus, comme François Goulard, qu'il faudra « renoncer » à certaines mesures. « Il y a des orientations qui méritent d'être réexaminées et un certain nombre de dispositions dont je ne vois pas comment elles peuvent être financées », prévient le sénateur libéral Gérard Longuet.

#### **7.7. Les enjeux sous-jacents au Grenelle**

Avant de clôturer le présent travail, il nous a semblé pertinent d'élargir le cadre de l'analyse à ce que nous considérons comme étant les enjeux sous-jacents au Grenelle. La rédaction de ce travail a suscité

<sup>79</sup> <http://www.conseil-economique-et-social.fr/rapport/docton/08050216.pdf>

pour nous en effet beaucoup de questions. Celui-ci étant d'ampleur limitée, nous nous limitons ici à proposer quelques pistes de réflexion qui sont liées entre elles.

### **L'environnement est-il un enjeu politique ?**

Existe-t-il un « subpolitique » de l'environnement? Peut-on négocier l'environnement comme on négocie d'autres questions de société? La réponse à cette question dépend notamment des théories de l'environnement et du développement durable sur lesquelles on s'appuie. Si l'on s'appuie sur la soutenabilité dite « faible », c'est-à-dire avec une hypothèse généreuse sur la substitution des ressources, alors la société actuelle peut demeurer comme elle est tout en protégeant l'environnement, sans changement majeur sinon technique. L'environnement est alors un domaine subpolitique. Par contre si la protection de l'environnement doit entraîner des changements de société majeurs, et nous considérons que c'est le cas, alors ce n'est pas un enjeu subpolitique, mais un enjeu politique. Dès lors, il est erroné de vouloir résoudre des problèmes politiques par des instances subpolitiques et uniquement par des solutions techniques. Il faut donc élargir la question écologique au-delà du domaine technique.

### **Faut-il préconiser une politisation accrue de l'écologie ?**

Renforcer l'écologie politique c'est permettre aux autorités politiques et à un gouvernement de faire des choix réellement écologiques, d'assurer une cohérence dans les politiques publiques en faveur de la protection de l'environnement, permettre et accompagner de profondes réformes, promouvoir les pratiques respectueuses de l'environnement, être capable de légiférer, de sanctionner et de responsabiliser pour que les comportements des citoyens et des acteurs économiques s'inscrivent dans une démarche soutenable, c'est également permettre à un Etat de disposer des moyens financiers nécessaires pour tous les points ci-dessus et pour informer et éduquer.

Il n'y a pas que du « gagnant-gagnant » si on désire résoudre les problèmes écologiques. Les conflits et les difficultés à venir nécessitent du courage, de la fermeté et de la volonté politiques. Les engagements volontaires sont positifs mais insuffisants. Les entreprises et les citoyens admettent que seule la réglementation les pousse à modifier et adapter leurs comportements car existe alors le sentiment que tout le monde doit suivre les mêmes règles et que les efforts ne sont pas isolés. Il faut également que chacun comprenne les enjeux pour accepter de réviser son mode de vie ou de production. Il s'agit de s'insérer dans une dynamique collective dont la stratégie et les contours sont portés par le niveau politique. Si dans un premier temps, il semble que des initiatives privées puissent permettre de solutionner efficacement différents problèmes, nous ne pouvons faire l'économie d'une réflexion plus générale et globale au sein des institutions et des instances politiques. Enfin, seul le niveau politique peut concilier les contraintes environnementales avec les objectifs de justice sociale. Pour toutes ces raisons, la politisation de l'écologie nous paraît indispensable et cela nécessite notamment de disposer de représentants écologistes dans les assemblées nationales et les organes de décision.

