

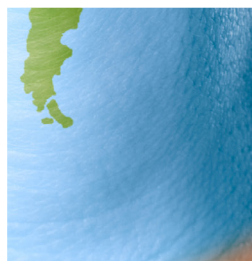
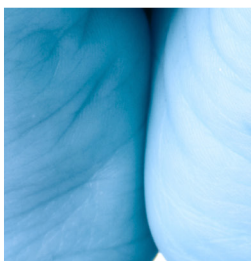
LES **AVIS**  
DU CONSEIL  
ÉCONOMIQUE,  
SOCIAL ET  
ENVIRONNEMENTAL



# Bilan du Grenelle de l'environnement *pour un nouvel élan*

Pierrette Crosemarie

Février 2012



RÉPUBLIQUE FRANÇAISE  
LIBERTÉ - ÉGALITÉ - FRATERNITÉ



CONSEIL ÉCONOMIQUE  
SOCIAL ET ENVIRONNEMENTAL

*Les éditions des*  
**JOURNAUX OFFICIELS**

2012-04

NOR : CESL1100004X

Mercredi 22 février 2012

# JOURNAL OFFICIEL DE LA RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

Mandature 2010-2015 - Séance du 15 février 2012

## **BILAN DU GRENELLE DE L'ENVIRONNEMENT** *POUR UN NOUVEL ÉLAN*

Avis du Conseil économique, social et environnemental

présenté par

Mme Pierrette Crosemarie, rapporteure

au nom de la

commission temporaire

Question dont le Conseil économique, social et environnemental a été saisi par lettre du Premier ministre en date du 18 juillet 2011. Le bureau a confié à la commission temporaire la préparation d'un avis sur le *Bilan du Grenelle de l'environnement - pour un nouvel élan*. La commission temporaire, présidée par M. Bernard Guirkingier, a désigné Mme Pierrette Crosemarie comme rapporteure.

# Sommaire

■ Synthèse de l'avis	4
■ Avis	9
■ Constat	9
✎ Le processus du grenelle a suscité une dynamique en faveur de l'environnement dans le cadre d'une gouvernance inédite	9
✎ La dynamique du grenelle, processus collectif fragile, s'essouffle progressivement	11
✎ Les évolutions récentes font craindre la remise en cause d'engagements emblématiques	12
■ Préconisations	14
■ Créer les conditions d'une nouvelle dynamique des acteurs, pérenne et productive	15
✎ Encourager l'éducation et la formation au développement durable tout au long de la vie	15
✎ Stimuler la dynamique au niveau national	17
✎ Créer une nouvelle dynamique des acteurs à l'échelon territorial	19
✎ Développer les droits environnementaux	21
■ Mieux intégrer les objectifs environnementaux dans la production, la consommation et les comportements de tous les acteurs	23
✎ Gérer dans la durée les transitions en accompagnant les transformations nécessaires	23
✎ Lutter contre la précarité énergétique des ménages	25
✎ Des filières nouvelles à développer	26
✎ Encourager des modes de production agricoles et sylvicoles durables	28
✎ Développer une sensibilité environnementale de plus en plus présente dans la société	30
✎ Assurer la traçabilité sociale et environnementale des produits et services	32

■ Mobiliser les financements et la fiscalité	33
➤ Mettre à plat la fiscalité impactant l'environnement	33
➤ Construire une fiscalité environnementale économiquement et socialement acceptable	35
➤ Rechercher des financements innovants	36
■ Définir une méthode pour combiner efficacités environnementale, économique et sociale	37
➤ Effectuer des choix clairs à partir d'axes stratégiques partagés	37
➤ Évaluer les réalisations à partir d'indicateurs de développement durable	39
➤ Améliorer la relation « santé-environnement »	40
➤ Renforcer le rôle de la société civile dans les stratégies européennes et internationales de la France	43
■ Déclaration des groupes	45
■ Scrutin	64
Annexes	66
<i>Annexe n° 1 : liste des personnes auditionnées et rencontrées</i>	66
<i>Annexe n° 2 : définitions (source CNDP)</i>	69
<i>Annexe n° 3 : table des sigles</i>	70

# BILAN DU GRENELLE DE L'ENVIRONNEMENT

## POUR UN NOUVEL ÉLAN

### Synthèse de l'avis<sup>1</sup>

Le mot « élan » est un mot qui revient souvent à propos du Grenelle de l'environnement. Ce processus a suscité une dynamique en faveur de l'environnement dans le cadre d'une gouvernance inédite. Les collèges « collectivités », « employeurs », « État », « ONG environnement » et « salariés » constituaient le socle de la « gouvernance à cinq » à laquelle ont été associés des experts et des associations non environnementales. Cette méthode a favorisé le dialogue, l'appropriation des enjeux et permis l'expression d'une profusion de propositions.

Depuis, la dynamique du Grenelle, processus collectif fragile, s'essouffle progressivement. Les évolutions récentes font craindre la remise en cause d'engagements emblématiques.

Le CESE se prononce pour une préservation des acquis du Grenelle et pour une relance du processus fondée sur une économie verte, respectueuse de l'environnement et revalorisant le travail, qui engagerait notre pays dans une dynamique économique positive. Dans une perspective de développement durable, il faut inventer un nouveau modèle de prospérité créateur d'emplois, qui préserve l'environnement et les ressources naturelles et réduise les inégalités sociales.

## Créer les conditions d'une nouvelle dynamique des acteurs, pérenne et productive

### 👉 Encourager l'éducation et la formation au DD tout au long de la vie

- en valorisant et en s'appuyant sur l'action des familles, des associations et l'éducation non formelle ;
- en favorisant l'approche interdisciplinaire dans l'éducation nationale ;
- en prenant en compte le DD dans tous les cursus d'enseignement supérieur, et dans les écoles de la fonction publique ;
- en formant au DD les dirigeants, les cadres et les responsables associatifs ;
- en intégrant le DD dans les programmes de formation continue des différents secteurs professionnels.

### 👉 Stimuler la dynamique au niveau national

- en donnant au CESE toute sa place dans le processus, en s'appuyant sur sa capacité à traiter transversalement les enjeux du DD ;
- en pérennisant et en structurant la « gouvernance à cinq » en fonction des thématiques ;
- en confortant le CNDDGE dans sa place et dans son rôle ;
- en créant les conditions d'une impulsion politique forte.

---

<sup>1</sup> L'ensemble du projet d'avis a été adopté au scrutin public par 180 voix et 12 abstentions (voir le résultat du scrutin en annexe).

## ✎ Créer une nouvelle dynamique des acteurs à l'échelon territorial

- en confiant aux CESER un rôle accru au travers de leurs saisines ;
- en simplifiant les instances consultatives et en faisant évoluer certaines d'entre elles vers des instances de concertation ;
- en veillant à ce que les comités de suivi du GE qui se mettent en place dans certaines régions reflètent une gouvernance équilibrée ;
- en étudiant comment confier à certains schémas régionaux un caractère prescriptif ou opposable.

## ✎ Développer les droits environnementaux

- en définissant un statut légal du lanceur d'alerte, dans le cadre professionnel ;
- en fixant dans ce cadre des règles particulières pour les experts agissant dans leur domaine de compétences ;
- en introduisant une documentation environnementale dans les informations économiques et financières communiquées aux CE ;
- en prenant en compte les risques environnementaux dans l'analyse des risques professionnels.

## Mieux intégrer les objectifs environnementaux dans la production, la consommation et les comportements de tous les acteurs

- en réalisant un changement de modèle économique, anticipant les ruptures et gérant les transitions.

## ✎ Des filières nouvelles à développer

- en développant une approche industrielle intégrée, innovatrice et anticipatrice des ruptures technologiques ;
- en soutenant une politique industrielle volontariste dans des filières considérées comme stratégiques ;
- en utilisant plusieurs leviers à la fois : recherche et soutien à l'innovation, formation, normalisation et certification de produits ;
- en insistant sur la dimension sociale dans le processus de transition vers une économie à faible émission de carbone.

## ✎ Encourager des modes de production agricoles durables

- en accompagnant les agriculteurs vers un modèle conciliant productivité et environnement ;
- en renforçant la recherche sur les innovations agronomiques ;
- en soutenant la constitution de filières de production biologiques.

## ✚ Gérer dans la durée les transitions du bâtiment en accompagnant les transformations nécessaires

- en promouvant des mesures d'aide à la rénovation thermique en faveur du parc locatif et des propriétaires occupants ;
- en soutenant les travaux d'économie d'énergie les plus efficaces ;
- en liant progressivement toutes les aides publiques à la généralisation de clauses de qualité ;
- en améliorant l'offre et les contenus des formations.

## ✚ Lutter contre la précarité énergétique des ménages

- en améliorant l'information des ménages sur les tarifs sociaux ;
- en déployant sans attendre le programme « Habiter mieux » ;
- en atteignant l'objectif d'assurer un égal accès de tous à l'électricité ;
- en réalisant un plan européen contre la précarité énergétique.

## ✚ Développer une sensibilité environnementale de plus en plus présente dans la société

- en poursuivant l'effort d'affichage environnemental ;
- en sélectionnant un petit nombre de signes de qualité compréhensibles par tous, rigoureusement élaborés et contrôlés ;
- en évaluant l'augmentation du coût pour les ménages, avant tout recours au « signal prix ».

## ✚ Assurer la traçabilité sociale et environnementale des produits et services

- en développant un label « développement durable » garantissant le respect de normes sociales et environnementales.

## Mobiliser les financements et la fiscalité

### ✚ Mettre à plat la fiscalité impactant l'environnement

- en complétant l'audit des mesures fiscales défavorables à l'environnement et l'évaluation de l'impact environnemental des aides publiques pour en tirer les conséquences ;
- en réorientant les prélèvements et les dépenses fiscales existants vers une meilleure prise en compte des enjeux environnementaux ;
- en mettant en cohérence les dispositions fiscales et les aides publiques qui participent à l'étalement urbain et à l'éloignement des zones d'activité avec les objectifs du DD ;
- en réexaminant de la fiscalité environnementale française, énergie comprise, dans le cadre d'une réflexion sur l'ensemble de la fiscalité, liant efficacité économique, justice fiscale et prise en compte de l'urgence écologique ;
- en inscrivant cette évolution dans la durée en créant les conditions d'une prévisibilité nationale et européenne de la fiscalité environnementale.

## ✚ Construire une fiscalité environnementale économiquement et socialement acceptable

- en rappelant le principe pollueur-payeur et les principes d'égalité devant l'impôt et les charges publiques ;
- en prenant en compte la capacité contributive des contribuables et le rapport coût-efficacité par rapport aux objectifs poursuivis ;
- en prenant en compte la compétitivité des entreprises.

## ✚ Rechercher des financements innovants

- en affectant une partie du produit des marchés de quotas aux actions d'atténuation et d'adaptation au changement climatique ;
- en défendant un cadre budgétaire pluriannuel de l'UE (2014-2020) qui soutienne les infrastructures d'énergie durable ;
- en créant une taxe sur les transactions financières, dont le produit pourrait contribuer au fonds vert, à la mise en place d'un socle de protection sociale au niveau mondial, et à l'aide au développement.

## Définir des priorités combinant efficacités environnementale, économique et sociale

### ✚ Effectuer des choix clairs à partir d'axes stratégiques partagés

- en réaffirmant trois priorités : le changement climatique, les atteintes à la biodiversité et aux écosystèmes, les risques pour la santé et l'environnement ;
- en organisant les discussions selon une gouvernance à cinq, en s'appuyant sur une méthode de travail renouvelée et rigoureuse ;
- en établissant des objectifs précis, sur la base d'analyse partagées, et en proposant des mesures hiérarchisées ;
- en évaluant l'efficacité des mesures et les moyens à leur affecter en s'appuyant sur des scénarios prospectifs.

### ✚ Évaluer les réalisations à partir d'indicateurs de développement durable

- en pérennisant le processus d'élaboration des indicateurs qui associe aux statisticiens des acteurs de la société civile ;
- en diffusant largement tous les indicateurs et leurs mises à jour.

### ✚ Améliorer la relation « santé-environnement »

- en mesurant l'importance des pollutions et en mettant en place une surveillance et des mesures de prévention sanitaires accrues ;
- en affectant une part des crédits de recherche à l'étude des effets sanitaires et environnementaux des produits ou technologies développées ;
- en assurant aux agences des moyens pérennes ;
- en demandant un renforcement de la coordination entre les ministères ;



- en garantissant au citoyen que l'État conserve des moyens suffisants d'intervention et de contrôle directs ;
- en permettant aux capacités d'expertise développées par les acteurs de la société civile d'être mieux reconnues ;
- en accélérant les démarches de prévention et de prise en compte des risques technologiques et naturels.

## ✚ **Renforcer le rôle de la société civile dans les stratégies européennes et internationales de la France**

- en montrant elle-même sa mobilisation pour obtenir de véritables engagements des États à la conférence de Rio+ 20 ;
- en l'associant, au niveau national et local, à la préparation des normes européennes, dont les directives, et à l'élaboration de leur mise en œuvre.

\*

\* \*

# Avis

---

## Constat

Le mot « élan » est un mot qui revient souvent à propos du Grenelle de l'environnement. Encore employé aujourd'hui par ceux qui ont participé personnellement au processus du Grenelle, plus de quatre ans après la constitution des groupes de travail, il figurait aussi dans l'avis présenté en 2008 sur le projet de loi dit « Grenelle I » par le CESE, qui saluait « *le nouvel élan donné ainsi à la politique du développement durable* ». Cet élan a au passage permis à la France, dans ses composantes géographiques métropolitaine et ultramarines, de s'inscrire dans une dynamique européenne et internationale prenant mieux en compte les enjeux environnementaux. Les travaux menés à l'occasion du Grenelle de l'environnement ont contribué ainsi à l'adoption du paquet climat énergie, sous présidence française de l'UE, en 2008. Même si les résultats de la conférence de Copenhague n'ont pas été à la hauteur des attentes et des enjeux de la société civile, cette conférence a donné lieu à une forte implication des administrations et des acteurs français.

---

### **Le processus du Grenelle a suscité une dynamique en faveur de l'environnement dans le cadre d'une gouvernance inédite**

La dynamique constatée est largement imputable au processus d'élaboration retenu - la gouvernance à cinq - prolongée par les résultats encourageants constatés dans l'avancement de certains chantiers. Les médias ont également contribué au cours de cette période à populariser les enjeux environnementaux, dans un contexte encore marqué par la sortie du documentaire « une vérité qui dérange », par le prix Nobel partagé entre M. Al Gore et le Groupe d'experts intergouvernemental sur l'évolution du climat (GIEC), ou encore par l'engagement de nombreux candidats à la présidentielle en faveur du « pacte écologique » de la Fondation de M. Nicolas Hulot.

Porté au plus haut niveau de l'État, le processus du Grenelle de l'environnement a regroupé jusqu'à mille cinq cents personnes dans trois instances distinctes, les groupes de travail, les tables rondes et les comités opérationnels. Le fonctionnement en collèges du Grenelle a été la règle pour les deux premières. Le collège « collectivités », le collège « employeurs », le collège « État », le collège « ONG environnement » et enfin le collège « salariés » constituaient le socle de cette « gouvernance à cinq » à laquelle ont été associés des experts et des associations non environnementales conduisant à passer à une gouvernance à cinq plus en fonction des thématiques. La plupart des acteurs du Grenelle auditionnés ont salué cette nouvelle approche de préparation des décisions publiques. Elle a, dans la très grande majorité des cas, favorisé le dialogue entre parties prenantes, l'appropriation des enjeux, l'expression d'une profusion de propositions et la recherche de compromis.

De véritables évolutions dans les mentalités, des changements dans la place occupée par l'environnement dans la société, ont été constatés par la suite. L'intitulé des tables rondes d'octobre 2007 concrétisant les différents engagements du Grenelle en atteste : lutter contre le changement climatique, préserver et gérer la biodiversité et les milieux naturels, préserver la santé et l'environnement, instaurer une démocratie écologique.

Le Grenelle a aussi permis d'importants engagements des acteurs au-delà des organisations de protection de la nature et de l'environnement, très fortement impliquées dans le processus. Les associations dans leur diversité et leur richesse - associations de consommateurs, associations familiales, associations sportives, associations d'éducation populaire, mouvements de jeunes... ont été à l'origine de nombreuses propositions. Elles ont agi souvent spontanément, alors qu'un grand nombre d'entre elles, malgré leurs demandes, n'avaient pas été associées directement au Grenelle. Les acteurs économiques ont à la fois travaillé à des innovations technologiques et à de nouveaux *business models* parmi lesquels l'économie de la fonctionnalité, l'économie circulaire, les circuits courts à l'échelle d'un territoire. L'écoconception des produits conduit à penser différemment toute la chaîne de valeur. Quant aux organisations syndicales de salariés, traditionnellement vigilantes sur les modes de production, elles ont montré l'intérêt d'une nouvelle gouvernance des entreprises liant compétitivité et Responsabilité sociale et environnementale (RSE).

L'innovation du Grenelle résulte également de ses effets sur l'action publique. Il n'y a en effet, en France, pas de lien d'automatisme entre concertation et décision. Or le Grenelle est bien au moins partiellement à l'origine de changements observés dans certaines politiques publiques, et de progrès réels dans le contenu du droit existant de l'environnement. Il a permis de faire progresser l'intégration des préoccupations environnementales dans plusieurs politiques sectorielles, par exemple en développant l'efficacité énergétique dans le secteur du bâtiment ou des modes de production plus respectueux de l'environnement en agriculture. Il a favorisé l'émergence de pratiques nouvelles, et facilité une prise de conscience sans laquelle ne peuvent s'instaurer les nécessaires changements d'habitudes et de comportements.

Deux lois en sont directement issues, une loi de programmation, dite Grenelle I, dont les dispositions, bien que revêtues d'une faible valeur normative, servent de référence, et la loi portant engagement national pour l'environnement, dite Grenelle II, dont les 257 articles auront nécessité un an et demi de débats et épuisé deux mille cinq cents amendements. La complexité de ce dernier texte, sa longueur (125 pages) et l'inégale importance de ses dispositions montrent que le « produit juridique » issu du Grenelle n'a pas conduit à une meilleure lisibilité et accessibilité du droit de l'environnement.

La complexité a parfois conduit à reprendre et à prolonger dans d'autres instances le travail commencé au Grenelle. Par exemple, deux comités opérationnels concernaient la mer, mais l'importance des enjeux a rendu évident que ces deux comités ne pourraient tout traiter à eux seuls. Le Grenelle de la mer, mené de mars 2009 à avril 2010, a permis à la fois d'élargir et d'approfondir la démarche initiée en 2007. Les enjeux relatifs à l'outre-mer ont eux aussi été traités de façon spécifique dans le cadre du Grenelle de la mer en articulation avec les états généraux de l'outre-mer. À l'inverse, certains sujets, comme le nucléaire, n'ont pas été abordés.

Globalement approuvée, la « méthode Grenelle » n'en requiert pas moins un examen critique : ainsi, un manque d'information sur les critères de désignation des parties prenantes a été souligné, pour relever l'absence de certaines catégories d'acteurs, notamment

associatifs, et susciter une réflexion sur la représentativité. Le degré de mobilisation a été inégal : celle des collectivités territoriales a été progressive, et l'intensité du rôle de l'État a varié en fonction des moments et des sujets, devenant très importante à partir des comités opérationnels (COMOP). Les critères de composition des groupes de travail ont manqué de transparence. Le choix d'approches thématiques au détriment de la transversalité, ainsi que l'association tardive des parlementaires, ont également été critiqués. Ces différents éléments confirment le sentiment d'un processus positif, mais réalisé dans l'urgence, auquel aura manqué le temps de la réflexion et de la construction, ainsi qu'une vision prospective.

---

## **La dynamique du Grenelle, processus collectif fragile, s'essouffle progressivement**

En août 2009, la loi Grenelle I est adoptée à la quasi-unanimité. En réalité, s'il y a bien consensus sur les principes, les sénateurs puis les députés, peu associés dans l'ensemble en amont au processus du Grenelle proprement dit, vont rouvrir la discussion à l'occasion de l'examen des mesures d'application. Le processus décisionnel de la démocratie représentative reprend alors son cours.

**Sans doute certaines des difficultés constatées sont-elles d'ordre administratif :** la mise en œuvre de la loi Grenelle II, adoptée en juillet 2010, nécessite en effet cent quatre-vingt-dix-sept décrets, recensés par le SGG, et au total près d'un millier de textes réglementaires. L'évaluation du dispositif à ce stade est complexe puisque la traduction opérationnelle est encore en cours. L'hétérogénéité des sujets traités et leur complexité sont bien réelles. M. Pancher, co-auteur à l'Assemblée d'une note d'étape sur la mise en œuvre de la loi Grenelle II, a donné une quinzaine d'exemples de mesures se heurtant à des difficultés de mise en œuvre, pour des raisons de technicité poussée, de désaccords entre les parties prenantes sur leur efficacité ou leur contenu, de contentieux visant telle ou telle d'entre elles, de définition de normes et de modalités de calcul, de mise en cohérence avec des règles communautaires elles-mêmes en cours d'évolution etc. Les difficultés de la gouvernance à cinq apparaissent dans la multiplicité des chantiers ouverts, dans l'effectivité des consultations sur les textes d'application qui ont lieu par internet, par mail, à l'occasion de réunions de formats divers... dans des délais souvent courts.

Les objectifs chiffrés fixés dans la loi devaient être accompagnés d'indicateurs. Certains d'entre eux ont bien vu le jour, mais il s'agit souvent d'indicateurs de moyens et non de résultats : il devient dès lors très difficile d'en suivre l'application. Cela est particulièrement vrai de l'objectif de réduction de la consommation d'énergie dans les bâtiments existants d'au moins 38 % d'ici à 2020 : les indicateurs fournis portent sur le nombre d'éco-prêts distribués 150 000 sur 2009 et 2010 - et sur le crédit d'impôts développement durable, qui a permis de rénover six millions de logements depuis 2005, mais pas sur les économies d'énergies obtenues.

**La crise économique a suscité des réflexes de repli, conduisant à retarder des mesures soit dans la perspective de jours meilleurs, soit pour privilégier des positions harmonisées** au niveau européen (taxe d'ajustement aux frontières par exemple). La crise a aussi mis en exergue la nécessité absolue d'évaluer pour toute politique environnementale ses impacts économiques et sociaux. Ainsi les travaux engagés sur les conséquences en termes d'emplois industriels d'une utilisation plus efficiente des ressources énergétiques ont montré qu'il y aurait, selon les secteurs, des créations ou des destructions d'emplois, mais plus

globalement une forte évolution des emplois existants. Cette évolution rend indispensable un dialogue entre partenaires sociaux, notamment au niveau des branches professionnelles, permettant d'anticiper et d'accompagner les mutations.

En outre, l'applicabilité des dispositions varie en fonction des secteurs d'activités et la taille des entreprises. Les petites entreprises, dont les artisans et commerçants, expriment le besoin d'être accompagnées pour mieux connaître et comprendre la réglementation, et pour entreprendre des démarches adaptées à leurs spécificités ; rôle que remplissent les chambres consulaires et les organisations professionnelles.

**Enfin, l'application du Grenelle de l'environnement a rencontré des difficultés dans les territoires.** Elles tiennent à l'articulation entre l'action de l'État, de ses services déconcentrés, de ses agences et l'action des régions et collectivités agissant dans le cadre de leurs compétences décentralisées. Elles ont également concerné les acteurs locaux. La concertation n'a pas été conduite comme elle aurait dû l'être à l'échelon territorial, et les responsables à ce niveau n'ont pas bénéficié des marges de manœuvre qui auraient été nécessaires. On prendra à cet égard l'exemple de l'élaboration des Plans régionaux santé environnement (PRSE), qui déclinent le Plan national 2009-2013 (PNSE2). Début décembre 2011, 13 PRSE étaient adoptés. L'examen des documents révèle des disparités importantes tenant non seulement à leur état d'avancement mais aussi à la méthodologie retenue pour leur élaboration, à leur contenu, aux modalités de pilotage et à l'association des acteurs.