### **L'existence du « court-circuit » des canaux traditionnels de construction de l'intérêt général que représente le processus du Grenelle marque-t-il l'échec des partis politiques écologistes et de la voie « politique » traditionnelle ?**

Nous considérons que la résolution des problèmes environnementaux nécessite de développer de nouveaux mécanismes de gouvernance tant au niveau local qu'au niveau national, par la mise en place de débats systématiques entre les parties prenantes, voire au niveau de la préparation des décisions communautaires. Mais nous considérons également que les partis politiques écologistes doivent non seulement continuer à exister mais doivent également impliquer davantage les citoyens et être les catalyseurs de la mobilisation de la société civile. Par ailleurs, si les associations et les citoyens qui prennent part à des débats publics estiment que les décisions prises ensuite ne sont pas conformes aux résultats des discussions, les partis et les députés écologistes peuvent servir de relais face au gouvernement afin de faire suivre les revendications. Les citoyens doivent également être exigeants avec leurs représentants politiques afin d'augmenter la légitimité de ceux-ci.

**L'écologie va-t-elle permettre une nouvelle forme d'économie politique ?**

Etant donné que les problèmes liés à l'environnement impliquent des choix et des arbitrages, avec des coûts et des bénéfices associés aux différentes mesures mises en oeuvre, les questions écologiques sont souvent également des questions économiques. De plus, il est nécessaire d'estimer l'impact des outils (tels que la fiscalité, les crédits d'impôts) mis en place. Les théories économiques actuelles permettent-elles de résoudre les défis relatifs à l'environnement ? Permettent-elles de disposer des éléments nécessaires pour déterminer les conséquences économiques et sociales de la lutte contre le changement climatique par exemple pour effectuer les arbitrages et prendre des décisions parfois impopulaires ? Quel rôle attribuer à l'Etat, au marché privé et aux entreprises ? Il existe beaucoup de questions qui relèvent du domaine de l'économie politique. Ainsi, l'intégration de préoccupations écologiques va-t-elle impliquer une profonde refonte des théories d'économie politique actuelles ?

**L'écologie va-t-elle permettre une plus grande intégration de la société civile dans les processus décisionnels ?**

L'accès aux documents publics, le droit à l'information et à la participation, pourtant reconnus par la convention d'Aarhus et par la Charte de l'Environnement en France, peinent à trouver leur expression dans de nombreux pays européens. Et lorsque les acteurs de la société civile peuvent disposer d'éléments d'information, quelle est leur influence sur les décisions politiques ? Nous estimons qu'étant donné l'ampleur des défis à relever, il faut permettre une appropriation des problématiques environnementales par la société civile au sens le plus large possible.

Le Grenelle de l'environnement, modestement, a préconisé en France une réforme du Conseil économique et social pour pouvoir y intégrer une représentation des associations de défense de l'environnement. Si cette évolution est souhaitable, elle est cependant insuffisante p.r. à l'enjeu qui consiste à donner à la société civile un lieu démocratique de débat, de propositions et d'action. Il ne peut en effet y avoir de changement de paradigme pour instaurer un développement soutenable que pour autant que la gouvernance soit adaptée pour permettre à chacun de prendre ses responsabilités<sup>80</sup>. C'est la raison pour laquelle un processus tel que le Grenelle ne peut trouver un achèvement sur ce point que dans une réforme plus profonde de la gouvernance, prévoyant par exemple de nouveaux organes représentant la société de manière aussi proche que possible de sa réalité. Un organe représentant la société civile devrait pouvoir formuler des propositions de loi que le Parlement devrait examiner et être saisi pour avis préalable des projets et propositions de loi intéressant la société civile et ayant un impact sur le développement durable. Un tel organe constituerait un véritable outil de démocratie participative.

Il est également par ailleurs nécessaire de multiplier les débats de société, des conférences de consensus pourraient être régulièrement organisées, avec une garantie d'expertise indépendante et contradictoire.

**L'écologie va-t-elle permettre de renforcer la démocratie participative ?**

Renforcer la démocratie participative permettrait aux citoyens de comprendre les enjeux actuels, se les approprier, participer à la définition de l'intérêt général et à la prise de décision et enfin responsabiliser chacun. Par ailleurs, le fait que les citoyens soient mieux informés permet de disposer d'une opinion publique plus favorable aux mesures d'ampleur. Or, on sait à quel point celle-ci peut être un obstacle à la prise de décisions politiques. Comment parvenir à ces objectifs ? En soumettant un maximum de décisions au débat public. L'organisation de tels débats nécessite selon nous une préparation en amont afin de disposer des conditions nécessaires à un débat équilibré, permettant un véritable échange entre