Plus généralement, la mise en œuvre de nouveaux schémas régionaux de planification ou de pilotage à l'échelle régionale (SRCE, SRCAE, PCET...) soulève d'abord une question d'articulation des démarches de concertation et ensuite une question de mise en cohérence avec les documents préexistants relatifs à la conduite territoriale des politiques d'aménagement, du territoire, d'urbanisme et d'environnement (SRADDT, SCOT, PLU, PDU, SDAGE, SAGE, Plans déchets...) dans un contexte général de débat sur l'opposabilité de ces documents.

---

## **Les évolutions récentes font craindre la remise en cause d'engagements emblématiques**

Au cours de cette très longue période (mai-2009 à fin 2011), comparée à celle de la première phase, les pratiques de lobbying ont connu une nette recrudescence, favorisées par le changement d'attitude de certains acteurs. Les logiques de discussions bilatérales, en « face à face », ont de nouveau prouvé leur efficacité quand il s'est agi d'affaiblir ou de remettre en cause des mesures. À l'échelon national, la « gouvernance à cinq » n'est plus un instrument de pilotage global des politiques concernées. À l'échelon territorial, trois possibilités de déclinaison ont été offertes aux préfets par une circulaire de mars 2009. Lorsque le choix a porté sur la constitution de comités de pilotage du Grenelle, l'hétérogénéité de leur composition et l'absence de définition des critères de représentativité ont empêché qu'ils soient le reflet d'une gouvernance équilibrée à cinq. Par ailleurs, peu de Conseils économiques, sociaux et environnementaux régionaux (CESER) ont été consultés de manière globale dans le cadre du processus de territorialisation, peu ont dressé le bilan, même partiel, de l'application du Grenelle dans leur territoire.

Les modifications successives du périmètre du ministère du Développement durable, qui n'est plus que partiellement responsable de la politique énergétique et dont le ministre n'a plus rang de ministre d'État, ont également nui à la continuité de l'action publique.

Le cas de la Responsabilité sociale et environnementale des entreprises (RSE) est significatif. Conformément au consensus obtenu, la loi rend obligatoire la publication d'informations sur les conséquences sociales et environnementales de leur activité par les sociétés, mais renvoie à un décret pour ses modalités d'application. Le projet soumis à consultation a soulevé de vives discussions portant sur les seuils d'application retenus, sur les obligations des filiales et sur le rôle des vérificateurs indépendants, au point que l'entrée en vigueur de cette disposition de la loi a été repoussée à janvier 2013. Le décret d'application n'est toujours pas publié.

Dans certains secteurs, comme le fret ferroviaire, l'abandon de l'engagement du Grenelle ne peut qu'être constaté. L'engagement 37 en effet comportait l'augmentation de la part du fret ferroviaire de 25 % d'ici 2012 par rapport à 2006. Selon la commission des transports la part du fret non routier est passée de 12,6 % en 2008 à 11,3 % en 2010. La route demeure le mode dominant de transport et le prix d'une tonne sur un kilomètre transportée par la route est le prix de référence. Pour augmenter le trafic ferroviaire de marchandises, il faudrait faire évoluer l'économie du transport routier en prenant en compte les externalités de ce mode de transport.

D'autres mesures, parfois très emblématiques, ont été abrogées alors qu'elles venaient d'être adoptées. Sur initiative parlementaire, la loi de régulation bancaire d'octobre 2010 a par exemple supprimé de la loi Grenelle II la possibilité pour les institutions représentatives du personnel et les parties prenantes concernées, de présenter leur avis sur les démarches de responsabilité sociale, sociétale et environnementale des entreprises. Cette disposition avait pourtant été adoptée au Grenelle par consensus.

L'engagement n° 55 du Grenelle prévoyait le développement de chacune des filières renouvelables en tenant compte des exigences environnementales. Or, le développement de l'énergie photovoltaïque a été largement supérieur aux prévisions grâce à des tarifs de rachat avantageux et des aides publiques. Le gouvernement a suspendu pendant quelques mois l'obligation d'achat pour certaines installations et engagé une concertation avec les professionnels pour définir un nouveau cadre de régulation. La question du financement des tarifs de rachat par la Contribution au service public de l'électricité (CSPE) et plus largement de la filière s'est trouvée posée à cette occasion. L'avis reviendra sur cette question et plus largement sur les fluctuations des dispositions fiscales et financières qui ont accompagné dans le temps les différentes mesures du Grenelle.

Plus classiquement peut-on dire, d'autres mesures encore ont payé tribut à la crise financière, au travers des coupes budgétaires qu'elle provoque. Dans son avis sur le projet de loi Grenelle I, le Conseil avait appelé l'attention du gouvernement sur ce risque : *« l'ensemble des ambitions affichées par ce projet requiert un effort budgétaire extrêmement conséquent dès le budget 2009... Il demande au gouvernement d'inscrire dans ce projet la double nécessité : de raisonner en termes de coût global pour chaque catégorie d'investissement projeté ; d'évaluer... les équilibres nouveaux qui en résulteront pour la répartition de l'effort contributif des différentes parties prenantes, État, collectivités locales, entreprises et ménages »*. L'avis ajoutait que le Conseil *« ne peut que regretter l'absence de visibilité ou de précision sur les engagements publics en termes de programmation pluriannuelle et en termes de fiscalité locale ou nationale »*.

Les coupes budgétaires ont été parfois quasi-immédiates : la loi Grenelle II avait accordé aux propriétaires occupants situés dans les zones d'habitation soumises aux obligations d'isolation fixées par les Plans de prévention des risques technologiques (PPRT) un crédit d'impôt sur travaux de 40 %. Ces PPRT en cours d'établissement, au nombre de 421, concernent les 670 établissements SEVESO classés à hauts risques. Or ce crédit a été ramené dès novembre 2010 à 15 % par la loi de finances, mesure partiellement corrigée par la suite. Autre exemple, le crédit d'impôt accordé aux entreprises agricoles relevant du mode de production biologique a été divisé par deux par la même loi de 2010.

La mise en œuvre de certaines dispositions de la loi a pu donner un sentiment d'enlisement : prévue pour s'appliquer dès 2010, l'écotaxe poids lourds a été renvoyée, par étapes successives, à 2013. Avant même son entrée en vigueur, trois régions ont obtenu un allègement (Bretagne, Aquitaine, Midi-Pyrénées), en raison de leur éloignement des grands axes de communication européens.

Au total, surtout si l'on ajoute à cette liste les mesures adoptées lors des tables rondes qui n'ont pas franchi l'étape de la loi Grenelle I, comme la protection des lanceurs d'alerte, on comprendra aisément la déception d'un grand nombre d'acteurs. Les décisions publiques rappelées ci-dessus font douter de la volonté réelle de l'État de mettre en application l'article 1 de la loi Grenelle I : *« pour les décisions publiques susceptibles d'avoir une incidence significative sur l'environnement, les procédures de décision seront révisées pour privilégier les solutions respectueuses de l'environnement, en apportant la preuve qu'une décision alternative plus favorable à l'environnement est impossible à un coût raisonnable »*.

---

## Préconisations

Face à la crise économique, sociale et écologique qui marque notre société, un projet de développement durable fondé sur une économie verte, respectueuse de l'environnement et revalorisant le travail engagerait notre pays dans une dynamique positive.

L'économie verte est définie par le Programme des Nations Unies pour l'environnement (PNUE) comme *« une économie qui entraîne une amélioration du bien-être humain et de l'équité sociale tout en réduisant de manière significative les risques environnementaux et la pénurie de ressources »*.

Le Conseil économique, social et environnemental souhaite s'inscrire dans cette dynamique. Il se prononce en faveur d'une relance du processus qui ouvre sur un modèle de développement durable reposant sur une économie moins carbonée, limitant le changement climatique et préservant la biodiversité. Cette relance qui s'appuierait sur la concertation avec les citoyens et la société civile, serait une réponse forte à la crise. Elle favoriserait la création d'emplois et améliorerait la compétitivité de notre pays en nous projetant collectivement sur les marchés de demain.

Le CESE insiste sur l'importance d'une mobilisation des acteurs de la société civile, grâce notamment à la gouvernance à cinq, qui a été l'un des grands succès du Grenelle de l'environnement. Cette gouvernance doit être enrichie au regard d'une meilleure représentativité de la diversité de la société civile. Compte tenu de l'ampleur des ruptures à réaliser, il conviendra de mobiliser des financements et de les affecter ou de les réaffecter aux priorités d'action qui auront été définies et hiérarchisées en fonction de l'urgence et de leur efficacité attendue.

Cette mobilisation devrait s'inscrire dans un contexte européen et international marqué par la préparation de la conférence Rio+ 20 pour laquelle l'Assemblée générale de l'ONU a retenu deux thèmes, l'économie verte dans le contexte du développement durable et l'éradication de la pauvreté. Elle a également proclamé 2012, année internationale de l'énergie durable pour tous.

---

## Créer les conditions d'une nouvelle dynamique des acteurs, pérenne et productive

Pour engager une nouvelle étape, il convient d'encourager l'éducation et la formation au développement durable, de dynamiser la gouvernance au niveau national et territorial, de mettre en œuvre les droits environnementaux pour les citoyens et les salariés.

---

### Encourager l'éducation et la formation au développement durable tout au long de la vie

L'éducation et la formation au développement durable sont indispensables pour donner aux citoyens et futurs citoyens les moyens d'en mieux comprendre les enjeux complexes, dans le but de leur permettre de prendre des décisions, de manière lucide et responsable, tant dans leur vie privée que dans la sphère publique. Elles doivent commencer dans la famille dès la petite enfance et se poursuivre tout au long des âges, sous de multiples formes, la diffusion des bonnes pratiques contribuant à la sensibilisation et à l'éducation des parents eux-mêmes. **L'Éducation au développement durable (EDD) est un parcours, un processus, non une discipline.**

L'évolution vers une approche intégrée et transversale des problèmes économiques, sociaux et environnementaux a conduit le ministère de l'éducation nationale à s'engager, par phases successives, dans un effort de généralisation de l'éducation au développement durable dans les enseignements primaire et secondaire. La troisième phase, qui vient de commencer, prévoit sa pleine prise en compte dans les programmes, la multiplication des démarches globales dans les établissements, et la formation des personnels. Un accord cadre a été signé avec le commissariat général au développement durable pour soutenir ces efforts au niveau national et territorial.

Un ancrage développé en principe dans chaque discipline (par exemple, en technologie, examiner le cycle de vie d'un produit) doit permettre d'éduquer au développement durable, c'est-à-dire à faire des choix, et non d'enseigner le développement durable. Cette approche, fondée, devrait cependant s'accompagner d'un effort d'interdisciplinarité, en réponse à la demande des enseignants. Ceux-ci éprouvent le besoin d'échanger sur leurs expériences, d'être appuyés dans la réalisation de projets collectifs, d'être aidés dans leurs choix.

Pour ces raisons, le Conseil propose :

- **de favoriser l'approche interdisciplinaire, ce que met déjà en œuvre l'enseignement agricole. La loi de modernisation de l'agriculture de juillet 2010, qui a introduit l'enseignement au développement durable comme une finalité de cet enseignement, prévoit l'organisation de séquences spécifiques et communes à plusieurs enseignants ;**



- **de former les personnels de direction et d'inspection (cadres, proviseurs, inspecteurs d'académie...) pour aider les établissements à construire leurs projets de développement durable ;**
- **de former les enseignants à l'EDD tant au stade de la formation initiale qu'en formation continue ;**
- **de développer, en tenant compte du contexte propre à chaque académie, des partenariats avec les collectivités territoriales, les associations, les entreprises, dans un cadre général défini par l'Éducation nationale. Dans la mise en œuvre, la responsabilité pédagogique des équipes enseignantes doit être réaffirmée.**

D'autres acteurs d'horizons variés, notamment du secteur associatif, portent en dehors de l'école une Éducation à l'environnement et au développement durable (EEDD). Le rôle joué par l'éducation populaire et l'éducation non formelle de terrain ne doit pas être négligé. Pour le CESE, il est important de la développer à l'extérieur de l'école, mais aussi dans un cadre scolaire, en concertation avec les associations impliquées sur ce champ et les différents partenaires.

Il existe d'ailleurs un Espace national de concertation sur l'EEDD, réunissant ses différents acteurs (État, collectivités locales, associations, syndicats, entreprises...), lieu informel de dialogue et de mise en synergie des compétences, en vue d'élaborer une démarche stratégique nationale. **Le CESE encourage la mise en œuvre de démarches similaires dans les territoires en favorisant la création d'Espaces territoriaux de concertation (ETC).**

Pour ce qui concerne les réalisations concrètes, un bilan partiel des progrès accomplis ou en cours pour intégrer le développement durable dans les formations et les diplômes a été dressé en octobre 2011, dans le cadre du Plan national de mobilisation pour les emplois et les métiers de l'économie verte. Le contenu de nombreuses spécialités de filières, de différents niveaux, des CAP, des bacs pro et des BTS, ont été revus, des diplômes créés. Conformément à la loi Grenelle I, les établissements universitaires élaborent leur « plan vert », qui fixe comme objectif pour l'enseignement supérieur un tronc commun de connaissances en développement durable. Selon une étude de la délégation au développement durable (DDD, septembre 2011), la moitié des universités et un tiers des grandes écoles conduisent désormais une politique structurée de développement durable, consistant à l'enseigner et à le mettre en pratique. La conférence des présidents d'université et celle des grandes écoles, la commission des titres d'ingénieurs, la conférence des directeurs des écoles françaises d'ingénieurs, travaillent ensemble à la définition d'un label pour leurs établissements. Les écoles d'ingénieurs ou de techniciens (ENTPE, ENTE, ENPC) sous tutelle du ministère du développement durable s'efforcent, selon ce ministère, de se montrer exemplaires.

L'ouverture de l'enseignement supérieur au développement durable reste cependant caractérisée par la création de formations dédiées et de cours optionnels. L'intégration du développement durable au cœur de toutes les matières dans l'enseignement supérieur, et notamment les sciences de l'ingénieur, reste, selon la même étude de la DDD, le grand enjeu pour les années à venir.

Ces évolutions concernent aussi la formation continue où des modules sont proposés par divers organismes. Elle doit trouver des débouchés dans les qualifications et classifications reconnues par les branches professionnelles.

C'est pourquoi le CESE souhaite :

- **que la prise en compte du développement durable par l'enseignement supérieur concerne tous les cursus, en lien avec les secteurs professionnels ;**
- **que toutes les écoles et organismes de formation de la fonction publique allant jusqu'à l'ENA se montrent exemplaires en matière d'enseignement des enjeux du développement durable ;**
- **que les dirigeants, les cadres supérieurs du public comme du privé bénéficient de formations continues au développement durable et que les systèmes permettant de les noter ou de les évaluer intègrent des critères relatifs à leur action en ce domaine ;**
- **que les programmes de formation continue intègrent les problématiques du développement durable dans les différents secteurs professionnels, après avoir fait l'objet de concertation entre partenaires sociaux ;**
- **que le Fonds national de la vie associative (FNDA) prenne en charge la formation au développement durable des dirigeants associatifs.**

---

## Stimuler la dynamique au niveau national

La gouvernance à cinq du Grenelle de l'environnement reste un modèle dont d'autres processus de concertation se sont inspirés, plus ou moins librement. Cette gouvernance mérite d'être évaluée, améliorée et structurée parce qu'elle est porteuse d'une grande richesse de propositions. Pour stimuler une dynamique il faut que les acteurs soient en situation de confiance et les engagements tenus. C'est pourquoi le CESE estime que la priorité est de mettre en œuvre les objectifs de la loi Grenelle I et de prendre les textes d'application relatifs à la loi Grenelle II.

Le Grenelle de l'environnement a été à l'origine de la transformation environnementale du Conseil économique et social, traduite dans la réforme constitutionnelle de 2008 et la loi organique de 2010.

Trente trois conseillers siègent désormais au titre de la protection de la nature et de l'environnement. Cette nouvelle composition et la révision des méthodes de travail doivent permettre une meilleure approche transversale des enjeux du développement durable.

Cette extension du champ de compétence du CESE marque la volonté du législateur d'intégrer le Développement durable (DD) dans le processus de la décision publique. Toutefois, le CESE n'a pas encore trouvé toute sa place dans le processus de gouvernance à cinq. Aussi est-il proposé dans le cadre d'un fonctionnement rénové :

- **que le rapport annuel sur l'état de la France soit systématiquement présenté par le CESE au regard de l'évaluation des politiques publiques, économiques, sociales et environnementales, complétant le travail réalisé d'analyse des indicateurs de la stratégie nationale de développement durable ;**
- **que le CESE puisse saisir la CNDP sur les options générales en matière d'aménagement ou d'environnement. La saisine de la CNDP par le CESE serait préalable à un travail du conseil sur le même sujet.**

S'il est désormais possible au Parlement de saisir le CESE, ce dernier n'a, en ce qui le concerne, que peu de liens formalisés avec les assemblées, il serait donc souhaitable que les relations de travail avec les deux assemblées et en particulier les commissions et délégations, soient formalisées.

Le pouvoir exécutif a initié le processus du Grenelle de l'environnement et une gouvernance à cinq dont la loi Grenelle I a prévu la pérennisation à l'échelle nationale sous la forme d'un Comité national du développement durable et du Grenelle de l'environnement (CNDDGE), créé par le décret d'avril 2010.

Ce comité, placé auprès du ministre chargé du Développement durable, assure le suivi de la mise en œuvre des engagements, mais apporte plus globalement un concours à la politique en faveur du développement durable, notamment parce qu'il est associé à l'élaboration, au suivi et à l'évolution de la Stratégie nationale de développement durable (SNDD) et de la Stratégie nationale pour la biodiversité (SNB), et parce qu'il est consulté sur de nombreux projets de textes réglementaires.

Son placement auprès du ministre du Développement durable, ministre de plein exercice en charge d'un portefeuille qui comprend, en dépit des changements de périmètre du ministère, une partie importante des secteurs régaliens d'activité : infrastructures et transports, logement, risques naturels, énergie en partie, devrait lui garantir *a minima* un accès privilégié à l'information concernant l'évolution des politiques publiques essentielles à la mise en œuvre du Grenelle. Le rôle d'impulsion des directions dites environnementales chargées de la biodiversité, de l'eau, des paysages sous des appellations diverses selon les organisations administratives ne doit pas être sous-estimé dans une gestion durable des ressources naturelles.

C'est pourquoi le CESE demande que le CNDDGE soit conforté dans sa place et dans son rôle. Pour cela :

- **les critères de représentativité des acteurs des quatre collèges et des personnes morales représentées doivent être connus et clarifiés ;**
- **le nombre de membres du CNDDGE ne doit pas en être un obstacle à un fonctionnement efficace, ce qui suppose qu'il puisse fonctionner en formation plénière, on restreinte, sans perte de légitimité ;**
- **le CNDDGE doit être associé, à l'instar de ce qui existe pour la SNDD et la SNB, à l'élaboration et au suivi de politiques publiques issues du Grenelle de l'environnement, selon des modalités à préciser ;**
- **une méthode de concertation efficace sur les textes réglementaires doit être mise en point, en affectant leur examen de degrés de priorité définis en considération de la chronologie, de la thématique et de l'urgence.**

Enfin, pour qu'il puisse exercer réellement certaines de ses prérogatives, il conviendrait de lui attribuer des moyens.

Si, comme le souhaite le CESE, l'ensemble des politiques publiques se structure progressivement autour d'un développement durable et d'une économie verte, tous les ministères doivent se rassembler autour de ce projet transversal et faire converger leurs actions.

Cela suppose une impulsion politique forte, en accord avec les plus hautes autorités de l'État. Si ce rôle de portage politique n'est pas expressément confié au Premier ministre lui-même, le ministre désigné doit se trouver dans une position politique de vice-premier ministre ou d'un ministre d'État en charge du Développement durable. Il pourrait être envisagé de créer cette fonction.

Le positionnement du CNDDGE devrait évidemment être adapté à l'architecture retenue.

---

## Créer une nouvelle dynamique des acteurs à l'échelon territorial

La réalisation des politiques de développement durable passe par leur mise en œuvre au niveau des territoires. Celle-ci est une œuvre collective impliquant les collectivités locales, les services de l'État, les acteurs économiques, la société civile dans son ensemble. Ainsi les démarches d'agendas 21 locaux, inspirés par le Sommet de Rio de 1992, fédèrent depuis les années deux mille les démarches d'acteurs institutionnels et associatifs impulsant dans les territoires un nouveau mode de développement, plus partagé et solidaire, plus respectueux des ressources naturelles humaines et sociétales, et inscrit dans le long terme. L'agenda 21 est une démarche volontaire portée par les territoires dans leur diversité. Cet outil a acquis une reconnaissance législative avec son inscription dans les lois Grenelle.

Sans attendre le Grenelle de l'environnement, les collectivités territoriales et plus particulièrement les régions ont développé des politiques environnementales incluses dans des problématiques de développement durable relevant de leur champ de compétences : les politiques relatives au transport, à l'urbanisme, à la gestion des ressources naturelles, aux déchets, au développement des énergies renouvelables, à la prévention des risques sont marquées de cette exigence écologique. Il existe donc déjà un foisonnement de commissions consultatives et d'instances de concertation.

Au nom de la gouvernance à cinq, des dispositifs de consultations convoqués par l'État, par les régions, parfois par les deux institutions dans des délais et des rythmes incompatibles avec les moyens humains, techniques et financiers d'un certain nombre d'acteurs ont été la cause des incompréhensions et du désengagement d'un certain nombre de partenaires locaux, institutionnels, sociaux ou associatifs.

Certaines régions ont mis en place **un comité de suivi du GE coprésidé par le préfet et le président du conseil régional.**

**Pour permettre une approche globale des enjeux de développement durable, le CESE demande que ce comité soit *a minima* composé selon des critères de représentativité reflétant une gouvernance équilibrée à cinq collèges.**

Les lois Grenelle ont créé de nouveaux documents régionaux tels les SRCAE ou encore les SRCE (cohérence écologique). Elles ont amplifié une tendance à l'empilement de documents stratégiques et réglementaires de nature et d'horizon temporel différents sans qu'ils n'aient de véritable cohérence ni hiérarchie.

Au « sommet » de l'édifice se trouvent en théorie les SRADDT, documents d'orientations stratégiques régionaux dont le caractère prospectif et l'approche complète des problématiques d'aménagement du territoire leur confèrent un rôle et une vision essentiels dans la déclinaison territorialisée des différentes politiques publiques. Ils sont élaborés par les conseils régionaux après consultation des acteurs institutionnels en régions. La plupart d'entre eux ont fait l'objet de consultations élargies à tous les acteurs, associatifs, syndicaux, consulaires... Avant leur adoption les CESER sont obligatoirement saisis pour avis. Cela confère

au CESER un rôle de première importance pour exprimer sur ces textes structurants le point de vue de la société civile. Les SRADDT dont l'horizon porte à dix/vingt ans constituent le cadre de référence au sein desquels s'établit l'ensemble des autres schémas régionaux. Bien que stratégiques ces textes une fois adoptés ne sont ni prescriptifs et ni opposables.

C'est d'ailleurs sur la base de ce même constat qu'en septembre 2011 le député Jean-Jacques Peretti, dans un rapport portant sur la clarification des compétences des collectivités territoriales intitulé *La liberté de s'organiser pour agir*, rédigé à la demande du Président de la République, formalisait quinze convictions. La sixième Conviction de ce rapport concerne le devenir et les évolutions possibles des SRADDT :

*« La mission estime indispensable d'évoluer à terme vers un SRADDT opposable s'inspirant du SDRIF francilien ou du PADDUC corse.*

*« Ce document serait élaboré et voté par la région après « porter à connaissance » de l'État, avis du Conseil économique, social et environnemental régional, des départements, métropoles, communautés urbaines et pôles métropolitains et rendu prescriptif par décret en Conseil d'État.*

*Il apparaît donc au total que le principe constitutionnel de non-tutelle :*

- exclut qu'un pouvoir de décision soit accordé à une collectivité dans le champ de compétences d'une autre ;*
- implique de réserver le rôle de planification à certaines situations et à le maintenir dans certaines limites étant précisé que l'opposabilité de ces plans sera, en tout état de cause et en règle générale, limitée à un rapport de compatibilité.*

*L'octroi d'un caractère prescriptif ou opposable au SRADDT ne peut s'inscrire aujourd'hui que dans ces limites.*

*La mission recommande donc une évolution législative en ce domaine. »*

**Le CESE considère que cette proposition d'octroyer au SRADDT un caractère opposable ou prescriptif doit être examinée avec la plus grande attention car elle constitue une novation forte et revêt un intérêt certain.** Elle pourrait être examinée dans le cadre d'une réforme des collectivités territoriales, actualisant les compétences dévolues en matière d'environnement aux différents échelons territoriaux dans un souci de meilleure efficacité de l'action publique.

**Le CESE recommande également de simplifier, de décloisonner et de mieux organiser les instances consultatives. Certaines pourraient évoluer vers des instances de concertation, qui permettraient à la société civile d'être force de propositions en favorisant un dialogue multilatéral avec les pouvoirs publics.** Ceci nécessite également une meilleure articulation entre les orientations stratégiques, situées en général à l'échelle des régions, et les planifications opérationnelles, situées à l'échelle départementale, d'agglomération ou sur un périmètre écologique. Cette démarche de mise en cohérence devrait être accompagnée de moyens permettant aux représentants de la société civile, selon des critères de représentativité à définir, d'être effectivement parties prenantes de la consultation et de la concertation.

Le débat démocratique en matière de développement durable doit pouvoir reposer sur des moments valorisant la participation citoyenne au travers de débats publics. C'est pourquoi le CESE souhaite que les citoyens puissent s'approprier, grâce au recours à l'intervention d'experts, de grands témoins, grâce à la tenue d'ateliers territoriaux animés par des garants indépendants, les informations nécessaires à leur participation à ces débats.

En l'occurrence, les animateurs, les organisations syndicales et professionnelles, les mouvements familiaux, les mouvements de jeunes... comme les intervenants institutionnels pourraient être d'authentiques acteurs de ces processus participatifs qui ne réduiraient plus la concertation à la participation à la tenue d'une simple réunion mais ouvrirait à une palette d'outils beaucoup plus vaste et mieux adapté (ateliers, rédaction de cahiers d'acteurs, réalisation d'enquêtes de proximité...). Un rôle et un lieu particuliers devraient être réservés, dans ce mode d'organisation, aux experts et scientifiques, dont la place se trouve plutôt à côté qu'au sein des outils de concertation, dans des comités dédiés (conseils scientifiques, comités d'experts...).

Certains experts, parmi lesquels des membres d'organismes scientifiques associés (universités, CNRS, INRA, IFREMER, ONEF, CRPF) jouent un rôle irremplaçable dans l'identification, la connaissance et la préservation des milieux naturels sensibles. Or, l'investissement de ces équipes de recherche dans le suivi de la biodiversité des espaces protégés n'est pas suffisamment reconnu par les autorités de tutelle.

Le CESE préconise la mise en place de procédures permettant la reconnaissance et la valorisation de cette expertise.

Dans le prolongement de ces processus **le CESE espère que les CESER joueront un rôle accru à l'occasion des réponses aux saisines obligatoires. Le CESE les invite également à utiliser au mieux leur capacité d'autosaisine pour mesurer les impacts du Grenelle au niveau de leur région et formuler les préconisations les plus appropriées.**

**Les CESER pourraient enfin se voir confier un rôle de recueil et de synthèses des travaux des différentes instances de concertation territoriale. Ils auraient pour mission d'en dégager les cohérences et de mettre en évidence certaines priorités pour alerter les conseils régionaux, l'État et les différents acteurs en territoires.**

---

## Développer les droits environnementaux

Les articles 2 et 7 de la loi constitutionnelle de mars 2005 portant charte de l'environnement posent pour principe que « *toute personne a le devoir de prendre part à la préservation et à l'amélioration de l'environnement* » et « *a le droit 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* ».

La charte rappelle ainsi que le droit à l'information du public et le principe de participation sont indissociables.

Le CESE souligne à ce titre :

- la nécessité pour tous les organisateurs d'une concertation, d'un débat public, de se conformer tout au long du processus au principe de transparence et de sincérité c'est-à-dire : de fixer et de faire connaître à l'avance les modalités de partage des informations, d'établissement du constat, d'examen de l'option ou des options déjà étudiées, et enfin d'élaboration et de prise en compte des propositions au stade de la décision ;
- que ces principes doivent s'appliquer avec une particulière vigilance aux processus nés ou qui se recommandent du Grenelle (tables rondes, préparation des grandes rencontres internationales, processus de suivi...).

Jürgen Habermas, dans son *Morale et communication*, énumère quelles sont selon lui les conditions a priori d'un libre débat : l'impartialité, la responsabilité, l'argumentation sensée, l'écoute de l'autre, la sincérité, l'honnêteté, la lucidité, toutes transposables à la gouvernance à cinq. Alors la libre discussion, développement d'une intelligence à plusieurs, dégage le meilleur argument et fait naître une volonté commune.

L'un des engagements les plus significatifs à ce titre du Grenelle, tel qu'il figurait dans le récapitulatif de la table ronde de novembre 2007, annonçait l'intégration du développement durable dans les instances de dialogue et de négociation des entreprises ou de leurs établissements (CHSCT et CE), en particulier sous le rapport des risques et de l'environnement. Elle prévoyait aussi l'organisation d'un cadre procédural de traitement des alertes dans des conditions protégeant ceux qui les déclenchent (les « lanceurs d'alerte »).

Sur ces deux points, peu de progrès concrets ont été constatés depuis lors, même s'il faut saluer les démarches en ce sens initiées par certaines entreprises.

Or le droit d'alerte professionnel s'exerce en France dans des conditions hétérogènes - dérives financières, situation économique, atteinte aux libertés individuelles, dangers graves et imminents pour la santé... - selon les sujets et selon les secteurs, et en impliquant différemment les instances du dialogue social. Le fait de dénoncer publiquement des éléments menaçants pour l'homme et pour l'environnement peut valoir au déclencheur de l'alerte une mise à l'écart professionnelle, voire un licenciement. Les salariés, membres ou non des Comités d'hygiène, de sécurité et des conditions de travail (CHSCT), et les médecins du travail, qui signalent des événements anormaux, doivent pouvoir être particulièrement concernés.

C'est pourquoi le CESE propose :

- **que soit défini un statut légal du lanceur d'alerte dans les domaines de la santé et de l'environnement agissant dans un cadre professionnel. Ce statut devra définir la procédure d'alerte et son cadre (cadre interne à l'entreprise, existence d'une instance d'appel...), les garanties offertes au lanceur d'alerte, le processus de vérification de sa bonne foi, ainsi que les moyens de protection de l'entreprise en cas d'erreur ou de malveillance. Les discussions prévues sur cette question étant dans l'impasse depuis quatre ans, le CESE, qui appelle les partenaires sociaux à poursuivre les négociations, pourrait se saisir du sujet. Le cas des experts agissant dans leur domaine de compétences devra faire l'objet de règles particulières ;**
- **pour les entreprises disposant de Comités d'entreprises (CE) d'introduire, dans les informations économiques et financières communiquées à cette instance consultative, une documentation environnementale selon des modalités à définir. Cette information pourrait porter selon les spécificités géographiques et sectorielles de l'entreprise sur l'utilisation durable des ressources, la réduction de l'empreinte environnementale, la protection de l'environnement, la prévention des pollutions. Lors de la consultation du CE sur les orientations de la formation professionnelle dans l'entreprise, une attention particulière doit être portée aux formations au DD et aux formations permettant l'accès à des emplois concourant à la protection de l'environnement et à la gestion des ressources naturelles ;**

- **pour les entreprises ayant mis en place des CHSCT, l'analyse des risques professionnels doit prendre en compte les risques environnementaux afin de proposer des politiques de prévention. Ces dispositions seront adaptées pour les entreprises ne disposant pas de représentations collectives des salariés ;**

Le dispositif d'encouragement de la RSE adopté au sein de la loi de Grenelle II reprend les engagements du Grenelle de l'environnement sur la gouvernance. Il renforce la pertinence et la fiabilité des informations sur les performances sociales et environnementales des entreprises devant figurer dans le rapport de gestion et l'élargit à terme à un plus grand nombre d'entreprises (article L 225-102-1 du Code de commerce).

**Le CESE considère que ce reporting social et environnemental ne doit pas être vu comme une contrainte, mais comme une opportunité puisqu'il permet à l'entreprise de suivre l'avancement de sa démarche, la mise en œuvre de ses plans et leur efficacité.**

**Le CESE demande que ce dispositif, considéré d'ailleurs comme innovant en Europe, puisse être adopté sans dénaturer l'esprit des engagements de Grenelle de l'environnement.**

---

## **Mieux intégrer les objectifs environnementaux dans la production, la consommation et les comportements de tous les acteurs**

Pour répondre à la crise économique, sociale et environnementale que nous traversons, un changement de modèle économique s'impose. Il est temps d'agir pour anticiper les ruptures et faciliter les transitions de l'économie, en accompagnant les acteurs, notamment les plus fragiles, et en développant des filières, y compris agricoles, sobres en ressources naturelles et décarbonées. Les citoyens, les ménages, doivent être informés et associés à hauteur de l'enjeu, et la traçabilité sociale et environnementale des produits et services encouragée.

---

## **Gérer dans la durée les transitions en accompagnant les transformations nécessaires**

De nombreuses entreprises industrielles partagent une vision positive de l'économie verte, allant très au-delà des éco-activités et impactant l'ensemble des secteurs de production et de services. Son potentiel de développement est considérable.

Concernant les constructions neuves et au-delà des standards BBC, il convient de favoriser l'utilisation de matériaux durables et d'accélérer le déploiement du label bâtiment bio-sourcé. Ce déploiement nécessite une structuration en amont des filières de production des écomatériaux.

Le marché de la rénovation des logements, quant à lui, a représenté sept milliards d'euros en 2007. Il peut plus que doubler d'ici à 2020, plus que tripler si on inclut les équipements de chauffage, à condition de mettre en œuvre des politiques adaptées. Les entreprises convaincues investissent donc dans la recherche et développement et l'innovation, comme la chimie ou la filière « *smart grids* ». Ce mouvement est mondial : l'économie verte est déjà



un secteur fortement concurrentiel, où les puissances émergentes comme la Chine et l'Inde pèsent fortement. Elle concerne tous les secteurs d'emploi, depuis les entreprises d'insertion traditionnellement présentes dans le recyclage des déchets jusqu'aux très grands groupes industriels.

Pour autant, le potentiel de développement de l'économie verte présente de nombreuses inconnues, en raison de l'instabilité des politiques publiques, des incertitudes sur l'évolution des règles internationales, et des efforts à accomplir pour passer de l'expérimentation à la production opérationnelle. Il résulte de ces facteurs de prudence que le rôle d'impulsion des différents niveaux de décision publique (national, européen, international) sera déterminant.

C'est probablement dans le secteur de l'efficacité énergétique des bâtiments, qui représentent 19 % du total des émissions de GES et 43 % de la consommation d'énergie finale (source INSEE), et plus particulièrement de l'ancien, que le défi de la transition est le plus important : la loi Grenelle I a fixé des objectifs ambitieux de rénovation dont tous les acteurs reconnaissent qu'ils ne seront pas atteints au rythme et aux conditions actuels. Selon les professionnels auditionnés en commission, l'objectif 2020 (réduction de 38 % des consommations d'énergie du parc bâti) n'est plus envisageable aujourd'hui, en raison de l'insuffisante solvabilité des ménages, des mesures décidées par le gouvernement en 2011 (hausse de la TVA, suppression de l'écoprêt à taux zéro pour le bâtiment ancien, etc.) et de la durée nécessaire à la formation d'un très grand nombre de professionnels à la rénovation énergétique.

Nombreux sont les travaux récents qui s'intéressent aux moyens qui permettraient au secteur - qui s'est engagé avec volontarisme dans des démarches de formation et de qualité environnementale - de gagner en efficacité, par rapport aux objectifs, et en compétitivité. Pour la filière « efficacité énergétique du bâtiment » laquelle représente, selon le Cercle de l'industrie, 310 000 entreprises et 1,4 million d'emplois, le gisement potentiel de travaux offert par un parc de trente deux millions de logements est un enjeu considérable. S'y ajoutent les cent vingt millions de mètres carrés de surface des bâtiments de l'État et de ses établissements publics... et le patrimoine bâti des collectivités territoriales qui devrait faire l'objet après diagnostic élargi, d'un programme pluriannuel de travaux établi en fonction des enjeux et des usages.

Pour le CESE, plusieurs axes d'efforts sont à privilégier :

- **mieux connaître la performance énergétique de l'habitat grâce à une enquête spécifique à faire réaliser par le SCES ;**
- **bien distinguer et équilibrer en fonction de l'efficacité énergétique et/ou des critères de revenu les mesures d'aides à la rénovation thermique en faveur du parc locatif et des propriétaires occupants ;**
- **discuter au fond de la question de l'écoconditionnalité des aides destinées à favoriser les rénovations thermiques globales, qui suscite encore débat, dans toutes ses implications (nature des travaux, diagnostic, délais d'application, formation, contrôle...) ;**
- **faire évoluer le crédit d'impôt développement durable et l'écoprêt à taux zéro pour soutenir les travaux d'économie d'énergie les plus efficaces ;**
- **veiller à rendre plus lisible et plus stable dans le temps les dispositifs d'incitation à entreprendre des travaux de rénovation thermique des logements ;**

- **lier progressivement toutes les aides publiques à la généralisation de clauses de qualité reposant sur la qualification des professionnels qui conçoivent et/ou réalisent les travaux d'amélioration de la performance énergétique ;**
- **améliorer l'offre et les contenus de formation pour les professionnels du bâtiment permettant d'aborder tous les aspects des travaux de performance énergétique ;**
- **réfléchir à la mise en place à moyen terme, et au-delà des incitations d'une obligation de travaux garantissant une écoefficacité énergétique incombant aux propriétaires-bailleurs de biens énergivores sur la base de scénarios et d'une étude d'impact à réaliser.**

Il convient de veiller à ce que tous les travaux concernant l'énergie soient assortis d'une garantie de performance. Cependant le CESE attire l'attention sur le fait qu'il ne faut pas se limiter en matière de réhabilitation à ces seules questions énergétiques. Une qualité de programmation, de conception, de réalisation et de gestion est nécessaire pour conduire au mieux-vivre, les qualités attendues étant plurielles.

La lutte contre la précarité énergétique, en raison de son caractère d'urgence sociale, fait l'objet du développement ci-après.

## **Lutter contre la précarité énergétique des ménages**

Le CESE souhaite attirer l'attention sur la difficulté de financer la rénovation énergétique des logements qualifiés de « passoires thermiques ». En effet, la part des ressources consacrées à l'énergie par les ménages est inégalement répartie selon les niveaux de ressources, les ménages les plus précaires vivant dans les logements les moins performants.

Il y a en France 3 800 000 ménages qui dépensent plus de 10 % de leur budget pour leur factures énergétiques. Ils sont considérés en situation de précarité énergétique. Celle-ci est définie par la loi Grenelle II : *« est en situation de précarité énergétique... une personne qui éprouve dans son logement des difficultés particulières à disposer de la fourniture d'énergie nécessaire à la satisfaction de ses besoins élémentaires, en raison de l'inadaptation de ses ressources ou de ses conditions d'habitat ».*

La précarité énergétique résulte de la combinaison de plusieurs facteurs :

- la faiblesse des revenus ;
- la mauvaise qualité thermique du logement ;
- le prix de l'énergie.

À partir de l'enquête logement de l'INSEE, on considère que 87 % des ménages en situation de précarité énergétique sont logés dans le parc privé, 62 % sont propriétaires de leur logement. L'effort énergétique consacré au logement des 20 % des ménages les plus modestes en France est de 40 % supérieur à celui des ménages les plus aisés (INSEE comptes nationaux).

Il y a donc urgence à agir. Le gouvernement a mis en place un observatoire de la précarité énergétique : celui-ci doit permettre une meilleure connaissance de ce phénomène complexe qui a d'importantes conséquences de santé publique.

La Grande-Bretagne a reconnu la nécessité d'actions spécifiques depuis plus de dix ans. Avant de se priver complètement de chauffage, les familles calfeutrent les aérations, utilisent des solutions inadaptées, ce qui peut rendre le logement insalubre et augmenter les risques d'intoxication ou de maladies. Un logement mal chauffé se dégrade plus rapidement, devenant de plus en plus difficile et cher à chauffer.

Différentes études de l'Organisation mondiale de la santé (OMS) montrent une surmortalité hivernale liée aux caractéristiques du logement ainsi que différentes pathologies (maladies respiratoires...).

- **le CESE constate un déficit d'informations des ménages potentiellement concernés par les tarifs sociaux du gaz et de l'électricité. Il souligne l'importance du rôle du réseau des acteurs de terrain dans la détection de ces situations. Il recommande donc une meilleure information et des procédures plus adaptées intégrant un dispositif d'aide spécifique pour le flou domestique ;**
- **le CESE souligne l'intérêt du programme « Habiter mieux », fondé sur un partenariat avec les acteurs de terrain (collectivités locales, réseaux médicosociaux, CAF, fournisseurs d'énergie, professionnels du bâtiment...) pour accompagner professionnellement les ménages aux différentes étapes des travaux et aider financièrement à leur réalisation. Prévu sur la période 2011-2017, le CESE souhaite le déploiement et la montée en puissance dès 2012 de ce programme reposant en partie sur un financement innovant, les certificats d'économie d'énergie ;**
- **concernant l'Outre-mer, le CESE rappelle qu'il faut atteindre l'objectif fixé par l'article 56 de la loi Grenelle I d'assurer un égal accès de tous les citoyens à l'électricité et en particulier pour la Guyane en prenant les mesures d'adaptation nécessaires ;**
- **le CESE partage la préoccupation du comité économique et social européen quant au développement de la précarité énergétique. Au-delà des pratiques et des politiques des États membres, dont certains sont engagés fortement dans la lutte contre la précarité énergétique, telle la Grande-Bretagne, la mise en place d'un plan européen répondrait à cette urgence sociale et participerait également à la construction d'une politique énergétique commune.**

---

## Des filières nouvelles à développer

L'accès à l'énergie demeure une priorité pour répondre aux défis globaux de lutte contre la pauvreté et de changement climatique. 1,3 milliard d'êtres humains n'ont pas accès à l'électricité.

Des travaux de prospective, dont le groupe animé par M. de Perthuis « Trajectoires 2020-2050 vers une économie sobre en carbone », se sont efforcés **de conjuguer ambition élevée sous l'angle de la réduction des émissions de GES et impacts positifs sur la croissance économique, la compétitivité et l'emploi**. Il faudra à la fois agir sur la demande en incitant à l'efficacité énergétique et sur l'offre en encourageant des procédés de production sobres en carbone. À ce titre **des filières industrielles sont considérées**

**comme stratégiques** : énergies renouvelables dont l'énergie hydraulique, les énergies marines, solaire, éolienne, géothermique profonde, celle issue de la biomasse ainsi que des procédés technologiques nouveaux comme le captage et le stockage de CO<sub>2</sub>, la chimie verte, les écomatériaux.

Ainsi la filière des énergies marines comprend plusieurs typologies d'énergies renouvelables : énergie hydrolienne, énergie marémotrice, énergie houlomotrice, énergie éolienne en mer, énergie thermique des mers, de biomasse marine et énergie des gradients de salinité. Cette filière est globalement en émergence, bénéficiant d'une expérience dans l'énergie marémotrice avec le barrage de la Rance. Le CESE soutient la mise en place d'une politique industrielle volontariste pour les énergies marines. Comme le proposait l'avis du CESE de juillet 2011 sur les énergies renouvelables outre-mer, les collectivités ultramarines pourraient être pilotes dans le développement de ces énergies renouvelables marines. Leur développement devra se faire en concertation avec toutes les parties prenantes de façon à être en permanence en phase avec les objectifs de développement durable.

Une autre filière industrielle a été promue à l'occasion du Grenelle de la mer. Il s'agit de la filière de déconstruction et de dépollution des navires en fin de vie. Tous les navires, d'État, de commerce ou de plaisance, doivent être concernés, même si les problématiques sont différentes. Le CESE demande la poursuite des études lancées en région Bretagne pour le démantèlement des matériels de guerre. Il note la complémentarité des neuf autres sites situés sur l'ensemble des façades maritimes identifiées par le Secrétariat général à la mer. Le CESE appelle à leur réalisation dans les meilleurs délais dans des conditions optimales de respects de l'environnement ainsi que de celles du travail, d'hygiène et de sécurité des salariés.

D'autres investissements sont de nature à impulser des dynamiques industrielles prometteuses, comme le programme « véhicule du futur » comprenant notamment « le navire du futur ».

**Ces approches par filières doivent être complétées par de nouvelles synergies entre acteurs de différentes filières afin d'organiser une meilleure utilisation des ressources dont participent le recyclage, la réutilisation des déchets, l'écologie industrielle ou l'économie de fonctionnalité.**

**Le CESE insiste sur la nécessité d'agir sur plusieurs leviers : recherche et soutien à l'innovation, formation, normalisation et certification de produits.**

L'effort de recherche, et plus précisément l'effort de Recherche et développement (R&D), est indispensable à l'invention des solutions qui permettront aux acteurs économiques et sociaux de s'adapter vite et mieux.

À l'échelle des entreprises concernées, sont parfois déjà conduits des efforts considérables : dans la filière *smart grids* par exemple, quatorze grands gestionnaires de réseaux d'électricité européens (dont RTE et GRDF) ont lancé en 2009 une initiative commune de R&D qui rassemble plus de trente projets européens pour un budget prévisionnel de deux milliards d'euros.

Les États participent à ces investissements : si le montant des dépenses publiques consacrées à la recherche en France est de 17,8 milliards d'euros et de 18 milliards d'euros en Allemagne, le pourcentage du PIB consacré à la R&D s'y élève à environ 2,6 % contre seulement 2 % dans l'hexagone. Surtout, l'effort de recherche consenti par le secteur privé est très supérieur en Allemagne (41,8 milliards contre 22,1 milliards).

Comme l'avis du CESE, adopté en octobre 2011 et intitulé *La compétitivité, enjeu d'un nouveau modèle de développement*, le souligne :

- « il revient à la puissance publique, en s'appuyant sur une réflexion prospective, de définir une stratégie de recherche... » ;
- il lui incombe aussi de « sanctuariser » le budget correspondant et de pérenniser les interfaces entre recherche publique et privée... ».

**Le CESE insiste sur l'accompagnement actif indispensable des mutations où le dialogue social doit avoir une place essentielle.** Les études réalisées par les organisations professionnelles et syndicales, les ministères et les différents organismes de conseil stratégiques montrent qu'il y aura, selon les secteurs, des créations d'emplois, mais aussi des destructions, et dans tous les secteurs, un effort d'adaptation à conduire. Au dernier trimestre de 2009, onze comités de filières professionnelles, constitués sur le modèle de la gouvernance à cinq, ont réfléchi sur ce thème à la demande du gouvernement et ont proposé un plan de mobilisation des territoires et des filières. La Gestion prévisionnelle des emplois et des compétences (GPEC) doit être un outil pour anticiper et répondre aux évolutions des métiers et des compétences, reconnaître les qualifications. L'enjeu d'une transmission et d'un renouvellement générationnel des compétences notamment par l'amélioration de l'attractivité de certains emplois ne doit pas être sous-estimé. Or, cette anticipation des transitions sociales demande du temps, des connaissances, de la transparence et de la cohérence. La transférabilité des savoir-faire doit être réfléchie et organisée au niveau des territoires ou des branches professionnelles. Alors que les réorganisations industrielles en Europe et dans le monde sont continues, une approche sociale globale est garante de stabilité socioéconomique à long terme.