---

<sup>80</sup> Notons que le Parlement français a adopté une large réforme des institutions en juillet 2008. Des droits nouveaux existent désormais pour les citoyens : la possibilité de saisir le Conseil constitutionnel par la voie de l'exception si, dans le cadre d'un litige, il leur est fait application d'une loi qu'ils estiment contraire aux droits et libertés garantis par la Constitution ; la création d'un défenseur des droits des citoyens doté de pouvoirs importants et la revalorisation du conseil économique et social, dont la compétence est élargie aux questions environnementales.

les représentants de l'Etat et des citoyens informés sur un sujet particulier, avec une représentation de tous les intérêts, les points de vue et les conséquences possibles. Et il s'agit également d'organiser le débat en aval en mettant en place les procédures permettant de tenir réellement compte des résultats des débats.

Notons qu'en France il existe des organes tels que le Conseil national du Développement durable et le Conseil économique et social composé de personnes issues de la société civile. L'implication de ces organes dans l'organisation de débats publics et le recours systématique à ces organes dans l'examen et le suivi des décisions relatives au développement durable constituent déjà des opportunités dans le sens de l'accroissement de la démocratie participative.

### **Comment concilier l'écologie avec les principes de liberté ?**

Dominique Bourg (chargé dans le cadre du Grenelle de la réflexion relative à la promotion de modes de développement écologique) a indiqué : « Il est clair que la préservation de l'environnement entre en contradiction avec le fondement même de nos sociétés démocratiques, organisées juridiquement, politiquement et économiquement de manière à ce que chacun puisse y maximiser en toute liberté ses avantages, produire plus et consommer plus ». Seule une limitation de la liberté individuelle et d'entreprendre peut-elle être de nature à répondre à l'urgence environnementale?

### **L'écologie va-t-elle redéfinir le rôle de l'Etat ?**

Les enjeux écologiques sont d'une telle ampleur qu'ils nécessitent selon nous de conforter la puissance publique comme acteur majeur de la gestion de l'environnement et comme coordinateur des politiques environnementales, économiques et sociales afin d'assurer un maximum de cohérence des politiques publiques. L'équilibre qui doit être trouvé entre la préservation des libertés d'une part et la préservation de l'environnement d'autre part, tout en tenant compte des aspects relatifs à la justice sociale et des questions sociales nécessite de disposer de processus et de procédures innovants et ambitieux que seul le niveau étatique nous paraît en mesure de mettre en place.

Le rôle de l'Etat en matière écologique peut être très large : de l'incitation et l'accompagnement au contrôle et à la sanction. Notons que les secteurs les plus émetteurs de gaz à effet de serre sont d'ailleurs souvent les plus demandeurs en investissements publics et nécessitent une intervention publique large, programmée, de longue durée.

Nous considérons qu'il ne s'agit pas de prôner une intervention et un dirigisme systématiques de l'Etat, de faire de la puissance publique un acteur omniscient qui décide seul de ce qui est « bien » ou « mal ». Il faut donc permettre à l'Etat de disposer de l'expertise la plus large et représentative possible, du concours des citoyens, des acteurs économiques, des associations, ce qui rejoint l'objectif de renforcer la démocratie participative.

### **Comment renforcer l'expertise en matière d'écologie ?**

La détermination de l'intérêt général qui est au centre de toute décision politique revêt une importance particulière dans le cadre des enjeux écologiques. Or, comment parvenir à définir le plus clairement et concrètement possible cet intérêt général ? La solution semble selon nous à la fois dans le renforcement de la démocratie participative dont nous avons déjà parlé plus haut mais également dans le renforcement de l'expertise car il faut permettre des échanges croisés de connaissances, éviter toute 'pensée unique', dépasser la confrontation entre intérêts particuliers et permettre le développement de l'esprit critique.