**Le CESE recommande donc une approche industrielle intégrée, innovatrice et anticipatrice des ruptures technologiques. Il insiste sur la dimension sociale dans le processus de transition vers une économie à faible émission de carbone. Cette transition juste doit être un outil permettant de réduire les inégalités ; elle doit prendre en compte le travail dans toutes ses dimensions, les effets quantitatifs et qualitatifs des transformations d'emplois à opérer et les anticiper.**

---

## Encourager des modes de production agricoles et sylvicoles durables

La croissance verte n'est pas réservée à l'industrie. Le Grenelle de l'environnement engageait notamment l'agriculture sur la voie de trois actions : la réduction de moitié, si possible, de l'usage des pesticides, le développement d'une démarche de certification environnementale des exploitations, le développement de l'agriculture biologique.

Au regard des trois objectifs rappelés, les évolutions s'effectuent de manière inégale : le rythme de réduction des pesticides rencontre de nombreuses difficultés, notamment liées aux contraintes économiques des agriculteurs, la certification environnementale est encore à ses débuts (la commission chargée de sa mise en place vient d'être constituée), et la France peine à rattraper son retard en agriculture biologique malgré une progression importante du nombre d'exploitations. Les calendriers de mise en œuvre ne pourront donc pas être respectés. De plus, les financements publics ne sont pas toujours au rendez-vous. Ainsi, les formations « écophyto », facultatives jusqu'en 2014, ont été intégralement financées sur les fonds de la formation continue. Les agriculteurs ont ces dernières années accentué

leur réflexion et leurs pratiques vers une agriculture moins consommatrice d'intrants et plus durable et cette voie doit être poursuivie. **L'agriculture doit continuer à évoluer vers des modes de production plus durables. L'enjeu tient dans l'invention d'une politique nationale et européenne de transition vers un modèle conciliant productivité et environnement.** Il convient d'accompagner les agriculteurs vers l'agroécologie, notamment au travers de référentiels « qualité et environnement » volontairement déclinés par des coopératives par exemple. La réduction du poids des intrants dans la production procure des bénéfices environnementaux (réduction des émissions agricoles de gaz à effet de serre, de la pollution des eaux, gains de biodiversité...) et génère aussi des économies. Il faudrait communiquer plus largement sur cet atout. Il est nécessaire également de développer un système efficient et indépendant d'information et de vulgarisation des nouvelles connaissances abordable pour l'ensemble des agriculteurs.

Le CESE propose donc, dans la suite du Grenelle et en partenariat avec les acteurs de terrain :

- **de renforcer la recherche et l'innovation biologiques, agronomiques et technologiques, permettant notamment une diversification des cultures et des itinéraires techniques ;**
- **de poursuivre les actions d'information et de formation engagées dans le cadre du Grenelle, en les articulant avec les autres niveaux de politique agricole notamment régionaux et européens (Future PAC après 2013) ;**
- **d'évaluer les politiques agricoles européennes et nationales avec des indicateurs de résultat : au-delà de la seule mesure quantitative réalisée à partir d'indicateurs de moyens, c'est l'impact économique, social et environnemental, mesuré notamment à l'aune de la diversité et de l'équilibre des productions des exploitations, qu'il convient plutôt d'apprécier.**

Il nous faut en outre souligner les difficultés que rencontre le développement de l'agriculture biologique sur lequel le Grenelle de l'environnement a mis l'accent. Fin 2010, la Bio représentait 3 % de la Surface agricole utile (SAU) totale en France, 4 % des exploitations et 2 % du marché alimentaire, avec des différences fortes selon les secteurs de produits (source : Agence bio). L'objectif national de 6 % de surfaces en bio en 2012, fixé par le Grenelle, ne sera pas atteint, ainsi que celui de porter à 20 % la part des produits bio dans la restauration collective publique à l'horizon 2012. Un tiers des produits bio consommés en France sont importés. Pour le CESE, il faut soutenir la constitution de filières de production biologiques. Toutefois, pour répondre à une demande croissante des consommateurs d'un bio accessible à tous et produit si possible à proximité, il convient de tenir compte des coûts de production plus élevés qui s'expliquent en partie par une productivité moindre. Il convient aussi d'améliorer les transferts des connaissances de l'agriculture biologique vers l'agriculture conventionnelle.

Concernant la forêt, le développement de la filière bois devait se faire simultanément entre l'amont et l'aval. Or le fonds de mobilisation pour l'amont n'a pas été mis en place. Le CESE propose que ce fonds, décidé par le Grenelle, soit constitué dans ses deux dimensions amont-aval. Plus largement, le CESE propose que soit mis en œuvre le protocole retenu, suite à l'engagement n° 77 du Grenelle relatif à la forêt. Il consiste en une approche territoriale concertée pour une meilleure prise en compte des la biodiversité ordinaire et remarquable.

**Enfin, le CESE demande aux pouvoirs publics de s'engager à long terme sur les politiques agricoles et sylvicoles, les entreprises et les exploitations ayant besoin de visibilité et de lisibilité pour aborder les transitions.**

---

## **Développer une sensibilité environnementale de plus en plus présente dans la société**

Depuis une quinzaine d'années, huit Français sur dix expriment dans les réponses aux enquêtes d'opinion leur sensibilité aux questions environnementales. Cette sensibilité reste stable en période de crise. En 2010, les inquiétudes liées à la remontée du chômage ont même augmenté de concert avec celles pour l'environnement (CREDOC, cahier de recherche n° 272, décembre 2010).

D'une manière générale, les préoccupations relatives à l'environnement et à l'économie ne semblent d'ailleurs plus antinomiques : selon le travail du CREDOC, 79 % des Français pensent que la protection de l'environnement peut être un moteur pour la croissance économique de l'Union européenne (UE). Selon l'Eurobaromètre, 66 % des européens sont du même avis.

Dans le même temps, le niveau de connaissance que la population a des sujets environnementaux progresse sensiblement. La connaissance des différentes composantes du développement durable s'améliore aussi dans l'opinion, bien que le pourcentage de Français capables d'en citer les trois aspects reste très limité.

Enfin, en termes de priorités d'actions pour l'État, les Français estiment que les problèmes environnementaux les plus sérieux sont le réchauffement climatique, la pollution de l'air et celle de l'eau, des rivières et lacs (CREDOC, *ibid.*).

Cet intérêt pour les questions environnementales s'accompagne d'une évolution des comportements, qui traduit le développement de nouvelles normes sociétales (par rapport à la consommation d'eau, à la gestion des déchets...). Une consommation plus économe en ressources, dont les justifications sont à la fois financières et environnementales, se met peu à peu en place ; l'achat de produits « bio » progresse, y compris de la part de publics modestes. Les auteurs de l'étude du CREDOC en concluent qu'il y a, entre sensibilité environnementale et comportement vertueux, un lien bien réel.

Par ailleurs, les associations de consommateurs soulignent les difficultés que ces derniers éprouvent à repérer les produits respectueux de l'environnement parmi les nombreux labels, et à faire un choix entre les différentes catégories d'offres (l'éthique, le naturel, le biologique, le durable, le recyclable etc.). La crédibilité de certaines d'entre elles les laisse en outre parfois perplexes.

**C'est pourquoi l'effort d'affichage environnemental doit être poursuivi et accentué : le CESE considère qu'une information claire, fiable, crédible, et accessible est de nature à faire évoluer les comportements. Cette voie doit donc être privilégiée avant tout recours à la contrainte législative ou réglementaire. Le CESE prêtera la plus grande attention aux résultats des expérimentations d'affichage environnemental en cours. Ces résultats devraient faire l'objet dans l'année 2013 d'un rapport au Parlement.**

**Il convient également de sélectionner un petit nombre de signes de qualité compréhensibles par tous et dénués d'ambiguïtés. Les modalités d'élaboration et de contrôle de ces labels, et des informations environnementales en général, doivent être particulièrement rigoureuses pour assurer leur crédibilité et la confiance du public.**

Une bonne information ne suffit bien entendu pas à elle seule à assurer le passage de l'intention à la pratique. L'importance du niveau de vie dans les changements de comportements ne doit pas être sous-estimée : dans la vie courante, c'est notamment chez les ménages ayant les revenus les plus faibles que les bonnes pratiques environnementales sont les moins nombreuses. Statistiquement, le fait pour un ménage de bénéficier d'une aisance relative le prédispose à prendre mieux en compte les considérations environnementales ou de développement durable dans sa vie quotidienne.

Un prix élevé, un prix en hausse, un prix en baisse, freinent ou incitent à l'équipement ou à l'acte d'achat, surtout pour les catégories les plus modestes : une augmentation, par exemple celle du prix des ressources naturelles, incitera financièrement les ménages à « faire des économies » : c'est le motif le plus souvent invoqué par le consommateur pour diminuer sa consommation d'eau. Il est vrai que dans ce cas, les « bons gestes », gratuits, ou des équipements peu coûteux, ont un impact immédiat, indépendamment de tout équipement d'ampleur.

**Pour le CESE, lorsque le signal prix apparaît comme le moyen le plus approprié pour entraîner à court terme une modification nécessaire des comportements, au regard des objectifs environnementaux, l'augmentation du coût supporté par les ménages comparée aux éventuels retours sur investissement, doit être évaluée avec précision. Les charges supplémentaires ne doivent pas être une cause aggravante de précarité.**

L'évolution dans les pratiques est, dans un certain nombre de situations, étroitement dépendante du niveau d'infrastructures et d'équipements. On citera par exemple les équipements informatiques indispensables à l'utilisation de procédures dématérialisées. Celles-ci peuvent se révéler discriminantes pour les personnes non-équipées ou ne maîtrisant pas l'outil informatique, elles peuvent contribuer à la perte du lien social.

Le niveau d'infrastructures est déterminant pour le tri des déchets ménagers, il l'est aussi dans la décision de privilégier les transports en commun sur la voiture. 70 % des habitants des communes périurbaines utilisent leur voiture pour se rendre au travail, le plus souvent faute de transports collectifs adaptés. Plus généralement, le cadre de vie semble être, comme le souligne le CGDD, déterminant pour l'adoption des pratiques environnementales : les deux éléments essentiels sont le lieu de résidence et le logement.

Or les choix opérés en matière de cadre de vie obéissent bien souvent à des contraintes matérielles fortes, qui pèsent plus particulièrement sur les familles. L'information sur les conséquences budgétaires ou environnementales de ces choix devient alors inopérante. **Le CESE rappelle donc deux priorités essentielles de l'action publique en faveur du développement durable : la lutte contre l'étalement urbain et l'amélioration du maillage des transports collectifs, intégrés dans une politique globale de mobilité durable. En effet, 86 000 hectares sont artificialisés par an, 236 hectares d'espaces agricoles ou naturels disparaissent par jour. Les politiques d'urbanisme doivent traiter à la fois les causes et les conséquences de l'étalement urbain, et leurs objectifs être conciliés avec l'amélioration du cadre de vie.**



---

## Assurer la traçabilité sociale et environnementale des produits et services

La traçabilité est une exigence de plus en plus répandue concernant un nombre de plus en plus en plus grand de produits et de services, même si le secteur alimentaire figure toujours parmi les plus impliqués.

La définition de l'origine d'un produit est en effet un instrument essentiel de choix pour les consommateurs. Elle leur permet, dans sa forme la plus aboutie, d'en connaître l'histoire complète, et d'apprécier ses conditions de production et d'acheminement sur le lieu de consommation d'un point de vue environnemental, sanitaire et social. Elle constitue alors à la fois une sorte de « note d'impact » du produit, et un moyen de contrôle et de suivi.

Les entreprises qui se sont engagées dans la mise en place d'un système de traçabilité l'ont fait parfois dans un esprit qu'on peut qualifier de pionnier, en dehors ou sans attendre la mise en place d'un cadre de référence. Quoiqu'il en soit, cela représente toujours pour elles un défi de taille, qui nécessite des investissements en temps et en moyens. On peut considérer que celles qui ont choisi cette voie cherchent d'abord à faire mieux que le respect des normes internationales existantes en particulier celles de l'Organisation internationale du travail (OIT). Elles cherchent aussi à remédier à l'un des défauts de la mondialisation, qui expose les entreprises respectueuses des droits de leurs salariés et de l'environnement à la concurrence de celles qui pratiquent le « dumping » social et/ou environnemental, en faisant de cette distorsion de concurrence un atout de leur compétitivité.

Cette volonté de faire de la traçabilité sociale et environnementale un atout de la compétitivité de nos entreprises s'est exprimée récemment dans le dépôt à l'Assemblée d'une proposition de loi par plus de quatre-vingts députés et relative à l'instauration d'un label « traçabilité sociale » des produits, déjà contenue en filigrane dans l'article 54 de la loi Grenelle I encourageant « *l'affichage... sur les lieux et sites de vente... de leur traçabilité et des conditions sociales de leur production* ». Les travaux engagés pour la définition d'un tel label - définition des critères, modalité d'attribution, contrôle, perte du label... - pourraient recouvrir les composantes sociales et environnementales de la production.

**Le CESE considère que le développement d'un label - qui pourrait être un véritable label « développement durable » - garantissant à la fois au consommateur le respect de normes sociales et de normes environnementales, irait dans le sens d'une clarification de ses choix, et augmenterait ses possibilités et motifs d'arbitrage en faveur de produits vertueux. La mise au point d'un tel label nécessiterait des études préalables concernant en premier lieu la définition du référentiel, et les modalités d'attribution et de contrôle du label par un organisme indépendant.**

Le développement d'une démarche de labellisation passe par une adaptation au contexte des PME et TPE, pouvant bénéficier d'un portage par les pouvoirs publics.

---

## Mobiliser les financements et la fiscalité

---

### Mettre à plat la fiscalité impactant l'environnement

Les objectifs ambitieux affichés à l'issue du Grenelle de l'environnement nécessitaient des financements publics importants qui auraient mérité d'être situés dans le cadre d'une réforme d'ensemble de la fiscalité, cela n'a pas été le cas.

Ayant eu connaissance au cours de ses travaux du rapport réalisé par la Cour des comptes sur l'impact budgétaire et fiscal du Grenelle de l'environnement, le CESE partage le souci exprimé d'un suivi financier amélioré pour le Parlement et les parties prenantes et de la nécessaire articulation entre le suivi financier et le suivi des engagements.

Sans porter d'appréciation sur leur impact environnemental réel, les mesures fiscales liées au Grenelle présentées dans différentes lois de finances apparaissent assez nombreuses :

- crédit d'impôt développement durable, prêt à taux zéro ;
- bonus-malus automobile ;
- défiscalisation des agrocarburants ;
- aménagement de la Taxe générale sur les activités polluantes (TGAP) aux déchets ménagers ;
- crédit d'impôt bio ;
- redevance sur les pesticides.

Toutes ces dispositions ne relèvent pas forcément de la fiscalité environnementale qui regroupe les taxes en rapport avec l'environnement de par leur assiette ou leur affectation - et encore moins des écotaxes, qui doivent avoir un but clairement incitatif à une modification de comportement, de mode de production ou de consommation.

Mais l'opinion publique a surtout été marquée par l'abandon de la taxe carbone, censurée par le Conseil constitutionnel pour rupture de l'égalité devant les charges publiques. De plus ce mécanisme a fait l'objet de vifs débats sur l'impact sur les ménages les plus modestes et la compétitivité des entreprises. Il faut rappeler l'assiette principalement limitée à l'essence, au gazole, au fioul, au charbon et au gaz au tarif de 17 € par tonne de CO<sub>2</sub> et les nombreuses dérogations sectorielles. Celles-ci résultaient de l'exclusion des installations industrielles soumises au système communautaire d'échanges de quotas d'émission de gaz à effet de serre (ETS) ou de dérogations octroyées à de secteurs non industriels prévues par le gouvernement ou ajoutées à l'occasion du débat parlementaire (agriculture, pêche, transports routiers de marchandises, transports maritimes, agrocarburants...).

**La loi Grenelle I comporte ainsi plusieurs dispositions importantes pour cibler des mesures budgétaires et verdir la fiscalité.**

**Il est prévu un audit des mesures fiscales défavorables à l'environnement. Une évaluation de l'impact environnemental des aides publiques est également inscrite dans la loi.**

**Ces dispositions doivent aboutir à une évaluation des différents dispositifs et à leur mise en cohérence avec l'objectif affiché.**

Dans son rapport sur le financement du Grenelle de l'environnement, la Cour des comptes souligne que *« les dépenses fiscales efficaces mais très coûteuses, ont toutes été mises en œuvre, sans que le gouvernement estime pour autant opportun de diminuer, a fortiori de supprimer, celles dont l'impact environnemental apparaît négatif. Quant aux recettes prévues par le Grenelle, leur mise en œuvre a été retardée »*.

Les travaux de la mission conduite par M. Sainteny *Les aides publiques dommageables à la biodiversité* permettent d'engager une réorientation sans tarder. Ils précisent notamment les aides publiques et les dispositions fiscales qui contribuent à l'étalement urbain : aides à l'acquisition de la résidence principale, fiscalité de l'aménagement, exonération de contribution économique territoriale, fiscalité foncière. Ainsi, le PTZ+ dans le neuf pourrait être réservé aux logements intra urbains ou/et situés à proximité de transports collectifs ainsi que dans les zones urbaines constituées (villages, bourgs) et leurs extensions, étudiées après une approche environnementale de l'urbanisme. Les collectivités peuvent actuellement consentir des exonérations de taxes d'aménagement pour les maisons individuelles financées avec le PTZ+, dont il conviendrait sans doute de réexaminer les modalités.

Concernant les surfaces commerciales la taxe des établissements situés en périphérie pourrait être majorée alors que celles situées en centre-ville ou dans les zones de bâti denses serait minorée. De même, la taxe d'aménagement qui s'applique à leurs parkings pourrait être différenciée selon leur intégration ou non au bâti.

Il s'agit donc de trouver une voie de densification urbaine qui préserve la mixité sociale et améliore le cadre de vie tout en maîtrisant les composants du foncier.

**Le CESE demande, en préalable à la conception de nouveaux dispositifs fiscaux, de réorienter les prélèvements et les dépenses fiscales existants vers une meilleure prise en compte des enjeux environnementaux.**

**Ainsi, les dispositions fiscales et les aides publiques relevant des budgets de l'État et des budgets des collectivités locales, qui participent à l'étalement urbain et à l'éloignement des zones d'activité, doivent être revues en fonction des objectifs du DD.**

De multiples autres pistes de réformes sont ouvertes par le travail considérable de la mission citée ci-dessus. Il en est ainsi de l'introduction concertée de critères biodiversité dans la dotation globale de fonctionnement des départements, communes et intercommunalités. La nécessité de disposer de paramètres de calcul non contestables tels que le total des surfaces classées par décision réglementaire : cœurs de parcs, réserves naturelles, zones classées Natura 2000 a été proposée. **Le CESE demande la poursuite des travaux menés en ce sens avec les associations d'élus.**

Dans le cadre du travail de l'Inspection générale des finances sur l'évaluation des dépenses fiscales et des niches sociales (2011), les dépenses fiscales liées à la consommation d'énergies fossiles d'un montant de 5,8 milliards d'euros, ayant un impact négatif sur le plan environnemental apparaissent pour l'essentiel destinées à soutenir un secteur d'activité. La dépense est en fait concentrée sur quelques mesures : exonération de Taxe intérieure sur la consommation des produits énergétiques (TICPE) pour les carburants consommés dans l'aviation (3,5 milliards d'euros), fiscalité réduite du fioul utilisé comme carburant (1,1 milliard d'euros), réduction de la taxe intérieure sur la consommation de gazole

(300 millions d'euros). **L'examen des différents dispositifs doit se faire au cas par cas en fonction de l'impact environnemental, économique et social.**

Ainsi, la défiscalisation partielle des biocarburants ne peut être considérée comme un ensemble homogène. Les carburants de synthèse obtenus à partir de la méthanisation des déchets ou, à terme, d'algues, constituent une filière de recyclage intéressante pour l'avenir.

Dans le même souci d'impact environnemental à prendre en compte, supprimer le remboursement partiel de la taxe intérieure de consommation du gaz naturel dont bénéficient les transporteurs routiers choisissant le Gaz naturel pour véhicule (GNV) serait une incitation à revenir à un carburant traditionnel plus émetteur de GES. **L'application du droit commun de la fiscalité énergétique devra donc se faire progressivement et de façon différenciée selon les secteurs professionnels concernés** en intégrant des efforts de recherche développement, de nouveaux modes de production (mix automobile par exemple)...

**Dans ces conditions, le CESE préconise un réexamen de la fiscalité environnementale française, énergie comprise, qu'il souhaite voir inscrit dans une réflexion stratégique sur l'ensemble de la fiscalité nationale et locale, liant efficacité économique, justice fiscale et prise en compte de l'urgence écologique.**

La fiscalité environnementale française, en effet, est plus faible que dans les pays de l'OCDE et dans les pays européens (rapporté au PIB et aux PO) alors qu'elle peut transmettre un signal prix.

**Le CESE recommande d'inscrire cette évolution dans la durée en créant les conditions d'une prévisibilité nationale et européenne de la fiscalité environnementale, en lien avec la discussion en cours de la directive révisée sur le cadre communautaire de taxation des produits énergétiques et de l'électricité, ce qui conduira à reconsidérer la taxation du carbone. Dans le cadre de cette révision, le CESE attire l'attention sur les nécessaires études d'impact économique et social du dispositif.**

---

## **Construire une fiscalité environnementale économiquement et socialement acceptable**

Le CESE souhaite attirer l'attention sur une « imposition innommée » selon l'expression du Conseil d'État : il s'agit de la Contribution au service public de l'électricité (CSPE). Celle-ci contribue à la garantie d'approvisionnement des territoires non interconnectés, à la mise en œuvre à hauteur de 1,4 % d'une tarification spéciale « première nécessité », au budget de fonctionnement du médiateur de l'énergie mais surtout à l'obligation d'achat de l'électricité d'origine éolienne, photovoltaïque ou issue de la valorisation des déchets. Est-il logique et équitable que le coût du soutien au développement des énergies renouvelables soit supporté par le seul consommateur d'électricité ? N'y a-t-il pas lieu d'étudier un partage entre les différents consommateurs d'énergie en recomposant différentes taxes pesant sur ceux-ci ? N'est-il pas urgent de construire des stratégies industrielles de développement d'énergies renouvelables mieux maîtrisées et plus contrôlées ?

Les nouvelles modalités de financement des énergies renouvelables avec des tarifs d'achat spécifiques à l'outre-mer ne doivent pas conduire à remettre en cause la péréquation tarifaire en faveur des zones non connectées ni les tarifs sociaux.

Pour la gestion des déchets, le CESE rappelle l'engagement du Grenelle de l'environnement de mettre en place une tarification incitative obligatoire. Mais peu de collectivités locales ont fait ce choix à ce jour. Et pourtant, la réduction des tonnages d'ordures ménagères collectées peut avoir un impact positif sur les coûts à supporter par les contribuables ou les consommateurs.

Dans les pays étrangers qui ont adopté une taxe carbone des mesures d'accompagnement ont été prises. Après plusieurs mois de débats, l'Australie a modifié sa législation sur l'énergie. Un prix carbone fixé par tonne de CO<sub>2</sub> produite entrera en vigueur en juillet 2012. Il concernera principalement le secteur énergétique et les transports, les carburants et l'agriculture étant pour le moment exclus. Mais pour faire accepter sa mesure, qui a suscité de vives critiques des grands groupes miniers, le gouvernement s'est engagé à reverser la moitié de la taxe sous forme de baisses d'impôts en particulier en direction des ménages les plus modestes. D'autres étapes sont prévues puisqu'un basculement vers un marché de quotas d'émissions est d'ores et déjà mis en perspective pour 2015.

À l'occasion du Grenelle de l'environnement, le gouvernement a souhaité développer une logique de bonus-malus : bonus pour l'acquisition d'un véhicule peu émetteur de CO<sub>2</sub>, malus pour les véhicules les plus polluants. La partie bonus s'est révélée coûteuse pour les finances publiques. Des études préalables, selon l'utilité des produits visés, sont indispensables pour étendre des dispositifs de type malus.

**Le CESE rappelle que si l'acceptabilité d'une mesure fiscale à finalité environnementale dépend du respect du principe « pollueur-payeur », elle doit, pour être socialement acceptable, respecter les principes constitutionnels d'égalité devant l'impôt et les charges publiques. Elle doit prendre en compte la capacité contributive des redevables, le coût de la taxation et son efficacité par rapport aux objectifs poursuivis.** Le CESE souligne enfin que les évolutions fiscales devront prendre en compte la nécessaire compétitivité des entreprises et se faire à pression fiscale constante.

---

## Rechercher des financements innovants

La nécessité de réduire les émissions de GES fait désormais l'objet d'un consensus quasi mondial et plusieurs outils : réglementation, taxation, instruments de marchés sont mobilisés pour parvenir à long terme à un modèle économique sobre en consommation de ressources.

L'Union européenne s'est engagée dès 2003 dans un système communautaire d'échange de quotas d'émission de GES qui couvre environ 12 000 installations. C'est un système de plafonnement et d'échange de droits d'émission qui permet à des industriels soumis à des quotas en Europe de financer leur conformité à ces obligations par des projets de réduction des émissions de GES dans les pays en développement (Mécanisme de développement propre - MDP - issu du Protocole de Kyoto). Le CESE rappelle les exigences formulées dans son avis de 2009 sur la fiscalité écologique pour que *« des critères stricts garantissent des normes élevées et des réductions fiables, vérifiables et réelles des émissions qui permettent un développement durable dans les pays concernés »*. **Le CESE souligne que, dès lors que le mécanisme est conforme aux objectifs de développement durable, le MDP ou son remplaçant est un financement innovant qui doit être développé sous réserve d'une régulation internationale.**

L'adoption du paquet climat énergie en 2008 a ouvert une nouvelle phase pour les marchés de quotas à partir de 2013. **À partir d'une généralisation des enchères, le CESE rappelle ses propositions antérieures d'une affectation partielle de ce produit aux actions d'atténuation et d'adaptation au changement climatique.** Une régulation stricte est indispensable pour éviter la spéculation financière et les fraudes à la TVA déjà constatées.

Les ressources éventuellement retirées des mécanismes de marché au niveau européen n'excluent pas la poursuite de la réflexion à ce même niveau européen sur un mécanisme d'inclusion carbone mettant à égalité, au regard de méthodes de production respectueuses de l'environnement, les installations situées dans l'UE présentant un risque de fuites de carbone et les installations des pays tiers.

Afin d'orienter les décisions d'investissement des acteurs économiques, les producteurs et opérateurs en particulier énergétiques doivent avoir accès à des instruments financiers tels des prêts à faible coût à long terme ou des facilités de crédit ouvertes par des institutions comme la Banque européenne d'investissement (BEI).

Il importe que le prochain cadre budgétaire pluriannuel de l'UE (2014-2020) soutienne les infrastructures d'énergie durable.

**À l'heure où l'Union européenne revendique comme ressource propre une taxe sur les transactions financières, le Conseil rappelle qu'il s'est prononcé favorablement pour l'établissement d'une telle taxe qui pourrait contribuer au fonds vert et à la mise en place d'un socle de protection sociale au niveau mondial, ainsi qu'à l'aide au développement.**

---

## Définir une méthode pour combiner efficacités environnementale, économique et sociale

Le constat du présent avis a déjà souligné combien le Grenelle a pu souffrir dans sa mise en œuvre d'un défaut de méthode. Les paragraphes qui suivent souligneront combien elle est indispensable à la réalisation de choix stratégiques clairs. La problématique santé-environnement est à cet égard révélatrice du besoin de coopération entre les acteurs de la société civile. Plus globalement, celle-ci devrait jouer un rôle croissant en Europe comme à l'international.

---

## Effectuer des choix clairs à partir d'axes stratégiques partagés

La loi Grenelle I s'affirme dès la première ligne comme une réponse au « *constat partagé et préoccupant d'une urgence écologique* » où **les principales menaces identifiées sont le changement climatique, les atteintes à la biodiversité et aux écosystèmes, les risques pour la santé et l'environnement.** Objet du titre 1<sup>er</sup> de la loi, de loin le plus complet, « *la lutte contre le changement climatique est placée au premier rang des priorités* ».

**Le CESE réaffirme l'actualité, en 2012, de ces trois priorités législatives du Grenelle, et du caractère toujours très préoccupant du constat.**

Pour chacune de ces priorités, déclinées par secteurs (logement, transport...), et assorties de délais de réalisation, la loi a fixé des objectifs. Comme cela a été rappelé plus haut, certains d'entre eux sont déjà hors de portée, pour différentes raisons. Le souci d'efficacité et de cohérence impose la conclusion : dès lors que les objectifs ne peuvent être atteints dans les délais impartis, les calendriers, les objectifs et les moyens doivent être ajustés. Il importe en particulier que les moyens publics affectés au niveau national comme au niveau des territoires permettent effectivement la réalisation des différentes politiques environnementales ou des politiques publiques ayant des impacts environnementaux avérés.

**Qu'il s'agisse de réexaminer des décisions prises ou de traiter de questions nouvelles, les discussions doivent être organisées, entre autres dans le cadre du CNDDE, selon le principe de la gouvernance à cinq, en s'appuyant sur une méthode de travail renouvelée et rigoureuse, applicable à chaque sujet traité.** Elle doit comprendre l'examen préalable d'un état des lieux de la question et se dérouler dans des conditions matérielles (délais, moyens...) favorables à la concertation. Sous cette réserve, cette méthode est transposable au niveau territorial.

**L'efficacité d'un processus de concertation se mesure au travers de sa capacité à définir des priorités, à établir des objectifs précis, sur la base de critères d'analyse partagés, et à formuler des propositions de mesures en les hiérarchisant les unes par rapport aux autres.** S'agissant de protection de l'environnement, *l'irréversibilité* des atteintes et *l'urgence* à agir constituent les deux principaux critères à retenir. Les mesures à prendre doivent être examinées au regard de leurs impacts sur le long terme, notamment du *bénéfice attendu pour l'environnement*, de leur *potentiel économique* (ruptures technologiques, nouvelles qualifications, impact sur la croissance...), de leur *potentiel social* (nouveaux emplois qualifiés, prise en charge du coût social éventuel...), et de leurs conséquences sur la santé. Ces études d'impacts doivent être accompagnées d'une évaluation précise et si possible chiffrée de leur efficacité en regard des mutations économiques et sociales à réaliser. L'ensemble de ce processus, comme cela a déjà été préconisé, doit être décentralisé, compte tenu des compétences des collectivités territoriales.

Les moyens (réglementation, fiscalité, financements...) affectés à chaque mesure et leur dimensionnement doivent être définis en s'appuyant sur des scénarios prospectifs d'aide à la décision.

Le gouvernement français, comme dans tous les États ayant ratifié la convention d'Aarhus, est tenu de prendre en compte les résultats des concertations qu'il organise en matière environnementale ou d'explicitier les raisons qui le conduisent à faire des choix différents.

Dans le respect de cette convention et dans l'esprit du Grenelle de l'environnement, il importe que les acteurs impliqués dans un processus de concertation s'engagent à mettre en œuvre les décisions arrêtées en commun.

Plus généralement, il est nécessaire d'arrêter les conditions de suivi et d'évaluation des différentes mesures, ainsi que d'élaborer des indicateurs environnementaux, économiques et sociaux (de moyens et de résultat).

---

## Évaluer les réalisations à partir d'indicateurs de développement durable

Parmi les engagements du Grenelle figuraient l'élaboration des indicateurs de développement durable corrélés à la SNDD et l'organisation d'une conférence nationale.

Après l'avis rendu par le CESE sur les indicateurs de développement durable et l'empreinte écologique (26 et 27 mai 2009), suivant une recommandation de celui-ci, le ministre d'État, M. Jean-Louis Borloo, a créé la commission de concertation des Indicateurs du développement durable (IDD) pour préparer la Conférence nationale des IDD prévue par la loi Grenelle I. Placée sous l'égide du Commissariat général au développement durable, du Conseil national de l'information statistique (CNIS) et du CESE, cette commission a réuni les parties prenantes du Grenelle mais aussi des représentants de nombreuses autres sensibilités. La conférence nationale des IDD a élaboré un tableau de bord pour le suivi de la SNDD constitué de six indicateurs de contexte et quinze indicateurs phares illustrant les différents défis en cohérence avec les indicateurs de la stratégie européenne et pouvant se décliner au plan territorial. Ces indicateurs phares accompagnés d'indicateurs complémentaires de deuxième niveau ont été publiés dans le rapport remis au Parlement en octobre 2011 présentant la mise en œuvre de la SNDD. Les indicateurs sont régulièrement mis à jour par les responsables des statistiques publiques.

**Le processus a ainsi associé aux statisticiens des acteurs de la société civile. Pour le CESE cette association doit être pérennisée en préservant dans les futurs travaux les apports respectifs de chacun, notamment à l'occasion de leur préparation et de la tenue de la deuxième conférence prévue au second semestre 2012. Le CESE souhaite également qu'une large diffusion des indicateurs mis à jour soit faite. Associées aux indicateurs territoriaux qui ont fait l'objet de travaux spécifiques, ces données participent à la construction du tableau de bord annoncé. Le CESE souhaite que le produit final soit le plus compréhensible et opérationnel possible.**

À titre d'exemple du travail engagé et à poursuivre, l'avis souhaite mettre l'accent sur les indicateurs alertant sur la conservation et la gestion durable de la biodiversité et des ressources naturelles. Deux indicateurs phares ont été définis, l'indice d'abondance des populations d'oiseaux communs et l'évolution de l'artificialisation des sols. Trois indicateurs complémentaires s'y ajoutent :

- la part des captures au niveau de l'UE en fonction de l'état des stocks halieutiques ;
- l'indicateur synthétique de la qualité des eaux superficielles ;
- la consommation de produits phytosanitaires.

À l'occasion de l'adoption en 2011 de la nouvelle Stratégie nationale pour la biodiversité, une sélection d'indicateurs spécifiques ont été recensés et présentés par le service statistique du ministère du Développement durable (SœS) et l'Observatoire national de la biodiversité (ONB). Ces indicateurs - ceux disponibles comme ceux dits à explorer - doivent faire l'objet de débats au niveau du comité de suivi de la SNB, des décideurs, de l'ensemble de la communauté scientifique et de la société civile. Les indicateurs retenus seront élaborés, renseignés, analysés et publiés annuellement par l'ONB à partir du travail en réseau des différents acteurs et l'appui des services spécialisés dont le service statistique.



**Pour que la société dispose de repères éclairant les décisions à prendre et permettant le suivi des politiques intégrant la biodiversité, il importe donc de conforter le Système d'information sur la nature et les paysages (SINP) mettant en œuvre un cadre commun de production, validation, valorisation et diffusion de données relatives à la biodiversité. Un travail spécifique devra être mené pour l'Outre-mer. Le CESE rappelle à cet égard les recommandations formulées dans l'avis rendu les 28 et 29 juin 2011 *La biodiversité : relever le défi sociétal*.**

## **Améliorer la relation « santé-environnement »**

Comme cela a été indiqué plus haut, la recherche est porteuse des innovations de demain.

Les découvertes scientifiques ont changé l'environnement de l'homme tout comme la façon dont il s'insère dans son environnement.

Les impacts potentiels de sa transformation sur la santé sont multiples et commencent pour certains à être bien identifiés : pollutions de l'air, de l'eau, par des produits toxiques... Le deuxième Plan national santé-environnement (PNSE2) a été réalisé sur la base d'un processus rassemblant acteurs de la santé et de l'environnement, sa déclinaison en région tient compte des éventuelles spécificités territoriales. Il a pour objectifs de :

- développer les connaissances, la mesure des pollutions, la surveillance sanitaire ;
- prévenir l'exposition aux risques et sources des pollutions en encadrant l'usage des substances à effets nocifs ;
- connaître et anticiper les risques émergents liés aux nouvelles technologies.

Les actions mises en perspective sont multiples. Ainsi, en raison d'études épidémiologiques dont les résultats sont préoccupants, le PNSE comprend l'expertise des mécanismes d'action des substances reprotoxiques ou perturbateurs endocriniens. Il mène ou prévoit des actions d'information du public, un système de surveillance, des études d'impact en particulier sur les enfants.

L'implication et l'expertise des acteurs de la société civile sur ces sujets se développent d'autant plus que des crises sanitaires graves (amiante, chlordécone, Médiator...) ou des catastrophes, telle AZF, entretiennent un climat d'inquiétude, voire de suspicion. Cette situation peut parfois susciter des décisions à l'opposé d'une vraie démarche de contrôle scientifique. C'est ainsi que des décisions d'interdiction ou de limitation des usages de certains produits font craindre leur remplacement rapide par d'autres dans des conditions de substitution d'urgence peu favorables à la vérification de leur véritable impact.

Même si des efforts ont été accomplis pour prévenir les conflits d'intérêt et assurer la transparence des décisions, il reste beaucoup de chemin à parcourir en vue d'une application pertinente du principe de précaution au secteur de la santé, celui-ci se combinant avec un principe de prévention évaluant les risques avérés.

**Le CESE estime nécessaire de continuer à progresser dans cette direction, en insistant sur l'importance de la problématique santé-environnement et en :**

- **demandant un renforcement de la coordination entre les ministères qui traitent de ces questions (ministères de la Santé, de l'Écologie, de l'Agriculture, de l'Intérieur...) en particulier pour la mise en œuvre du PNSE 2 en lien avec le Programme national nutrition santé (PNNS) ;**
- **garantissant au citoyen que l'État conserve des moyens suffisants d'intervention et de contrôle directs ;**

- **assurant aux agences, en particulier lorsqu'elles procèdent de la fusion d'agences existantes comme c'est le cas de l'Agence nationale de sécurité sanitaire, de l'alimentation, de l'environnement et du travail (ANSES), les moyens nécessaires et pérennes qui leur permettront de remplir efficacement et en toute indépendance les missions qui leur sont confiées ;**
- **affectant un pourcentage des crédits de recherche publics consacrés à l'innovation technologique aux recherches sur les effets sanitaires et environnementaux des produits ou des technologies en cours de développement avant la mise sur le marché. À ce titre le CESE demande que l'unique programme santé-environnement de l'Agence nationale de la recherche (ANR) qui vient d'être suspendu soit relancé ;**
- **permettant aux capacités d'expertise développées par les acteurs de la société civile d'être, dans des conditions garantissant la transparence, mieux reconnues ;**
- **élaborant et mettant en œuvre une évaluation qualitative et quantitative partagée par toutes les régions ;**
- **mettant en place un étiquetage informatif sur la toxicité des produits compréhensible par le grand public.**

Les enquêtes d'opinion font apparaître que l'inquiétude des Français en matière environnementale se focalise en grande partie sur les pollutions diffuses de l'eau et de l'air. Or les faits le confirment, l'évaluation de l'état chimique des masses d'eau françaises n'est pas satisfaisante. Un pourcentage important des masses d'eau superficielles ou souterraines soit ne sont pas en bon état chimique, soit sont même dans un état jugé mauvais. Le plan santé-environnement élargit le champ des préoccupations au-delà des seuls pesticides. Il comporte un volet visant à réduire de 30 % la présence dans l'eau de six substances toxiques et à améliorer la connaissance sur les rejets de résidus de médicaments. Le Conseil d'État dans son rapport public 2010 constate que, même si son efficacité est limitée, l'outil le plus utilisé pour lutter contre ces pollutions est la démarche volontaire des professionnels associant conseils et formation. Il faut une politique plus volontariste recourant à de la réglementation et à de la taxation. Dans ce cadre, les taux et les conditions de perception de la redevance pour pollution non domestique pourraient être revus.

L'eau potable et l'assainissement sont des sujets majeurs pour l'Outre-mer. Les objectifs de l'article 56 de la loi Grenelle I visant un bon état écologique de l'eau, l'accès égal à l'eau potable pour tous, un programme pour la sécurité d'approvisionnement en eau potable et l'assainissement, demeurent d'actualité.

La pollution des sols par des substances dangereuses conduit aujourd'hui à gérer les milieux contaminés et à consolider le dispositif de surveillance de la population au travers du Plan chlordécone 2.

Quant au bilan 2010 de la qualité de l'air en France, il souligne l'évolution à la hausse de la production d'ozone, l'augmentation des émissions de dioxyde d'azote en milieu urbain et périurbain, et les dépassements des valeurs réglementaires pour ce gaz comme pour les particules. Or, on estime en France à 42 000 décès par an la mortalité en relation avec l'exposition chronique aux particules fines. Pourtant, les crédits du « plan particules » ont été fortement revus à la baisse dans le cadre de la loi de finances pour 2012. Pour lutter contre les pollutions atmosphériques, la TGAP pourrait être élargie à certains métaux lourds. D'autre part la population passant 90 % de son temps dans des espaces confinés, il est important de prendre des mesures pour améliorer la qualité de l'air intérieur.

**Partant de ces priorités, le Conseil souligne la nécessité de :**

- **mesurer l'importance des pollutions, notamment l'effet déterminant de la période d'exposition ;**
- **développer les connaissances et l'expertise ;**
- **mettre en place une formation des professionnels de santé ;**
- **mettre en place une surveillance sanitaire accrue permettant une meilleure connaissance des pathologies ;**
- **développer des mesures de prévention concernant les différents publics (enfants, personnes âgées, femmes enceintes...).**

Le Conseil attache une grande importance à des politiques de prévention prenant en compte les liens entre la santé, le travail et l'environnement. La survenance aujourd'hui de maladies post-professionnelles liées à l'utilisation, dans de mauvaises conditions, de substances toxiques, atteste de l'importance de ces enjeux de santé publique pour les prochaines années.

Au-delà du cadre professionnel, les politiques de prévention s'appliquent aux populations exposées à des risques industriels. Créés en 2003, les PPRT ont pour objectif de rendre compatibles les sites industriels avec leur environnement, ils prennent en particulier en compte les risques naturels. Ils visent à réduire le risque à la source et à mettre en œuvre des mesures foncières pour les constructions les plus proches, des travaux ou aménagements pour les bâtiments voisins et à établir des règles pour l'urbanisme futur. L'élaboration de ces plans implique une large concertation menée dans le cadre d'instances spécialisées - Comités locaux d'information et de concertation (CLIC).

Le CESE insiste sur l'importance des différentes étapes du processus :

- la réalisation des études de dangers devant mettre en œuvre des expertises plurielles prenant en compte les conditions de travail des salariés des sites. Ces études peuvent donner lieu à la réalisation d'investissements de sécurité sur le site ;
- la réalisation d'études de vulnérabilité visant les bâtiments voisins et les populations directement concernées ;
- le financement des mesures préconisées.

**Le CESE souligne l'intérêt des démarches permettant de sélectionner le meilleur scénario coûts/avantages au regard de la réduction du risque industriel, des améliorations technologiques favorables à la santé des salariés et à l'environnement et du maintien des emplois.**

**Le CESE demande que dans l'année 2012 soit approuvé un nombre significatif de plans de prévention des risques technologiques et que les conventions de financements correspondants soient signées. Le taux de prise en charge des travaux incombant aux riverains exposés doit permettre leur réalisation. Le Conseil attire l'attention sur le vieillissement des installations qui impose une vigilance accrue au niveau de la maintenance. Les moyens affectés au contrôle des installations classées et les méthodes employées doivent être réexaminés.**

**Les risques naturels, liés en partie au changement climatique, appellent des politiques de prévention de long terme. Le Conseil attire en particulier l'attention sur l'importance des travaux de mise aux normes des bâtiments à réaliser dans le cadre du « Plan séisme » aux Antilles et sur la nécessité d'accélérer les travaux concernant les services d'incendie et de secours.**

---

## Renforcer le rôle de la société civile dans les stratégies européennes et internationales de la France

La France a participé et participe aux négociations internationales portant sur le climat, la forêt, la biodiversité... et à bien d'autres, dans les différents domaines du développement durable. Cette dimension internationale est particulièrement présente dans la loi Grenelle I, la France s'engageant par exemple, selon les cas, à demander, soutenir ou promouvoir : l'adaptation de la réglementation internationale aux nouveaux usages de l'Arctique (art. 2), la conclusion d'engagements internationaux contraignants de réduction des émissions de GES (art. 2), la création d'un groupe d'expertise internationale sur la biodiversité (art. 23), la prise en compte par l'OMC « *des exigences environnementales afin d'éviter les distorsions de concurrence entre production nationale et importée en matière agricole* » (art. 31), les nouveaux accords internationaux relatifs à l'enregistrement, l'évaluation et l'autorisation des substances chimiques (art. 38), en cohérence avec le règlement « REACH ».

La biodiversité est probablement le domaine où ont été réalisées les avancées les plus visibles avec la création de l'IPBES et la signature du protocole sur l'accès aux ressources génétiques, en partie grâce à la forte mobilisation de la communauté scientifique et de la société civile, de Busan à Nagoya. Plus généralement, à l'occasion des grandes conférences internationales, la participation de la société civile est de plus en plus importante au travers d'initiatives de natures diverses (ateliers, forums, conférences...).

**La société civile se mobilisera à nouveau fortement dans la perspective de la conférence des Nations Unies pour le développement durable qui aura lieu à Rio en juin 2012, à l'occasion du vingtième anniversaire du Sommet de la terre (Rio+ 20). Les travaux seront centrés sur deux thèmes, l'économie verte dans le cadre du développement durable et de l'élimination de la pauvreté, et l'amélioration du cadre institutionnel.** La France soutient clairement dans ce cadre le projet de création d'une Organisation mondiale de l'environnement (OME), tout en souhaitant un message clair en faveur d'une « économie verte et équitable » selon les termes de la SNDD. **Le principe d'un socle de protection sociale universelle avait été acceptée au G20 de novembre 2011, mais sans feuille de route. La société civile souhaite des engagements concrets sur ce point comme sur les questions de financement avec la mise en place d'une taxe sur les transactions financières. Concernant les engagements environnementaux, il convient de définir à côté des engagements volontaires des normes environnementales applicables à tous, à l'exemple des règles fixées pour le commerce international, qui comprennent un organe de règlement des différends.**

Si les questions environnementales, aux premiers rangs desquels le climat et la biodiversité, sont à juste titre traitées au niveau international, elles occupent dans les textes européens une place privilégiée. La Communauté a élaboré à partir de 1972 une législation thématique essentiellement sous forme de normes minimales à respecter. Cette production de droit de l'environnement s'est accrue en même temps que l'ambition de son contenu. La France éprouve des difficultés de transposition des textes. La loi Grenelle II a permis à cet égard à la France de rattraper une part importante de son retard dans la transposition des directives, mais pas tout son retard. La part de l'environnement dans les contentieux de l'UE avec la France reste importante. Le rapport d'information de Mme Fabienne Keller (Sénat, octobre 2011) souligne des difficultés (eau, déchets...) récurrentes, et l'émergence de problématiques contentieuses (air, bruit...). La sévérité croissante des règles relatives aux

amendes et leur coût incitent la France à faire preuve de plus de rapidité dans sa mise en conformité. À titre indicatif, 253 millions d'euros pour litiges étaient provisionnés au budget 2010. À court et moyen termes, d'autres contentieux sont prévisibles, voire inévitables, en raison par exemple du dépassement dans les grandes agglomérations des valeurs réglementaires de dioxyde d'azote (NO<sub>2</sub>). Un avis motivé de non respect des normes vient d'être adressé à la France pour dépassement des valeurs limites de particules en suspension de dix micromètres (PM10) dans seize zones et agglomérations.