Un autre défi est celui de tenter de « décompartmenter » le débat : en effet, la tendance aujourd'hui est de faire confronter les domaines d'expertise, tout comme les parties prenantes à une discussion étant entendu que chacun parle encore trop souvent « pour sa chapelle » et a du mal à se mettre à la place de

l'autre, l'autre spécialiste ou expert, l'autre acteur de la société. Les domaines du droit et de la science par exemple sont ainsi aujourd'hui bien distincts et s'il y a profusion de conférences et de colloques sur le thème du développement durable, rares sont ceux qui tentent une « fusion » des genres en invitant des spécialistes de tout bord pour discuter une problématique particulière car il est évidemment plus facile de se parler entre scientifiques ou entre juristes qui disposent d'un langage et d'une expérience communes.

Etant donné que l'étude de l'environnement et des risques écologiques recouvre différentes disciplines, elle nécessite donc une analyse transversale des problèmes. Il est donc indispensable de disposer de compétences d'ordre juridique, scientifique, économique et social pour proposer des solutions aux problèmes environnementaux. L'expertise scientifique étant destinée à évaluer un risque éventuel nécessite d'être indépendante à l'égard des intérêts particuliers. La question des critères d'évaluation de l'expertise dans le cadre des décisions publiques est ainsi cruciale.

Le problème majeur qui peut se poser est la technicité des débats car beaucoup de questions environnementales, pour être appréhendées en profondeur, nécessitent de comprendre les considérations scientifiques ou techniques avant de chercher à mettre en oeuvre des solutions. C'est ainsi que pour être la base de la décision politique, l'expertise doit souvent être « traduite » pour être comprise par un décideur qui n'a pas forcément toutes les compétences nécessaires à la compréhension globale des enjeux dont il a la charge. Et une traduction est parfois une simplification de la réalité qui tronque ainsi les décisions...

Le Grenelle de l'environnement avait inscrit à l'unanimité dans ses conclusions la proposition d'une loi instituant la protection des lanceurs d'alerte. Plusieurs lanceurs d'alerte sont venus témoigner des difficultés, tracasseries, voire du harcèlement qu'ils ont endurés depuis qu'ils ont donné l'alarme. Il faut donc protéger l'alerte et protéger l'expertise. Comment être sûr de la qualité de l'expertise? "Compte tenu des crédits alloués à la recherche publique", a indiqué M<sup>me</sup> Lepage<sup>81</sup>, on ne peut se passer des compétences existant dans le secteur privé, "mais il faut bien savoir qui parle" et pour qui un expert travaille. L'ex-ministre de l'environnement défend une "expertise pluridisciplinaire assise sur le débat contradictoire" et souligne l'importance des "tiers experts, qui n'ont pas de liens financiers".

### **Ecologie peut-elle rimer avec économie de marché ?**

Economie de marché et préservation de l'environnement peuvent être selon nous parfaitement compatibles. En effet, lorsque les entreprises cherchent à satisfaire à la demande des consommateurs de produits à faible impact écologique ou répondant à des critères de production et de commercialisation durables, elles instaurent des modes de production respectueux de la nature et des hommes, elles deviennent des acteurs à part entière du développement durable.

Je fais partie de ceux qui pensent que dans les problèmes peuvent se trouver les germes des solutions ! De plus, et heureusement, des comportements vertueux en matière environnementale permettent la plupart du temps de réduire les coûts, préoccupation constante des acteurs économiques (ce qui vaut d'ailleurs également pour les ménages). En effet, réduire les matières premières en recyclant, les déchets en les réutilisant, créer sa propre énergie plutôt que de l'acheter, permet d'affirmer que produire écologiquement peut être économiquement efficace.

Le monde économique peut s'inscrire dans une démarche véritablement durable mais évidemment sous certaines conditions parmi lesquelles on trouve la prise de conscience et la sensibilisation des citoyens et des entrepreneurs aux causes environnementales et sociales – sensibilisation qui passe par l'information, l'éducation – l'existence d'un cadre juridique et réglementaire clair afin de favoriser les

---

<sup>81</sup> Dans le cadre de la mission sur la gouvernance écologique que lui avait confiée Jean-Louis Borloo, Corinne Lepage a rendu, le 1<sup>er</sup> février 2008, un rapport sur l'information environnementale, l'expertise et la responsabilité.

investissements nécessaires et la possibilité de participer à l'élaboration des solutions, aux processus décisionnels qui constitue une opportunité d'appropriation et de responsabilisation des acteurs économiques. Ainsi, tout se tient ..