**C'est pourquoi le Conseil souhaite que la société civile, dès le stade de la négociation, soit associée plus activement à l'élaboration des normes européennes, ainsi qu'à la préparation concrète de leur transposition nationale, afin que les conséquences de leur application soient anticipées collectivement.** Ce travail de préparation doit s'effectuer le plus tôt possible, en impliquant très en amont l'administration, comme le font efficacement certains de nos partenaires. **Dans ce cadre, le CESE pourrait construire des relations nouvelles avec les commissions du Parlement européen, développer des liens sur les questions du développement durable avec le Comité des régions, le Comité économique et social européen, et tout particulièrement son Observatoire du développement durable (ODD).**

Cette nouvelle approche doit permettre une mise en œuvre des directives qui prenne mieux en compte la réalité de la décentralisation française et associe plus étroitement les acteurs locaux. Les collectivités locales et les Établissements publics de coopération intercommunale (EPCI), qui ont des compétences propres, ne sont pas de simples niveaux d'exécution des politiques publiques qui déclinent le cadre fixé par l'UE. Elles les mettent en concertation et les conduisent à leur échelle de territoire, y affectent des moyens.

**Enfin, une approche décloisonnée, voire intégrée des questions environnementales semble de plus en plus nécessaire au sein de l'UE.** Le traitement des atteintes à l'environnement par des directives thématiques ne correspond plus à la prise en compte des enjeux complexes du développement durable : comment traiter de manière seulement « verticale » une question comme celle de la qualité de l'air, qui renvoie à la politique industrielle, à celle du logement, à celle de l'énergie, à celle des transports... ?



La crise systémique que le monde traverse est grave et coûteuse à tous égards. Elle impose de chercher des solutions nouvelles pour la résoudre. Le CESE a la conviction qu'il est possible de trouver les voies qui permettront à l'humanité d'éviter une crise environnementale et sociale majeure. Les acquis du Grenelle de l'environnement doivent être préservés et les objectifs de la loi Grenelle I poursuivis selon des modalités adaptées en dynamisant le dialogue environnemental dans le cadre d'une gouvernance à cinq améliorée. Le CESE se prononce pour une relance du processus qui ouvre sur un modèle de développement durable, inventant une nouvelle prospérité économique, modèle créateur d'emplois, préservant l'environnement et les ressources naturelles et réduisant les inégalités sociales. Cette relance s'appuierait sur une concertation avec les citoyens et la société civile.

Le CESE apportera sa contribution à cette nouvelle dynamique et à cette construction.

# Déclaration des groupes

## Agriculture

---

Le Grenelle a acté des engagements pour de nombreux secteurs ; malgré les accords obtenus sur certains objectifs, le constat est aujourd'hui partagé sur le fait que les délais pour les atteindre doivent être redéfinis. Il faut même s'interroger, au vu de l'expérience acquise mais également en considérant les évolutions du contexte économique, sur la pertinence de certains objectifs. Aujourd'hui, l'évolution de la demande alimentaire, les crises économiques, ou encore les modifications des marchés mondiaux sont autant d'éléments qui devraient entrer en ligne de compte.

Par ailleurs, trop d'objectifs du Grenelle ont été fixés sans étude d'impact socio-économique approfondie et sans s'assurer de l'accompagnement financier pérenne. Nous regrettons par exemple que faute de financements, le plan de performance énergétique, voulu par le Grenelle, soutenu par les deux ministères de l'Écologie et de l'Agriculture, ait à peine décollé. On en est à moins du dixième réalisé, alors qu'il y a dans ce plan des opportunités intelligentes d'associer les exigences économiques et la cause écologique, de façon gagnantgagnant. Nous regrettons aussi l'absence d'ambition du Grenelle dans la lutte contre l'artificialisation galopante des terres agricoles. C'est notre capital de production qui est entamé d'année en année. C'est un aspect qui a été repris dans l'avis.

Dans cet avis, nous avons, bien entendu, porté un intérêt tout particulier aux développements relatifs au secteur agricole. Il était pour nous essentiel que soit reconnue la participation active des agriculteurs, non seulement dans le processus du Grenelle, mais surtout dans la mise en œuvre des engagements.

Il était impossible, faute de place, de tout décrire, mais on peut rappeler que les efforts accomplis dans l'amélioration des pratiques sont très nombreux et devraient d'ailleurs être comptabilisés et valorisés. À titre d'exemple, rappelons qu'en à peine deux ans, 140 000 agriculteurs volontaires ont obtenu le certificat Certiphyto, mis en place dans le cadre d'une formation financée par un fond professionnel. Les professionnels de l'agriculture réclament une reconnaissance de la dynamique environnementale engagée sur les exploitations, au-delà d'une valorisation économique de nos produits.

Pour conclure, le groupe de l'agriculture est satisfait que soit évoquée la nécessité d'inventer un nouveau modèle de prospérité créateur d'emplois. Il aurait souhaité que soit intégré également le caractère tout à fait essentiel de la compétitivité des activités économiques. Le groupe tient à rappeler que, comme le souligne l'avis, le *dumping* social et environnemental est créateur de fortes distorsions de concurrence économique. Les agriculteurs se battent et continueront à le faire, pour que soit enfin établie une harmonisation environnementale et sociale en Europe.

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

# Artisanat

---

Compte-tenu de l'ampleur du sujet, le groupe de l'artisanat regrette le délai très contraint pour y répondre ; il estime en effet que l'élaboration de certaines préconisations aurait mérité un plus long débat. Cela l'a conduit à déposer un certain nombre d'amendements en plénière. Des précisions ont ainsi pu être apportées, s'agissant de l'évolution de la fiscalité ou de l'instauration d'un dispositif de « lanceur d'alerte ».

Le groupe de l'artisanat souhaite toutefois revenir sur la question de la rénovation énergétique du bâti, défi considérable dont la réalisation se heurte à plusieurs freins. Outre l'ampleur du stock de logements à réhabiliter, se posent en effet la question de la solvabilité des ménages, mais aussi celle de l'adaptation des compétences d'un nombre suffisant de professionnels du bâtiment.

À l'égard des ménages, l'impulsion a été donnée à travers des aides publiques, afin de les encourager à entreprendre des travaux d'efficacité énergétique. Concernant la qualification des professionnels, leurs organisations se sont mobilisées pour élaborer des formations et des outils permettant de faire évoluer les règles de l'art, tout en donnant aux clients des repères pour identifier les professionnels les plus aptes à répondre à leurs besoins.

Si l'objectif de rénovation de 400 000 logements par an sera difficile voire impossible à tenir, la conjonction de ces deux axes d'action a donné des résultats positifs, soulignés par la Cour des comptes.

Dans ces conditions, le groupe de l'artisanat ne peut qu'être opposé à toute obligation de travaux pesant sur les propriétaires-bailleurs. De surcroît, une telle obligation serait porteuse d'effets pervers, en termes d'augmentation du prix des loyers - voire d'accroissement de la rigidité du marché - mais aussi, en termes de développement du travail non déclaré pour réduire le coût des travaux. C'est pourquoi, l'incitation doit rester la voie à privilégier ; ce qui n'exclut pas d'en évaluer régulièrement l'efficacité.

L'avis consacre, par ailleurs, une partie de ses propositions à la sensibilisation des citoyens aux objectifs du Grenelle. Le groupe de l'artisanat regrette, dans ce cadre, qu'aucune préconisation n'ait été formulée à l'égard des TPE-PME. Dans l'artisanat et le commerce de proximité, une majorité d'entreprises considère qu'une démarche environnementale représente une opportunité, pour réaliser des économies et pour répondre aux attentes des consommateurs ; mais elle associe également la gestion environnementale à une charge supplémentaire.

Cela démontre leur besoin d'être accompagnées dans l'évolution de leurs pratiques, pour entreprendre des démarches volontaires d'éco-responsabilité ou pour s'adapter afin de répondre à la réglementation. La mobilisation des organisations professionnelles et des chambres consulaires est, à cet égard, primordiale.

Cela renvoie également aux conditions d'élaboration des normes, et à la nécessité d'éviter toute standardisation rendant leur mise en œuvre difficile voire inopérante - dans un certain nombre d'entreprises ou de secteurs d'activité.

À ce titre, la démarche d'association du réseau consulaire et des organisations professionnelles de l'artisanat, à l'expérimentation sur l'affichage environnemental, est essentielle. Elle permet d'associer le secteur de l'artisanat et du commerce de proximité au dispositif, tout en l'adaptant à ses spécificités.

Suite aux réserves qu'il a exprimées, le groupe de l'artisanat s'est abstenu sur cet avis.

# Associations

---

Notre pays traverse une crise systémique durement ressentie sur le plan économique et sur le plan social. L'urgence ressentie sur ces deux registres ne peut faire oublier l'importance des enjeux de l'environnement. Il peut être tentant de vouloir minorer la dimension environnementale dans les préoccupations politiques et citoyennes. Pourtant, seul un développement soutenable permettrait de s'engager sur le chemin d'une nouvelle prospérité.

L'affirmation par la société civile dans sa diversité de son attachement à la dynamique du Grenelle de l'environnement et aux engagements qui en ont découlés est primordiale. Il ne faut surtout pas céder sur les objectifs ni relâcher l'effort car c'est bien par l'intégration de l'impératif écologique que notre modèle de développement pourra nous permettre de répondre aux grands défis contemporains.

Beaucoup de propositions ambitieuses sont contenues dans cet avis. Sur la prise en compte fiscale des enjeux environnementaux. Sur les efforts à réaliser en termes de recherche et d'information des citoyens ou des consommateurs. Sur les liens entre la santé et les facteurs environnementaux. Sur les réponses à la précarité énergétique qui touchent de plus en plus de ménages précaires. Un véritable « bouclier énergétique » doit être mis en place au plus vite - ainsi que le suggère la Fondation Abbé Pierre par exemple - afin de répondre à l'urgence des situations.

Au-delà de ces éléments de fond, le Grenelle de l'environnement a également constitué une profonde innovation sur la manière de concevoir l'action publique. Alliant les organisations syndicales et patronales, les collectivités territoriales, l'État et les associations, cette « gouvernance à cinq » mérite d'être redynamisée afin de rendre au Grenelle toute sa portée, notamment citoyenne. Cependant, on ne peut que constater que cette « gouvernance à cinq » a été inégale puisqu'elle n'a pas permis à l'ensemble des acteurs de la société civile de prendre part à ce qui aurait pu être un débat de société plus large.

En effet, comme on peut le comprendre, la composition du collège associatif s'est faite sur un critère d'expertise des associations en matière de préservation de la nature et de l'environnement. Cela étant, le mouvement associatif organisé, fortement investi dans le dialogue civil aurait dû également être associé, dans sa diversité, parmi les parties prenantes.

Outre le dialogue civil, par la nature de ses activités, par sa capacité à mobiliser les citoyens, à mener des projets d'éducation à l'environnement, le monde associatif a toute légitimité pour participer - au-delà d'un secteur - à des rencontres comme celle du Grenelle de l'environnement.

En formant le vœu que notre assemblée, maison de la société civile organisée, saura comprendre cette diversité associative, sa richesse démocratique, son poids économique, son rôle social et civique, le groupe des associations a voté l'avis.

## CFDT

---

Dans sa lettre de mission le Premier ministre considère « le Grenelle de l'environnement comme un programme de société visant à opérer une mutation écologique vers des modèles de développement durable », et rappelle que « ...le gouvernement a l'ambition de favoriser des évolutions profondes et irréversibles de la société... ». La CFDT comme d'autres d'acteurs,



partage ces objectifs. Mais le bilan du Grenelle de l'environnement montre sans équivoque que les thématiques majeures n'ont pas avancé comme l'exige la situation économique, sociale et environnementale.

L'avis qui nous est proposé pour définir les voies et les moyens afin de relancer la dynamique du Grenelle, convient à la CFDT, car nous partageons le constat d'un essoufflement progressif faisant craindre la remise en cause d'engagements emblématiques.

Trois priorités d'actions méritent d'être mises en exergue parmi les axes ciblés et les propositions formulées.

Le Grenelle de l'environnement a montré tout l'intérêt de la gouvernance à cinq, tant en termes de processus d'élaboration que de nature des décisions. Toutefois, les rapports entre cette forme de gouvernance à cinq et le pouvoir législatif méritent une clarification. L'espace laissé à la concertation environnementale et au dialogue social n'est pas toujours celui attendu par les acteurs.

Ainsi, l'audience accordée au *lobbying* est, elle, contradictoire avec les objectifs de transparence ; Si des ajustements peuvent être nécessaires pour la mise en œuvre des décisions, cela doit se faire selon les règles adaptées de la gouvernance à cinq.

Le débat sur le dispositif d'encouragement de la Responsabilité sociale des entreprises, - l'article 225 - est illustrant. Il démontre le manque de volonté de certains, de promouvoir la transparence et le dialogue avec les différentes parties prenantes, objectifs majeurs de ce *reporting* social et environnemental. Le développement de la RSE a d'ailleurs été récemment confirmé avec l'adoption de la norme ISO 26 000.

Ce *reporting* doit être considéré comme un gage de la performance et de la compétitivité des entreprises qui intègre les trois dimensions du développement durable.

La CFDT considère que la situation économique, sociale et environnementale nécessite de redynamiser des objectifs majeurs comme l'efficacité énergétique dans les logements et les transports. Cela exige le renforcement des actions pour la sobriété et l'efficacité énergétique avec des mesures volontaristes ou contraignantes avec des moyens renforcés de l'ADEME.

Les moyens nécessaires à une meilleure prise en compte des enjeux environnementaux impliquent une réorientation de la fiscalité environnementale, des prélèvements et des dépenses fiscales. La CFDT reste persuadée que la situation demande de redéfinir et de mettre en place une Contribution climat énergie avec une redistribution équitable d'une partie de la collecte au profit des ménages les plus fragilisés. Nous regrettons que le temps ait manqué à la commission temporaire pour traiter cette question complexe.

La crise rend la conversion écologique de nos économies plus urgente que jamais, que ce soit en termes d'emplois, d'avenir industriel du pays ou d'indépendance énergétique.

Pour la CFDT, cet avis engage également le CESE dont les travaux doivent s'organiser pour démontrer combien, loin de s'opposer, conversion écologique de l'économie et lutte contre les inégalités sociales sont étroitement liées.

La CFDT a voté l'avis.

## CFE-CGC

---

Participatif s'il en est, le Grenelle par sa forme et son mode de pilotage original de « gouvernance à cinq », a permis une incontestable prise de conscience collective. Portant engagement national pour l'environnement les lois Grenelle I et II ont entraîné l'ensemble des composantes sociaux-économiques dans des dispositions structurantes, pour leur avenir, ainsi que pour celui de la Nation. Parallèlement, le Grenelle de la mer a complété l'ensemble du dispositif dans sa dimension marine et même ultra-marine.

La CFE-CGC y a pris toute sa place.

La crise financière puis économique, concomitante du processus Grenelle, a bousculé l'ordre des priorités. La perception que de profondes mutations étaient en jeu, (ruptures technologiques, changement de *business model*), a imposé de nécessaires évaluations économiques et sociales poussant à en mesurer l'impact en termes d'emploi par exemple.

A cela s'est ajouté la disparité de déploiement du Grenelle au plan territorial (ex des Plans régionaux Santé Environnement).

Enfin, l'abandon d'engagements emblématiques comme l'augmentation du fret ferroviaire, ou l'apparition de coupes budgétaires, font craindre *in fine*, une lente érosion de l'effort consenti initialement.

Préserver les acquis, plus encore, relancer la dynamique du Grenelle de l'environnement est pour la CFE-CGC une évidence. Créer les conditions de long terme pour un élan pérenne, est donc vital.

En premier lieu, l'éducation doit jouer un rôle premier. Tout au long du processus éducatif initial, y compris supérieur, via une approche interdisciplinaire, mais aussi par la formation continue tout au long de la vie. Ensuite, il est essentiel de permettre aux salariés d'acquérir les compétences indispensables à leur employabilité, résultant de l'évolution des métiers induite par une démarche de développement durable et de changement climatique.

Nous voulons rappeler que l'article 53 de la loi Grenelle I stipule que : « *Les organisations syndicales de salariés et d'employeurs seront saisies conformément à la loi de modernisation du dialogue social sur la possibilité d'ajouter aux attributions des institutions représentatives du personnel une mission en matière de développement durable* ». Depuis la promulgation de la loi, rien ne s'est fait en conformité avec le texte. Finalement, cette négociation capitale, se trouverait à présent inscrite, à la marge, dans le cadre d'une négociation plus large, celle de la réforme des IRP.

La CFE-CGC milite pour la création d'une commission développement durable au sein du Comité d'Entreprise. L'importance de ce sujet mérite l'ouverture d'une négociation *ad hoc*.

Parmi les nombreuses préconisations, nous soutenons celle que le CESE puisse présenter systématiquement le rapport sur l'état de la France, au regard des politiques publiques, économiques, sociales et environnementales. De même, celle de renforcer le rôle des CESER en la matière.

La lutte contre la précarité énergétique des ménages, doit constituer une urgence pour les pouvoirs publics. L'accès à l'énergie, l'efficacité énergétique mais aussi la recherche de technologies de transition peuvent être source de développement de nouvelles filières industrielles stratégiques. En ce sens les budgets de R&D doivent pouvoir refléter ces ambitions.

La CFE-CGC insiste sur une démarche anticipatrice donnant une large place au dialogue social indispensable à l'accompagnement du changement (mutations et ruptures technologiques).

D'autres leviers sont à disposition de la puissance publique, telle la fiscalité qui peut se révéler efficace en matière environnementale. Il convient d'évaluer les dispositifs financiers existants, d'en suivre la bonne exécution, de réorienter les moins performants.

Enfin, les dimensions Européenne et internationale doivent être confortées par un engagement sans faille de la France au plan :

- européen, en facilitant l'intégration et la participation de la société civile en amont de l'élaboration des normes,
- ensuite au niveau international dans la prochaine conférence des Nations Unies à Rio en juin 2012 (Rio+ 20, sommet de la terre).

La CFE-CGC partage la volonté du CESE de s'inscrire en faveur d'une relance d'un processus ouvrant sur un modèle de développement durable, reposant sur une économie moins carbonée limitant le changement climatique et préservant la biodiversité.

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

## CFTC

---

La CFTC se désole des effets de mode dans la vie politique française. Pendant et après le Grenelle de l'environnement, l'urgence écologique avait pignon sur les médias. Aujourd'hui le sommet de Durban est passé quasi inaperçu et les grands débats politiques en vue des présidentielles occultent presque toujours la stratégie environnementale.

Inutile de dire que l'acuité des crises monétaires, financières, économiques et sociales est devenue la seule priorité de la plupart de la classe politique. Notre avis peut apparaître décalé par rapport aux préoccupations nationales de ce mois de février 2012. Il a d'autant plus d'importance en devenant lui-même l'un des lanceurs d'alerte qu'il appelle de ses vœux.

Pour anticiper une crise majeure à venir, un nouveau modèle de développement s'impose.

Toutefois, la CFTC restera focalisée sur la prise en compte de l'emploi et de la précarité énergétique, notamment pour les plus fragiles dans la transition d'une économie hyper carbonée à une économie orientée vers des énergies nouvelles.

Le bilan du Grenelle n'est pas seulement l'engagement concret pour une sauvegarde de la planète, ce qui est pourtant déjà bien. Il n'est pas non plus seulement une meilleure prise de conscience populaire, éthique et politique de nécessaires comportements responsables devant les futures générations, et c'est encore pourtant déjà bien. Le bilan du Grenelle est aussi une expérimentation réussie d'une nouvelle forme de démocratie participative : la gouvernance à cinq : priorité au bien commun, fabrication à plusieurs d'une nouvelle rationalité publique, prise en compte des minorités, mise en veilleuse des réflexes corporatistes et des *lobbyings*, bref autant de conseils du philosophe allemand *Jürgen Habermas* qui ont pris forme dans ce Grenelle de 2007. Certes les lois Grenelle 1 et Grenelle 2 n'ont pas toujours été à la hauteur des ambitions du Grenelle de 2007. Il faudra trouver désormais des articulations entre la démocratie délibérative et la légitime démocratie représentative.

Alors que faire ? Cet avis formule de très bonnes pistes que je ne reprends pas ici. La CFTC insiste sur l'amélioration du rôle des IRP dans le *reporting* social et environnemental des entreprises. La CFTC s'engage aussi tout particulièrement pour l'instauration d'une vraie labellisation de la traçabilité sociale et environnementale des produits et services qui permettront aux consommateurs de choisir en connaissance de cause, et de faire ainsi pression sur les stratégies d'entreprise et contre le *dumping* social et écologique.

La CFTC a voté cet avis.

## CGT

---

La CGT partage le constat équilibré et contrasté que dresse l'avis. Après une réelle mobilisation des acteurs et des avancées dans la prise en compte des enjeux environnementaux, force est de constater les limites dans la mise en œuvre des engagements du Grenelle, par exemple sur la RSE des entreprises, les échecs ou les reculs notamment sur les objectifs de report du fret routier sur le ferroviaire, les mesures réglementaires ou fiscales, abandonnées ou abrogées du fait des coupes budgétaires et de choix politiques.

Le processus du Grenelle ne peut pas seulement être relancé, il doit être réorienté sur des objectifs précis et au moyen de mesures fortes pour redynamiser l'implication des acteurs tant au plan national que dans les territoires. C'est le sens des préconisations que nous nous apprêtons à adopter.

Parmi celles-ci, quatre constituent des conditions *sine qua non* pour préserver les acquis du Grenelle et franchir une étape qualitative nouvelle.

- Développer des droits environnementaux nouveaux. Le CESE propose de définir un statut du lanceur d'alerte et de s'auto-saisir sur l'effectivité de la mise en œuvre dans les entreprises des dispositions prévues par le Grenelle ouvrant le champ de compétences des représentants des salariés aux impacts environnementaux des activités de leur entreprise. Ainsi le « *reporting* social et environnemental » doit être effectif au plus tôt pour les sociétés et leurs filiales.
- Prioriser le dialogue social pour une approche industrielle novatrice et anticipatrice des ruptures technologiques visant une économie bas carbone.
- Engager d'urgence la lutte contre la précarité énergétique. L'État doit prendre des initiatives pour la mise en place d'un plan européen répondant à cette urgence et aux besoins d'une politique énergétique commune.
- Améliorer l'offre de transports collectifs et leur maillage intermodal et lutter contre l'étalement urbain. Cela appelle, outre une politique de mobilité durable adaptée aux besoins des populations, la mise en œuvre de politiques urbaines et rurales appuyées sur des services publics performants, rénovés et de proximité.

Un regret. Les hésitations, voire les craintes de quelques-uns n'ont pas permis au CESE d'exprimer formellement, en conclusion de l'avis, ce que celui-ci développe en filigrane : la nécessité de relancer la concertation à tous les niveaux par un Grenelle du Développement Durable. Nous déplorons qu'il ait été impossible de conclure par cette invitation forte.

Pour la CGT, afin que les trois piliers du développement économique, social et environnemental redeviennent le centre de gravité du changement de paradigme que notre société doit accomplir, il est temps de passer du Grenelle de l'environnement à un Grenelle du Développement durable.

Le groupe CGT a voté l'avis.

Comme l'a été le Grenelle de l'environnement, l'élaboration de l'avis sur le bilan du Grenelle a été le fruit de débats longs et passionnés. Parvenir dans ces conditions à proposer un texte intégrant des orientations parfois contradictoires entre les membres s'apparentait à une mission très délicate. Disons-le, ce travail a été largement réussi et cela est à mettre au crédit de la rapporteure et du président de la commission temporaire.

Pour autant, le groupe FO tient à rappeler ses positions sur plusieurs points fondamentaux qui marquent des compléments, des inflexions voire des désaccords avec les propositions de l'avis.

Le groupe FO veut d'abord souligner ses réserves par rapport à la notion de « gouvernance à cinq ». Pour FO, le terme de « gouvernance » ne saurait s'assimiler à une forme de codécision qui ne serait pas conforme à notre conception de la République qui confère aux élus la légitimité démocratique de ce pouvoir de décision. Cette « gouvernance » ne saurait non plus limiter ou encadrer la liberté de se positionner de notre organisation syndicale en se diluant dans des organismes de concertation devenant décisionnels. C'est conformément à ce principe d'indépendance que FO a participé au Grenelle de l'environnement et continue de siéger au CNDDE.

Le groupe FO tient ensuite à souligner l'importance du rôle de l'État, de ses services déconcentrés et techniques mais aussi des collectivités territoriales dans le domaine de l'environnement. Le respect de la mise en œuvre des décisions du Grenelle suppose des compétences publiques d'expertise, de proximité territoriale et de contrôle renforcées. Cela implique l'arrêt de la Révision générale des politiques publiques et de ses 561 mesures qui affaiblissent l'État dans toutes ses missions. C'est, là aussi pour nous, un point essentiel.

Le groupe FO tient aussi à exprimer ses réserves avec la promotion de la responsabilité sociale des entreprises telle qu'elle existe aujourd'hui. Elle repose, en effet, sur des engagements de nature volontaire à la force juridique incertaine, s'apparente trop souvent à de simples opérations de communication. Là encore, le conseil, l'expertise, le contrôle et la sanction de l'État sont nécessaires.

Le groupe FO tient enfin à souligner que la mise en place éventuelle de lanceurs d'alerte, dans les entreprises, ne doit pas se faire au détriment des prérogatives des Institutions représentatives du personnel (IRP).

Parmi les nombreuses préconisations de l'avis, le groupe FO tient à souligner les propositions concernant l'efficacité énergétique des bâtiments, qui représente à la fois une nécessité environnementale mais aussi sociale tant il est vrai que ce sont souvent les citoyens et les ménages les plus fragiles qui vivent dans les logements les moins efficaces. La lutte contre la précarité énergétique représente pour le groupe FO un enjeu majeur et il faut souligner que l'avis préconise, outre la mise en place automatique des tarifs sociaux pour l'électricité et le gaz, la création d'un dispositif d'aide spécifique pour le fioul domestique qui fait aujourd'hui cruellement défaut.

S'agissant des aspects fiscaux, le groupe FO rappelle, comme le fait l'avis, que toute évolution en ce domaine doit respecter le principe d'égalité devant l'impôt et les charges publiques et démontrer son efficacité par rapport aux objectifs poursuivis. S'agissant de la Contribution au service public de l'électricité (CSPE), le groupe FO considère qu'il n'est plus possible que le soutien aux énergies renouvelables soit supporté par les seuls usagers compte tenu de l'augmentation forte qui se profile pour les prochaines années qui posera un réel problème d'acceptabilité sociale.

Enfin, le groupe FO tient à exprimer son désaccord avec les Mécanismes de développement propre (MDP), et ceci contrairement à l'avis. Ce mécanisme n'a pas eu l'efficacité attendue. Il est devenu un outil financiarisé. Il a été l'objet de fraudes massives et il entraîne des délocalisations industrielles. Le groupe FO considère en conséquence que les gouvernements doivent, pour stimuler les changements, planifier des programmes d'actions basés sur des réglementations, sur une expertise publique et sur un investissement public conséquent.

En dépit de ces observations, le groupe FO tient à saluer la qualité d'ensemble de l'avis qu'il a voté.

## Coopération

---

Le Grenelle a donné un « élan » incontestable à la prise de conscience en faveur du respect de l'environnement et joué un rôle indéniable d'accélérateur de démarches engagées sur le terrain. Que ce soit dans le secteur du bâtiment et du logement, ou dans l'agriculture, l'avis souligne bien que des efforts réels ont été engagés, par exemple dans les coopératives qui exercent un rôle d'accompagnement de leurs adhérents. Il convient désormais de généraliser les démarches qui sont le fait de « leaders ». L'essaimage de ces expériences reste tributaire de leur capacité à démontrer leur valeur ajoutée, mais aussi à leur soutien et leur reconnaissance par les pouvoirs publics et la société civile. Les acteurs économiques ont besoin de stabilité et de visibilité dans les politiques environnementales, ce qui est loin d'avoir été le cas ces dernières années.

Le Grenelle a ouvert un dialogue nouveau basé sur la gouvernance à cinq, notamment avec de nouveaux interlocuteurs, les associations environnementales. Le groupe de la coopération a souhaité insister dans l'avis sur la nécessité d'une amélioration de cette gouvernance, qui doit être évaluée sur la base de critères de représentativité prenant en compte la diversité de la société civile, tant sur le plan national que local. On a, en effet, assisté à une multiplication de comités dans les territoires, dont on peut mettre en doute l'efficacité mais aussi la légitimité, lorsque l'on sait que des pans entiers de l'activité économique, dont les coopératives, n'y sont pas officiellement associés.

Le lancement du Grenelle a constitué un temps fort singulier, dans des circonstances politiques et un contexte économique porteur, débouchant sur le vote à l'unanimité de la loi Grenelle 1. En pleine crise économique, avec des finances publiques exsangues, la situation est aujourd'hui tout autre. C'est pourquoi nous partageons l'objectif de l'avis d'une relance du processus fondée sur une économie verte. Il s'agit bien dans une dynamique de croissance, de créer de nouvelles activités et des filières, dans une démarche équilibrée conciliant compétitivité de nos entreprises, progrès social et respect environnemental. Le groupe de la coopération est convaincu que le CESE, qui représente la société civile dont la représentativité est issue d'une loi organique, et où un dialogue constructif est possible, doit jouer un rôle moteur pour avancer vers un développement plus durable.

Le groupe de la coopération a voté en faveur de l'avis.

# Entreprises

---

La saisine gouvernementale sur le bilan du Grenelle de l'environnement est l'occasion pour nous, représentants des entreprises, de rappeler à quel point les entreprises avancent de façon déterminée dans la démarche du Grenelle, l'environnement et le développement durable étant des enjeux et des exigences incontournables pour toutes.

Nous croyons fermement que ce sont d'abord nous, les entreprises et leurs salariés, qui sauront par des évolutions technologiques innovantes et la mise au point de nouveaux procédés et produits, plus sûrs et plus économes en énergie et en ressources naturelles, répondre aux attentes nouvelles des citoyens conciliant environnement et développement économique et social.

Le Grenelle a créé une excellente dynamique et nous souhaitons faire perdurer cet élan. Nous pourrions citer de nombreux aspects positifs de l'avis, je n'en retiendrai devant vous que deux.

Tout d'abord le chapitre invitant à « mieux intégrer les objectifs environnementaux dans la production, la consommation et les comportements de tous les acteurs. ». Nous saluons le soutien à une politique industrielle volontariste, la mise en avant de l'importance de la R&D et de l'innovation et souhaitons insister sur l'enjeu des transitions, économiques, vers une économie plus verte. Il faudra savoir prendre le temps du changement et accompagner les acteurs économiques et les salariés dans cette transition. N'oublions pas en effet le contexte de concurrence internationale accrue dans lequel évoluent nos entreprises et donc nos emplois. Le maintien de notre compétitivité doit rester une priorité pour nous permettre d'atteindre les objectifs fixés.

Nous soutenons également les recommandations en faveur du développement de la culture environnementale de tous, qu'il s'agisse d'éducation initiale, de formation continue ou d'affichage environnemental et de labellisation. Il conviendra toutefois de veiller à éviter la dispersion et la multiplicité des initiatives, sources d'inefficacité et de gâchis des moyens tant publics que privés.

*A contrario*, quelques points de l'avis appellent notre vigilance.

Tout d'abord, une négociation paritaire est actuellement en cours sur la modernisation du dialogue social qui traite des missions et attributions des IRP. Cet état des lieux mentionne clairement la question des lanceurs d'alerte qui est effectivement sensible. Nous souhaitons que cette négociation soit menée à son terme dans un climat de dialogue et d'ouverture.

La fiscalité, ensuite. Les entreprises ne sont pas hostiles à une évolution, à pression fiscale constante, de la structure de la fiscalité plus favorable à l'environnement, autant que possible dans le cadre européen. Néanmoins, sa mise en œuvre devra être progressive et être liée à une baisse corrélative de la fiscalité du travail tenant compte de la capacité contributive des entreprises, notamment des plus petites d'entre elles.

Deux remarques importantes enfin :

- les travaux que nous avons conduits, et particulièrement le déplacement effectué en région PACA, nous ont éclairés sur la complexité des structures et entités tant étatiques que territoriales intervenant au titre du Grenelle. Ce foisonnement se développe parfois, semble-t-il, au détriment de l'efficacité d'ensemble du dispositif public. Nous souhaitons que l'ensemble des acteurs publics veille à une meilleure coordination de leurs actions et que ce point soit traité dans la phase nouvelle du Grenelle que cet avis recommande ;

- nous souhaitons pour ce Grenelle une réelle prise en compte des trois piliers, pour nous indissociables, du développement durable : l'environnement mais aussi l'économique et le social. Elle nous semble en effet essentielle pour intégrer et mobiliser positivement dans le processus de relance de nouveaux acteurs et de nouvelles dimensions.

Pour autant, devant la qualité générale de ce travail, et guidé par la volonté de poursuivre et mettre en œuvre la dynamique créée par le Grenelle de l'environnement, le groupe des entreprises a voté cet avis.

## Environnement et nature et UNSA

---

Le Grenelle de l'environnement constitue un moment essentiel de la prise en considération des enjeux environnementaux par la société française. L'environnement y a été traité dans le cadre d'un dialogue inédit et approfondi entre parties prenantes et porté au plus haut niveau de l'État.

La méthode dite Grenelle a rendu possible le lien entre concertation et décision qui s'est concrétisé par les lois dites Grenelle 1 et Grenelle 2. Les acteurs en présence ont partagé et reconnu que les activités humaines dépendent des ressources naturelles, des milieux, des écosystèmes et interagissent sur eux. Ce constat a conforté l'impératif de prendre en compte les enjeux environnementaux dans la conception et la mise en œuvre des politiques publiques et en ce sens, les avancées ont été significatives.

Cependant, plus de quatre ans après les tables rondes de 2007, le Grenelle de l'environnement n'a pas suffisamment engagé la société française sur la voie de la nécessaire transition écologique, au regard notamment des enjeux climatiques, biodiversité et santé/environnement. Beaucoup imputent à la crise cet infléchissement mais le groupe environnement et nature tient à pointer que les reculs politiques portent une responsabilité importante dans l'affaiblissement de la dynamique et le ralentissement de la mise en œuvre du Grenelle.

Dans ce contexte, le groupe environnement et nature et l'UNSA ont décidé d'appuyer ensemble la position de l'avis sur l'absolue nécessité de respecter les objectifs de la loi Grenelle 1 et de poursuivre la mise en œuvre des textes d'application de la loi Grenelle 2, au-delà des clivages politiques et dans une perspective de développement durable.

L'expression commune de ce diagnostic partagé traduit notre volonté de rassemblement des forces sur des sujets aussi cruciaux. Œuvrer dans ce sens correspond aux missions du CESE. Souhaitons que cette initiative n'en soit que le premier jalon.

Les apports et l'implication des différents conseillers dans la commission ont confirmé l'intérêt porté par les représentants de la société civile sur ce sujet, appuyé par le tandem efficace du président de la commission et de la rapporteure.

Le groupe environnement et nature et l'UNSA soulignent trois points majeurs mis en reliefs par cet avis :

- premièrement, la nécessité de **pérenniser le dialogue environnemental** avec les parties prenantes concernées, afin de mettre en œuvre les mesures actées, de décider des évolutions nécessaires et d'ouvrir les négociations sur les sujets non traités jusqu'alors ;



- deuxièmement, **la relance d'un processus de concertation dans les territoires**, à la condition d'une gouvernance équilibrée et d'une méthode améliorée et rigoureuse ;
- enfin, **la mise en œuvre des réformes fiscales nécessaires au financement de la transition écologique de l'économie**. Ce dernier point est clairement confirmé par le référé de la Cour des comptes.

**Cette transition doit être soutenue par une réelle anticipation et un développement des qualifications pour s'adapter aux emplois induits par les nouvelles données des activités économiques, notamment grâce à l'éducation et la formation.**

Nous affirmons avec force qu'en ces temps de crise où les maîtres mots sont freins et recul, la relance d'un processus et d'une dynamique pour une refondation écologique et solidaire de nos sociétés, est une priorité.

Le groupe environnement et nature, dans sa majorité, et le groupe de l'UNSA ont voté en faveur de cet avis.

## Mutualité

---

L'avis sur le bilan du Grenelle de l'environnement a permis d'objectiver très clairement de nombreux constats sur un sujet qui implique une stratégie globale et une articulation pertinente. Thématique qui demande, en plus du plan environnemental, de se repositionner sur le plan économique et social.

Le groupe de la mutualité partage les éléments de constat et les préconisations de l'avis, qui toutes justifient d'être soutenues. Il en retient trois thèmes : la gouvernance, le comité de suivi et surtout la santé environnementale.

- La gouvernance à cinq, en associant les parties prenantes, fut novatrice et eut un effet positif de lancement. Les acteurs ont valorisé les réflexions et les actions par leur connaissance du terrain, leur motivation, leur compétence et leur pragmatisme. Le savoir-faire collectif est un élément structurant. Mais cette organisation s'est rapidement essoufflée et un manque de cohérence et de synchronisation est déploré. Il est donc urgent de relancer une dynamique de coordination, en totale transparence, dans le respect des prérogatives de chaque acteur et l'autonomie des structures.
- Le comité de suivi est indispensable au pilotage. Malheureusement, il est sans grande existence actuellement et doit donc être pérennisé. Cela nécessite des améliorations importantes pour que sa mission puisse être effective, lisible et surtout pour qu'elle soit assurée en totale autonomie et transparence.
- Le groupe de la mutualité souhaite, plus particulièrement, insister sur l'importance du volet santé. Ce Grenelle a permis d'identifier l'importance de l'environnement dans la problématique santé. Mais le Plan national santé environnement doit nécessairement être corrélé aux autres plans et programmes de santé publique. Si la prise en compte des problématiques spécifiques régionales est tout à fait pertinente, il doit demeurer une cohérence globale nationale. Une évaluation basée sur des indicateurs appropriés, partagée par les acteurs régionaux et les agences sanitaires et de veille doit rapidement être élaborée et mise en place. Concernant les agences, l'État doit leur fournir les moyens suffisants pour leur permettre d'assurer leurs missions en toute indépendance des différents *lobbyings*.

Si de nombreux facteurs environnementaux sont suspectés d'être des déterminants négatifs de santé (bisphénol A, pollution atmosphérique...), ceux qui sont scientifiquement avérés sont encore insuffisants. Il est donc indispensable d'investir dans la recherche pour approfondir les thèses avancées. C'est pourquoi, le groupe de la mutualité soutient la demande de relance de l'unique programme de l'Agence nationale de la recherche consacré à la santé environnementale.

Enfin et en complément des points évoqués précédemment, agir sur la santé induit la mise en place d'une politique de prévention, d'une surveillance épidémiologique et de formations des professionnels de santé aux éléments spécifiquement liés à l'environnement.

Concernés personnellement et professionnellement, les citoyens doivent pouvoir bénéficier d'une information avérée, complète, claire et objective.

Cependant une question essentielle demeure. Si cette *vaste thématique* est économiquement porteuse, par exemple par la création d'emplois dans le cadre de la lutte contre la précarité énergétique et l'allocation de ressources par la fiscalité ; le besoin de financement pour sa mise en œuvre efficace et durable est considérable. Dans quelle mesure les moyens nécessaires pourront réellement être alloués dans un contexte de rigueur budgétaire ?

L'avis a su mettre en exergue les différents points positifs et négatifs dans tous les domaines du Grenelle de l'environnement. Par conséquent, le groupe de la mutualité a voté cet avis.

## Organisations étudiantes et mouvements de jeunesse

---

Il est important de rappeler en premier lieu qu'il s'agissait de la première participation des jeunes au processus du Grenelle, puisqu'ils n'avaient pas été invités à prendre part à sa gouvernance, ce qui est un peu étrange alors que la question de l'environnement et plus largement du développement durable est reconnue par tous comme le principal enjeu des générations futures.

L'avis que rend le CESE aujourd'hui doit répondre à l'urgence à laquelle est confrontée notre société, urgence sociale et environnementale. Le manque d'engagement de certains acteurs, parties prenantes du Grenelle, et la crise économique, ont gravement entravé la dynamique du Grenelle et de nombreux reculs et coupes budgétaires en ont atténué la portée. Pourtant, comme le montre l'avis du Conseil, qui s'inscrit là pleinement dans son nouveau rôle, les enjeux économiques, sociaux et environnementaux sont les trois piliers indissociables d'un développement durable et la base d'un nouveau modèle de société que nous sommes invités à inventer.

Nous souhaiterions mettre en lumière deux points en particulier :

### **La question de l'éducation et de la formation tout au long de la vie et la question de la précarité énergétique.**

Sur l'éducation, nous regrettons que les travaux menés lors du Grenelle n'aient pas abouti dans le cadre législatif et qu'il n'ait pas été mis en place une véritable stratégie nationale d'éducation à l'environnement et au développement durable impliquant l'ensemble des acteurs, l'éducation nationale bien sûr, l'enseignement supérieur, mais également les associations de jeunesse et d'éducation populaire, qui font un travail important dans la prise de conscience des nouveaux enjeux.

L'EEDD n'est pas une matière supplémentaire des programmes scolaires, mais bien une nouvelle méthode de participation collective, transversale et créatrice, au plus près du terrain. C'est la formation d'un esprit critique et la remise de l'humain au centre de nos choix. C'est agir dès l'enfance et tout au long de la vie pour modifier nos comportements de production et de consommation.

Par ailleurs, la précarité énergétique et les inégalités sociales touchent particulièrement les jeunes, aujourd'hui un quart d'entre eux sont touchés par la pauvreté et vivent dans des logements insalubres, véritables passoires énergétiques. Dans ce sens, nous soutenons fortement les recommandations faites dans l'avis sur la question des transitions du bâtiment et de la lutte urgente contre la précarité énergétique des ménages.

Enfin, l'avis du CESE rappelle l'importance d'un processus consultatif large, d'une gouvernance partagée et transparente. Nous soutenons pleinement cette position qui est une des conditions de la relance de la dynamique du Grenelle. Il nous semble aujourd'hui fondamental que les représentants des jeunes et des organisations étudiantes puissent être parties prenantes de cette dynamique, notamment au niveau territorial, à commencer par les CESER.

Souhaitant que le travail effectué par la commission soit le début d'une réflexion initiée par le Conseil sur la transition vers un nouveau modèle de société préservant l'avenir des générations futures, le groupe des organisations étudiantes et mouvements de jeunesse vote en faveur de l'avis.

## Outre-mer

---

Le Grenelle de l'environnement, démarche inédite et ambitieuse grâce à une action commune, fut une avancée considérable. Dans ce même esprit, en Outremer, à partir du COMOP 27 (comité responsable de l'application du Grenelle en Outre-mer) les collectivités ultramarines ont mené une réflexion approfondie sur les politiques à mettre en place afin de concilier le développement des territoires et la préservation d'une biodiversité unique. Mais à l'échelle nationale comme au niveau local, l'application des mesures a connu un essoufflement, bien identifié par la commission temporaire. Le groupe de l'Outre-mer remercie la rapporteure et l'ensemble de la commission d'avoir bien su mettre en évidence ces problématiques.

Le principal enjeu pour le CESE se situait sans doute dans l'examen approfondi des voies et moyens de fortifier la dynamique des acteurs à l'échelon territorial afin de relancer un processus ralenti par les difficultés d'application d'un certain nombre de mesures dans les collectivités ultramarines. Certes, le texte évoque l'articulation difficile entre, d'une part, l'action de l'État et de ses services déconcentrés, et, d'autre part, celle des collectivités territoriales, des associations, des entreprises et des partenaires sociaux dans la mise en œuvre d'une gouvernance locale efficace. Mais l'avis aurait sans doute gagné à approfondir la réflexion et les préconisations visant à rendre plus opérationnelle cette gouvernance locale.

Le groupe de l'Outre-mer partage les préconisations relatives à certaines thématiques telles que le développement des énergies renouvelables et la lutte contre la précarité énergétique. Les enjeux énergétiques sont cruciaux pour le développement économique et social des collectivités d'Outre-mer, zones non connectées au réseau métropolitain. Ainsi, il apprécie particulièrement que l'avis mette en avant la filière industrielle des énergies

marines et partage le souci de veiller à ce que l'objectif fixé par l'article 56 de la loi Grenelle I d'assurer un égal accès à tous les citoyens à l'électricité soit conforté dans les collectivités ultramarines. À cet effet, la recommandation visant à s'assurer que la contribution au service public de l'électricité soit maintenue dans son objectif de péréquation tarifaire nous apparaît vitale.

De plus, le groupe est particulièrement sensible aux recommandations liées à l'amélioration de la relation « santé-environnement ». Les collectivités ultramarines sont très concernées par les risques naturels et notamment les risques sismiques. Le groupe apprécie que l'avis attire l'attention des pouvoirs publics sur l'importance de la réalisation rapide des travaux de mise aux normes des bâtiments dans le cadre du « plan séisme ».

De manière générale, partageant l'ensemble des préconisations liées aux grandes thématiques du Grenelle, le groupe a voté l'avis.

## Personnalités qualifiées

---

**Mme Meyer :** « Je tiens à féliciter les auteurs de ce projet d'avis qui inclut, à juste titre, les relations entre santé et environnement.

Le sujet est extrêmement vaste. En effet, la santé de l'homme, et la survenue éventuelle de maladies, s'expliquent par des facteurs génétiques et par des facteurs non génétiques ou environnementaux.

Du point de vue médical, l'environnement comprend, non seulement, *l'environnement subi* (les pollutions de l'air et de l'eau par des produits toxiques, le tabagisme passif, les événements climatiques extrêmes, etc.) et *l'environnement naturel* (les radiations, la nature des sols, etc.), mais aussi *l'environnement lié au mode de vie* (l'addiction à l'alcool, au tabac et aux drogues, le régime alimentaire, la pratique d'activités physiques, etc.) et *l'environnement social* (la pauvreté, la violence, etc.).

Savoir comment ces facteurs favorisent le développement de certaines maladies est un champ de recherche considérable qui commence seulement à disposer des technologies adéquates.

On comprend ainsi peu à peu comment les facteurs environnementaux peuvent, par des mécanismes dits épigénétiques, modifier l'expression des gènes inscrits dans le patrimoine génétique de chacun et, donc, faire que telle personne, avec tel capital génétique, développera une maladie dans tel environnement, tandis que telle autre personne, dans le même environnement, mais génétiquement différente, ne la développera pas. De même, exemple frappant, chez des jumeaux vrais, l'un aura un diabète de type 1, l'autre, non, car soumis à un environnement dissemblable.

Un autre défi scientifique que pose la relation entre environnement et santé concerne l'évaluation de l'effet de l'exposition à de faibles ou très faibles quantités de polluants physiques ou chimiques. Les progrès technologiques, associés à la plus grande rigueur scientifique, font que l'on est capable de mesurer des concentrations de plus en plus infimes de polluants.

Mais la question cruciale qui se pose est d'être sûr que de telles quantités représentent un risque pour la santé. Le savoir est indispensable, sinon le danger, comme le dit très bien le projet d'avis, est de recourir à l'application irréfléchie de mesures non suffisamment fondées, de plus en plus souvent mises en avant à une époque qui est, certes, celle de l'accroissement des connaissances, mais aussi celle des peurs collectives, souvent irraisonnées.

Malheureusement l'épidémiologie, à laquelle on doit la découverte majeure des facteurs de risque les plus importants pour notre santé, est impuissante à mettre en évidence les effets éventuels de ces concentrations très faibles de polluants.

Je terminerai donc en disant qu'au delà des préconisations du projet d'avis, la recherche fondamentale, en élucidant les mécanismes de genèse des maladies induites par les très faibles quantités de polluants, me paraît essentielle pour apporter des réponses à ces questions.

Je voterai ce projet d'avis ».

**Mme Chabaud** : « Si j'ai souhaité intervenir au-delà de ce qui est mentionné dans notre projet d'avis, c'est qu'il me paraît essentiel de redire haut et fort à quel point il est nécessaire de promouvoir un développement durable des activités maritimes. S'il y a bien un domaine où la concertation, la gouvernance collégiale sont essentielles, c'est bien celui de la mer et du littoral.