## 7.8. Conclusion

Notre travail a tenté de répondre à la question suivante : quel est l'impact du processus du Grenelle de l'environnement sur la politique de développement durable de la France ? Ce processus permet-il une intégration accrue des principes et conditions du développement durable dans les politiques publiques en France ou n'aura-t-il été qu'un remarquable instrument de communication ?

Il est difficile de répondre à ces questions à l'heure actuelle étant donné que la loi relative au Grenelle est encore à l'état de projet et ne sera débattue au Parlement français qu'à l'automne 2008. Il est ainsi encore trop tôt pour porter un jugement définitif sur les conséquences et la portée du processus du Grenelle. Il faut attendre de connaître les lois et décrets d'application et les moyens financiers qui seront attribués. Mais nous pouvons néanmoins déjà proposer un certain nombre de conclusions.

Le président de la République française a apporté à plusieurs reprises son soutien au Grenelle. Mais il reste à concrétiser ce qui n'est aujourd'hui qu'une entrée de l'écologie dans le domaine politique, certes remarquable, mais néanmoins non seulement fragile mais aussi contestée comme nous l'avons vu tout au long de ce travail. Les critiques ont été nombreuses concernant le bien-fondé de la démarche. Le nouveau contexte politique en France depuis l'arrivée de Nicolas Sarkozy au pouvoir a fait craindre à certains que le seul but du Grenelle était de faire valider par les parties prenantes des options faibles et non contestées par les acteurs économiques.

L'enjeu est aujourd'hui extrêmement clair: il s'agit d'être capable de décider, de gérer et de financer un changement de société, sur base des résultats du Grenelle et bien au-delà car ceux-ci ne peuvent être considérés que comme une première étape dans la construction d'une société et d'une économie intégrant réellement les préoccupations environnementales et sociales. Pour développer une politique du développement durable, il ne suffit évidemment pas de disposer d'un ensemble de mesures mais il faut avoir une approche globale, reconstruisant les bases du développement économique et assurer la cohérence des choix publics pour éviter qu'une décision annule une autre.

Le Grenelle a permis selon nous de franchir la première étape d'une intégration des conditions du développement durable dans les politiques publiques en France. Le Grenelle a en effet permis la mise en place d'un certain nombre de mesures permettant la transition vers un développement durable et a engagé la France dans une voie compatible avec les objectifs d'un tel développement. Les bases de cette transition sont néanmoins encore fragiles et nécessitent d'être renforcées par des mécanismes de décision politique appropriés.

Certaines mesures phares qui ont résulté des discussions lors du Grenelle ont été adoptées mais on comptabilise également un certain nombre de décisions en contradiction avec l'esprit du Grenelle. C'est ainsi que plusieurs fois celui-ci a été déclaré «enterré» ou «mort».

La vraie rupture du Grenelle aurait été notamment l'instauration de la taxe carbone qui est une des mesures les plus structurantes proposées à l'issue du processus, or le projet de loi du Grenelle prévoit tout au plus que cette taxe sera à l'étude.

Les derniers mois ont prouvé à quel point la traduction concrète des décisions du Grenelle de l'environnement n'allait pas de soi, à tous les niveaux. Certains "comités opérationnels" chargés de proposer des dispositifs techniques ont tenté de recommencer les discussions à zéro. Les blocages

existent au sein de l'administration. Les collectivités locales craignent de régler une trop grande part de la facture. Jean-Louis Borloo et la secrétaire d'Etat Nathalie Kosciusko-Morizet ont parfois été isolés au sein du gouvernement et de la majorité parlementaire. Les exemples abondent : mise en place du bonus-malus sur les véhicules particuliers, suspension d'un projet de mine d'or en Guyane, loi OGM... Chaque décision a été l'occasion de contestations et d'affrontements parfois violents à droite. "La résistance est fortement ancrée à Matignon et à l'UMP, qui n'a pas fait sa révolution écologique, affirme Jean-Paul Besset, porte-parole de la Fondation Nicolas Hulot.

Les attentes nées du « Grenelle » de l'environnement sont considérables et parfois contradictoires : réconciliation de positions opposées, arbitrages drastiques, financements nouveaux,... Le risque est donc bien réel que la déception par rapport aux résultats du processus puisse entraîner une démotivation de la citoyenneté écologique, encore fragile.

De plus, certains programmes (plan de développement du fret ferroviaire, renouvellement du parc automobile) devront survivre aux gouvernements successifs et nécessiteront une volonté politique très forte.

Enfin, l'environnement économique et social a beaucoup évolué depuis le début du processus du Grenelle. La conjoncture en France et internationale s'est nettement assombrie, ce qui ajoute des obstacles à la mise en oeuvre du Grenelle.

Quelle que soit la qualité des personnes qui y ont pris part, le processus du Grenelle de l'environnement a eu une légitimité limitée, une représentation limitée des citoyens. C'est au Parlement qu'il reviendra de trancher parmi les mesures issues du Grenelle. Il est donc indispensable de l'éclairer au mieux, et de mettre à sa disposition les connaissances et l'expertise sur les nombreux sujets sur lesquels il doit prendre position.

Nous considérons que les conditions de réussite du Grenelle sont principalement les suivantes : mobiliser les financements nécessaires ; assurer la justice sociale dans l'application des mesures ; inclure les politiques nationales dans une dimension européenne ; poursuivre l'engagement des différents acteurs et mobiliser la société civile.

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

Le prochain rendez-vous important pour tester le volontarisme de la France en matière d'environnement est la présidence française de l'Union européenne au second semestre 2008. Nicolas Sarkozy a placé l'environnement et l'énergie parmi les priorités de sa présidence.

## 7.9. Sources d'information

### *Internet*

#### Site web officiel du Grenelle de l'environnement

- le site officiel du Grenelle de l'environnement, Ministère de l'écologie, du développement et de l'aménagement durables : <http://www.legrenelle-environnement.fr/grenelle-environnement/>

#### Sites web des participants au Grenelle

- Le ministère français de l'Écologie, de l'Énergie, du Développement durable et de l'Aménagement du territoire : <http://www.developpement-durable.gouv.fr/>
- Alliance pour la planète : <http://www.lalliance.fr>
- France Nature environnement : <http://www.fne.asso.fr/>
- Fondation Nicolas Hulot : <http://www.fondation-nicolas-hulot.org/>
- Greenpeace : <http://www.greenpeace.org/france/>
- MEDEF, Mouvement des Entreprises de France : <http://www.medef.fr/>
- Fédération nationale des syndicats d'exploitants agricoles : <http://www.fnsea.fr/>

#### Sites web de suivi du Grenelle

- Blog Agora-grenelle réalisé par l'association 4D (Dossiers et Débats pour le Développement Durable), l'ODP (Observatoire de la Décision Publique), ADELS (Association pour la Démocratie et l'Éducation Locale et Sociale), ADOME (Association de développement des outils multimédias pour l'environnement), ACIDD (Association communication et information pour le développement durable) et le site Villes Internet : <http://agora-grenelle.fr>
- Blog Grenellorama de l'Alliance pour la planète : <http://www.grenellorama.fr>
- Blog Journal de bord du Grenelle de l'environnement de France Nature Environnement (Fédération française des associations de protection de la nature et de l'environnement) : <http://fne-grenelle.blogspot.com/>

#### Autres sites web consultés

- ADEME, Agence française de l'Environnement et de la Maîtrise de l'Énergie : <http://www2.ademe.fr/>
- Institut français de l'environnement : <http://www.ifen.fr/>
- L'Observatoire des Résidus de Pesticides : <http://www.observatoire-pesticides.gouv.fr/>
- Site interministériel sur les OGM : <http://www.ogm.gouv.fr/>
- Le Centre de recherches politiques, Cevipof : <http://www.cevipof.msh-paris.fr/>
- Le CNDD, le conseil national du développement durable : <http://www.premier-ministre.gouv.fr/>
- Le Conseil économique et social : <http://www.conseil-economique-et-social.fr>

#### Sites web de la presse

- Le Monde : <http://www.lemonde.fr/>
- Les Echos : <http://www.lesechos.fr/>
- Le nouvel Observateur : <http://tempsreel.nouvelobs.com/>

### Ouvrages

- Dominique Bourg, Daniel Boy, « Conférences de citoyens mode d'emploi », co-édition Descartes et Cie/Charles Léopold Mayer, collection « TechnoCité », 2005
- Beat Bürgenmeier, « Economie du développement durable », Editions De Boeck, 2005
- Jean-Marc Fédida, « Impasses de Grenelle », Editions Ramsay, 2008
- Jean Guéguinou, Joyce Quin, « La politique et la gestion des risques : vues françaises et vues britanniques », L'Harmattan, 2007
- Nicolas Hulot, « Pour un pacte écologique », Editions Calmann-Lévy, 2006
- Hervé Kempf, « La guerre secrète des OGM », Editions du Seuil, 2007
- Alain Lipietz, « Qu'est-ce que l'écologie politique ? », Editions La Découverte, 2003
- Fabrice Nicolino et François Veillerette, « Pesticides : révélations sur un scandale français », Fayard, 2007
- Edwin Zaccai, « Le développement durable, Dynamique et constitution d'un projet », Editions P.I.E. Peter Lang, 2002

### Articles

- Paul Ariès, « Contre le Grenelle officiel, Au-delà du développement durable, « Pour repolitiser l'écologie », Editions Parangon, 2007
- Geneviève Azam, « Les mouvements sociaux confrontés à la crise écologique, « Pour repolitiser l'écologie », Editions Parangon, 2007
- René Balme, « Le libéralisme est l'ennemi de l'écologie, « Pour repolitiser l'écologie », Editions Parangon, 2007
- Dominique Bourg, « Le Grenelle ou la consécration politique de la préoccupation environnementale », Regards sur l'actualité, La Documentation française, n°338, 2008
- Daniel Boy, «Le Grenelle, un mécanisme politique novateur?», Regards sur l'actualité, La Documentation française, n°338, 2008
- Daniel Boy, « L'environnement est-il un enjeu politique ? », Cevipof, 2007
- Daniel Boy, « Les nouveaux modes de délibération publique », Risques, n°47, 2001, pp. 110-114.
- Daniel Boy, « L'expert citoyen, le citoyen expert », Cahiers français, n°316, 2003, pp. 20-24.
- Corinne Castanier, Nucléaire et démocratie, « Pour repolitiser l'écologie », pp.81-89, Editions Parangon, 2007
- Vincent Cheynet, « Réinvestir le politique », « Pour repolitiser l'écologie », pp.81-89, Editions Parangon, 2007
- Jean-Paul Deléage, « Grenelle de l'environnement. Le sarkozysme à l'assaut de l'écologie politique, Revue Ecologie et Politique, « Des inégalités écologiques parmi les hommes », n°35, 2007
- Vincent Gay, « Ecologie libérale ou écologie sociale : il faut choisir ! », « Pour repolitiser l'écologie », Editions Parangon, 2007
- Olivier Godard, « Le Grenelle de l'environnement met-il la France sur la voie du développement durable ? », Regards sur l'actualité, La Documentation française, n°338, 2008
- Jean-Charles Hourcade, « La taxe-carbone : pour ne pas disqualifier une idée d'avenir », Centre International de Recherche sur l'Environnement et le Développement, 2007
- Pierre Lascombes, « Leviers d'action et obstacles à la mise en oeuvre d'une politique de développement soutenable », Regards sur l'actualité, La Documentation française, n°338, 2008
- Stéphane Lhomme, Le nucléaire exclu du Grenelle de l'environnement, « Pour repolitiser l'écologie », Editions Parangon, 2007
- Philippe Rossinot, « La réponse du Grenelle aux défis de la lutte contre le réchauffement climatique et de la préservation de la biodiversité, Regards sur l'actualité, La Documentation française, n°338, 2008
- Benoît Vergriette, « Santé environnement : quels sont les apports spécifiques du Grenelle ? », Regards sur l'actualité, La Documentation française, n°338, 2008