Le Grenelle de la mer a mis en exergue l'incroyable potentiel des océans, sur lesquels la France dispose d'une souveraineté et d'une responsabilité de premier plan. Il a souligné l'indispensable effort à porter sur la connaissance et sur la gestion durable de la mer et du littoral.

Au travers du Grenelle, mais aussi au travers des travaux que mène notre assemblée depuis un an, nous constatons que la mer est bien un nouvel eldorado ; du coup, les appétits s'aiguisent, à mesure que les découvertes s'étendent : on le voit avec la saisine sur les plates-formes pétrolières, on le verra demain avec la saisine sur l'extension du plateau continental ou sans doute un jour si l'on aborde la question de l'ouverture de l'Arctique.

Ce n'est pas moi qui me plaindrais que l'on s'intéresse à la mer et à son formidable potentiel. Je crois qu'il y a un avenir économique pour les entreprises françaises en mer et sur le littoral, et certainement beaucoup d'emplois à la clé, mais je voudrais nous mettre en garde : s'il y a bien un milieu où la concertation et la gestion durable sont nécessaires, c'est bien celui de la mer et du littoral, les pressions sont colossales et les équilibres si fragiles ! Le Grenelle de la mer l'a bien souligné.

Notre projet d'avis prône une économie verte, bien entendu ce vert intègre du bleu et le message est entendu par ceux qui développent les navires du futur ou l'éolien *offshore*.

Or, j'assiste encore à des conférences où l'on parle Exploitation des océans avec un grand E, mais connaissance et gestion durable avec beaucoup plus de discrétion.

Le seul fait que la mer soit très peu représentée dans notre assemblée est un signe : pas un marin pêcheur, pas un représentant de l'économie maritime. Du reste, je vous invite, quand il s'agira de faire entrer de nouveaux conseillers, à regarder du côté de vos collègues du maritime dans vos différentes formations.

Donc, j'attends beaucoup du Conseil national de la mer et des littoraux, des conseils de façades et des ultramarins. J'espère qu'ils s'inspireront de l'expérience efficace des Conseils de gestion des parcs marins. L'expérience de la mer d'Iroise prouve tout le bénéfice d'une gouvernance collégiale.

Encore un point concernant notre projet d'avis que je voterai, bien sûr : le texte appelle en conclusion, à « *inventer un nouveau modèle de prospérité créateur d'emplois, qui préserve l'environnement et les ressources naturelles et réduit les inégalités sociales* ».

Je suis convaincue que cela ne sera possible que lorsque le développement durable sera l'étoffe sur laquelle est tissé le modèle et non plus un motif décoratif. Nous n'y sommes pas encore.

Il y a un an, quand nous réfléchissions à la redistribution des 9 sections du CESE, j'avais suggéré que l'on reprenne les 9 défis de la Stratégie Nationale de Développement Durable. Je continue de regretter que nous ne l'ayons pas fait. Mais j'ai le sentiment positif que la vision est partagée dans notre assemblée, et que nous pouvons réellement faire avancer le débat sur le sujet.

Je vous remercie ».

## Professions libérales

---

Le rapporteur s'est félicité à juste titre que le Grenelle de l'environnement ait suscité une dynamique en faveur de l'environnement, dans le cadre d'une gouvernance inédite à cinq.

On peut dire qu'il y a un avant et un après Grenelle qui a généré une prise de conscience générale et de nouvelles attentes, facteurs de progrès.

La méthode employée a favorisé le dialogue, l'appropriation des enjeux et permis l'expression d'une profusion de propositions.

Mais si le Grenelle de l'environnement a dynamisé la réflexion collective et a été à l'origine d'une mutation réelle, on observe un décalage entre l'ambition des objectifs et les moyens consacrés à leur réalisation. Le processus souffre actuellement d'un manque de visibilité, révèle des contradictions dans certains choix politiques concentrés trop souvent sur le court terme. Entre la crise qui restreint les capacités de crédits et le retard pris dans la publication des décrets, on craint que les objectifs ne soient pas atteints dans les délais souhaités.

Le CESE estime qu'il est possible de réconcilier les acteurs autour d'objectifs simples, clairs, mobilisateurs et partagés, en veillant à définir les moyens propres à les atteindre et à les mettre en œuvre au niveau local.

Que faut-il retenir du processus adopté ? La « gouvernance à cinq » a vu le jour et nous apprécions cette « avancée ». Toutefois, si elle devait se reproduire, le groupe des professions libérales souhaite qu'elle soit améliorée. Pour être éligible à cette gouvernance à cinq, il faut se mettre d'accord sur les critères de représentativité - ils doivent être identiques pour tous - sinon on prend le risque que ce processus en apparence démocratique, ne le soit pas !

Si l'on poursuit dans cet élan, il faut le décliner à l'échelon territorial. Les difficultés rencontrées jusqu'à présent, de mise en œuvre dans les territoires, tiennent souvent à des questions d'articulation entre les actions de l'État et de ses services déconcentrés. Elles tiennent aussi à des luttes de pouvoir qui vont à l'encontre de l'intérêt général, induisent incompréhension et démobilitation, de surcroît représentent un coût pour la société.

Le Grenelle de l'environnement a créé les conditions d'une nouvelle dynamique dans de nombreux domaines notamment dans le monde du bâtiment auquel un grand nombre de professions libérales appartiennent. Conscient des enjeux, le bâtiment avait de longue date anticipé ces approches environnementales. Les organisations professionnelles avaient élaboré ensemble notamment la démarche « Haute qualité environnementale ». On est capable en France de penser, de réfléchir, de réaliser des aménagements, constructions et réhabilitations durables, mais cela nécessite du temps et des moyens. Nous avons modernisé

nos outils et participé à des innovations technologiques. Alors que le Grenelle a fixé des objectifs ambitieux et créé de nouvelles attentes, il reste beaucoup à faire : revoir les règles de l'art, accélérer et amplifier les formations, mais aussi sensibiliser les donneurs d'ordre qui réfléchissent encore trop souvent sur le court terme et n'ont pas intégré la notion de coût global... sans parler du coût du mal-vivre, pourtant phénoménal. On ne doit pas réduire le Grenelle à une vision monocritère consistant à faire uniquement de la performance énergétique. On ne doit pas non plus en permanence ajouter des normes aux normes, sans avoir pris le temps d'évaluer les premières.

L'homme agresse souvent son environnement sans mesurer l'impact de la dégradation de l'environnement sur sa santé. L'amélioration de la relation « santé-environnement » préoccupe aussi nos professions médicales. Sans oublier les professionnels du droit, qui sont ou vont être confrontés demain aux recours devant les tribunaux, suite à des responsabilités encore mal évaluées par les acteurs.

Aujourd'hui, la priorité environnementale semble être passée au second rang des préoccupations du pays sous l'effet conjugué des contraintes économiques et financières. Alors qu'il y a urgence, les acquis du Grenelle doivent être préservés et les objectifs poursuivis. Nous devons dès à présent nous projeter dans un nouveau modèle de prospérité, reposant sur les trois piliers du développement durable, auquel le groupe des professions libérales souhaite ajouter le « pilier culturel ».

Se reconnaissant dans l'essentiel des préconisations, le groupe des professions libérales a voté l'avis.

## UNAF

---

« Le développement durable est un parcours, non une discipline ». Le groupe de l'UNAF approuve cette affirmation de l'avis. Elle rejoint la mission première de toute famille : l'éducation. L'avis fait ainsi référence explicite à la famille. Elle est l'expression même du développement durable. Elle doit être à ce titre au premier rang de toute dynamique nouvelle du Grenelle de l'environnement. Ce dernier n'est pas, en effet, un événement ponctuel, mais le début d'un débat qui nous a tous conduits à une autre vision de la croissance et plus largement d'un autre modèle de société. Les familles doivent être parties prenantes tout au long de ce débat.

Un second débat, plus institutionnel, a eu lieu, celui de la gouvernance. Depuis le début du Grenelle, et donc *a fortiori*, dans la relance de ce processus, les familles revendiquent une place et un rôle à part entière. En aucun cas, la place des cinq autres acteurs n'est contestée mais le terme de gouvernance à cinq ne doit pas être érigé en absolu. La gouvernance est donc toujours une gouvernance à géométrie variable, selon les secteurs dont on parle très concrètement (logement, transports, énergie, biodiversité, lutte contre le changement climatique...). Or, les familles sont les premières concernées et les premières actrices. Ce qui est extrêmement important, et ce qu'exprime l'expression « gouvernance améliorée », c'est bien la nécessité préalable d'une méthode de concertation qui doit précéder toute décision significative.

Enfin troisième débat, la commission estimait que la relance du processus du Grenelle passait par la lutte contre l'étalement urbain, contre le mitage de l'espace, gangrène de tout phénomène de métropolisation. À l'inverse, pour la commission, la densification systématique semblait en constituer le remède pour ainsi dire « absolu ». Le groupe de l'UNAF a voulu y ajouter une dimension : dans les deux hypothèses, il convient de poursuivre un seul but, l'amélioration du cadre de vie. Trop de phénomènes de densification ont, pour les familles, en effet, abouti dans nos banlieues à des copropriétés dégradées et à l'empilement de logements, dont la qualité notamment thermique n'est absolument pas suffisante, au milieu d'un espace urbain désert sans services marchands et non marchands. Il s'agit donc, pour le groupe de l'UNAF, de toujours promouvoir une nouvelle politique d'urbanisme qui allie espace, densité et services. Cet aspect essentiel de tout développement durable a sans doute été quelque peu négligé par l'avis présenté.

Le groupe de l'UNAF a voté l'avis après avoir donné rendez-vous dans trois ans pour un nouveau bilan du processus du Grenelle.



# Scrutin

## Scrutin sur l'ensemble du projet d'avis

Nombre de votants 192

Ont voté pour 180

Se sont abstenus 12

Le CESE a adopté.

Ont voté pour : 180

<i>Agriculture</i>	MM. Bailhache, Bastian, Mmes Beliard, Bernard, Bocquet, Bonneau, Doré, Dutoit, MM. Giroud, Gremillet, Mmes Henry, Lambert, MM. Lefebvre, Lemétayer, Pelhate, Pinta, Roustan, Schaeffer, Mmes Serres, Sinay, M. Vasseur.
<i>Associations</i>	Mme Arnoult-Brill, MM. Charhon, Da Costa, Mme Gratacos, MM. Leclercq, Roirant.
<i>CFDT</i>	M. Blanc, Mmes Boutrand, Briand, M. Duchemin, Mme Hénon, M. Honoré, Mme Houbairi, MM. Jamme, Le Clézio, Legrain, Mmes Nathan, Nicolle, Pichenot, M. Quarez.
<i>CFE-CGC</i>	MM. Artero, Delage, Dos Santos, Lamy, Mme Weber.
<i>CFTC</i>	M. Coquillion, Mme Courtoux, M. Ibal, Mmes Parle, Simon.
<i>CGT</i>	Mme Crosemarie, M. Delmas, Mme Doneddu, M. Durand, Mmes Geng, Hacquemand, MM. Lepaon, Mansouri-Guilani, Michel, Minder, Prada, Rozet, Mme Vagner.
<i>CGT-FO</i>	Mme Baltazar, MM. Bellanca, Bernus, Chorin, Mme Fauvel, M. Hotte, Mme Millan, M. Nedzinski, Mme Nicoletta, MM. Peres, Porte, Mme Thomas, M. Veyrier.
<i>Coopération</i>	Mme de L'Estoile, M. Lenancker, Mlle Rafael, Mme Roudil, MM. Verdier, Zehr.
<i>Entreprises</i>	M. Bailly, Mme Bel, M. Bernardin, Mmes Castera, Colloc'h, Ducottet, Duhamel, Duprez, Frisch, Gri, Ingelaere, MM. Jamet, Lebrun, Lejeune, Marcon, Mariotti, Mongereau, Placet, Pottier, Mme Prévot-Madère, MM. Ridoret, Roger-Vasselin, Roubaud, Mme Roy, M. Schilansky, Mmes Tissot-Colle, Vilain.
<i>Environnement et nature</i>	MM. Beall, Bougrain Dubourg, Mmes de Bethencourt, Denier-Pasquier, Ducroux, MM. Genest, Genty, Guerin, Mmes de Thiersant, Mesquida, Vincent-Sweet, M. Virlouvét.

<i>Mutualité</i>	MM. Andreck, Beaudet, Davant, Mme Vion.
<i>Organisations étudiantes et mouvements de jeunesse</i>	M. Dulin, Mme Guichet, M. Prévost, Mme Trelu-Kane.
<i>Outre-mer</i>	MM. Grignon, Omarjee, Mme Romouli Zouhair.
<i>Personnalités qualifiées</i>	M. Aschieri, Mme Ballaloud, MM. Baudin, Bernasconi, Mmes Brishoual, Brunet, Chabaud, Dussaussois, El Okki, M. Etienne, Mme Fontenoy, MM. Gall, Geveaux, Mmes Gibault, Grard, Graz, MM. Guirkinge, Jouzel, Mme de Kerviler, M. Kirsch, Mmes Levaux, de Menthon, Meyer, d'Ormesson, Ricard, MM. Richard, de Russé, Santini, Soubie, Terzian, Urieta.
<i>Professions libérales</i>	M. Capdeville, Mme Gondard-Argenti, M. Gordon-Krief, Mme Riquier-Sauvage.
<i>UNAF</i>	Mme Basset, MM. Damien, Farriol, Feretti, Fondard, Joyeux, Mmes Koné, L'Hour, Therry, M. de Viguerie.
<i>UNSA</i>	MM. Grosset-Brauer, Rougier.

Se sont abstenus : 12

<i>Artisanat</i>	M. Crouzet, Mme Gaultier, MM. Griset, Lardin, Le Lann, Martin, Mme Sassano.
<i>Environnement et nature</i>	Mme Laplante, M. Louchard.
<i>Personnalités qualifiées</i>	MM. Hochart, Khalfa, Lucas.

## Annexe n° 1 : liste des personnes auditionnées et rencontrées

---

Pour son information, la commission a reçu en audition les personnalités dont les noms suivent :

- ✓ **Mme Dominique Allaume-bob**  
*administratrice de l'Union nationale des associations familiales (UNAF) ;*
- ✓ **M. Edward Arkwright**  
*directeur du pilotage stratégique, du développement durable et des études de la Caisse des dépôts ;*
- ✓ **M. Daniel Boy**  
*directeur de recherche au Centre national de la recherche scientifique Sciences Po (CEVIPOF) ;*
- ✓ **M. Alain Capmas**  
*président de la Commission changement climatique du MEDEF ;*
- ✓ **M. Alain Chosson**  
*vice-président, Consommation, logement et cadre de vie (CLCV) ;*
- ✓ **M. Raphaël Claustre**  
*directeur du Comité de liaison énergies renouvelables (CLER), membre du Réseau action climat (RAC) ;*
- ✓ **M. Joël Decaillon**  
*ancien secrétaire général de la CES, président de la fondation développement durable de la CSI ;*
- ✓ **Mme Dominique Dron**  
*déléguée interministérielle au développement durable et Commissaire générale ;*
- ✓ **M. Pierre Ducret**  
*président directeur général de CDC Climat ;*
- ✓ **M. Bruno Genty**  
*président de France nature environnement (FNE) ;*
- ✓ **Mme Charlotte Halpern**  
*chercheuse à la Fondation nationale des Sciences politique (FNSP) à PACTE/Sciences Po Grenoble ;*
- ✓ **Mme Sandra Hoibian**  
*directrice adjointe du département condition de vie et aspiration des Français, Centre de recherche pour l'étude et l'observation des conditions de vie (CREDOC) ;*
- ✓ **Mme Ellen Imbernon**  
*directrice du département santé travail à l'Institut de veille sanitaire (INVS) ;*
- ✓ **M. Jean-Christophe Kroll**  
*Institut national supérieur des sciences agronomiques, de l'alimentation et de l'environnement (AGROSUP) ;*
- ✓ **M. Pierre Lascoumes**  
*directeur de recherche Au Centre national de la recherche scientifique (CNRS) ;*

✓ **M. Patrick Liébus**

*président de la Confédération de l'artisanat et des petites entreprises du bâtiment (CAPEB); .*

✓ **Claude Mandil**

*ancien directeur général de l'Agence internationale de l'énergie;*

✓ **M. Alain Mestre**

*SYNDEX;*

✓ **M. Serge Orru**

*directeur général de WWF-France;*

✓ **Mme Cécile Ostria**

*directrice générale de la Fondation pour la nature et l'homme;*

✓ **M. Bertrand Pancher**

*député de la Meuse, chargé du suivi de l'application de la loi Grenelle II à l'Assemblée nationale;*

✓ **M. François Pélegrin**

*architecte;*

✓ **M. Didier Ridoret**

*président de la Fédération française du bâtiment (FFB);*

✓ **M. Guillaume Sainteny**

*directeur de la Chaire du développement durable, École polytechnique;*

✓ **M. Georges Salines**

*directeur du département Santé/environnement à l'Institut de veille sanitaire (INVS).*

Par ailleurs, la rapporteure, en vue de parfaire son information, a rencontré les personnes suivantes :

✓ **M. Jean-Marc Bournigal**

*directeur de cabinet au ministère de l'Agriculture;*

✓ **M. Jean-Pierre Clamadieu**

*président de la Commission du développement durable du MEDEF;*

✓ **M. Marc Del Grande**

*sous-directeur du service des politiques publiques à la Délégation générale à l'Outre-mer (DéGOM);*

✓ **M. Damien Denizot**

*responsable des questions politiques urbaines, énergie climat à l'ADCF;*

✓ **M. Jean Jouzel**

*directeur de l'Institut Pierre-Simon Laplace (IPSL); chercheur au Laboratoire des sciences du climat et de l'environnement (UVSQ-CEA-CNRS) et directeur de recherche au Commissariat à l'énergie atomique;*

✓ **Mme Coralie Noël**

*chef du département de l'écologie, du logement, du développement et de l'aménagement durables à la DéGOM;*

✓ **M. Michel Prieur**

*professeur émérite à l'université de Limoges, directeur scientifique du CRIDEAU, président adjoint de la commission droit de l'environnement de l'IUCN;*

✓ **M. Jean-Paul Robin**

*professeur à l'IFREMER, formateur à l'éducation au développement durable (EDD)*

✓ **M. Patrice Yung**

*vice-président en charge des questions liées à l'environnement et aux services environnementaux, président délégué de la CA Seine-et-Eure.*

Elle a en outre assisté et participé à des débats dans le cadre :

- du salon d'histoire des sciences et des techniques à Ivry-sur-Seine, le 19 novembre, table ronde organisée par le SNES sur « *Faut-il enseigner les questions vives ? Le développement durable, sortir du catéchisme et de la leçon de morale* » ;
- du festival du vent organisé par WWF, présentation du scénario Négawatt, participation à la table ronde « *Le défi de la précarité énergétique* ».

La commission a par ailleurs effectué un déplacement à Marseille où elle a rencontré des personnalités de la préfecture, du conseil régional et du conseil économique, social environnemental de la région Provence-Alpes-Côte d'Azur, et notamment les personnes dont les noms suivent :

✓ **M. Gilles Barsacq**

*secrétaire général aux affaires régionales, préfecture de la région ;*

✓ **M. Didier Lauga**

*directeur général des services du Conseil régional PACA ;*

✓ **Mme Aurélie Layet**

*chargée de mission à la préfecture de région ;*

✓ **Alexandre Meinesz**

*président de la Commission développement soutenable, environnement, énergie, climat du CESER PACA*

✓ **M. Laurent Roy**

*directeur régional de l'environnement, aménagement logement (DREAL) ;*

✓ **Mme Alix Roche**

*directrice générale adjointe du Conseil régional ;*

✓ **M. Jean-Paul Viti**

*président du Conseil économique, social environnemental de la région Provence-Alpes-Côte d'Azur.*

La rapporteure souhaite exprimer ses remerciements aux membres de la commission temporaire, aux personnalités auditionnées et rencontrées pour leur concours et au Conseil économique, social et environnemental de Provence-Alpes-Côtes d'Azur pour la qualité de son accueil et de sa contribution.

## Annexe n° 2 : définitions (source CNDP)

L'information
<p>L'information consiste à donner des éléments à la population concernée sur les projets à venir ou en cours. L'information doit être complète, claire et compréhensible par tous. Elle doit être sincère et objective vis-à-vis du public informé. Donner une information, c'est donner du pouvoir, ainsi informer quelqu'un c'est lui donner la possibilité d'agir.</p> <p>L'information est portée à la connaissance de la population à travers différents supports : bulletin d'information, brochure de présentation du projet, site Internet, articles de presse, réunions publiques, etc.</p> <p>Dans le cadre d'un débat public CNDP, une phase d'information du public précède la phase de débats avec notamment la diffusion du dossier du maître d'ouvrage.</p>
La consultation
<p>La consultation est un processus par lequel les décideurs demandent l'avis de la population afin de connaître leur opinion, leurs attentes et leurs besoins, à n'importe quel stade de l'avancement d'un projet. Celle-ci n'a cependant aucune certitude que ses remarques ou contributions soient prises en compte dans la décision finale.</p>
La concertation
<p>Une concertation est une attitude globale de demande d'avis sur un projet, par la consultation de personnes intéressées par une décision avant qu'elle ne soit prise. L'autorité, qui veut prendre une décision, la présente aux personnes concernées et engage un dialogue avec eux. L'autorité reste libre de sa décision. La concertation peut être engagée très en amont de la décision, dès les études préalables.</p>

## Annexe n° 3 : table des sigles

---

ANR	Agence nationale de la recherche
ANSES	Agence nationale de sécurité sanitaire, de l'alimentation, de l'environnement et du travail
BEI	Banque européenne d'investissement
CE	Comité d'entreprise
CESER	Conseil économique, social et environnemental régional
CEVIPOF	Centre de recherches politiques de sciences po
CHSCT	Comité d'hygiène, de sécurité et des conditions de travail
CLIC	Comités locaux d'information et de concertation
CNDDGE	Comité national du développement durable et du Grenelle de l'environnement
CNIS	Conseil national de l'information statistique
COMOP	Comité opérationnel
CRPF	Centre régional de la propriété forestière
CNRS	Centre national de la recherche scientifique
CSPE	Contribution au service public de l'électricité
DD	Développement durable
ECT	Espaces territoriaux de concertation
EDD	Éducation au développement durable
EEDD	Éducation à l'enseignement pour un développement durable
EPCI	Établissement public de coopération intercommunale
ETS	Émission de gaz à effet de serre
GES	Gaz à effet de serre
GIEC	Groupe d'experts intergouvernemental sur l'évolution du climat
GNV	Gaz naturel pour véhicule
IFREMER	Institut français de recherche pour l'exploitation de la mer
IPBES	<i>Intergovernmental Science-Policy Platform on Biodiversity and Ecosystem Services</i> ; plateforme intergouvernementale scientifique et politique sur la biodiversité et les services écosystémiques
INRA	Institut scientifique de recherche agronomique
MDP	Mécanisme de développement propre
ODD	Observatoire du développement durable
ODD	<i>Outsourcing in Drug Development</i>
OIT	Organisation internationale du travail
OMC	Organisation mondiale du commerce
OME	Organisation mondiale de l'environnement
OMS	Organisation mondiale de la santé
ONB	Observatoire national de la biodiversité
ONEF	Office national des forêts
PCET	Plan climat énergie territorial

PDU	Plan de déplacements urbains
PIB	Produit intérieur brut
PLU	Plan local d'urbanisme
PNNS	Plan national nutrition santé
PNSE2	Plan national santé-environnement 2
PNUE	Programme des Nations unies pour l'environnement
PPRT	Plan de prévention des risques technologiques
PRSE	Plan régional santé environnement
RSE	Responsabilité sociale environnementale
SAGE	Schéma d'aménagement et de gestion des eaux
SAU	Surface agricole utile
SCOT	Schéma de cohérence territoriale
SDAGE	Schéma directeur d'aménagement et de gestion des eaux
SGG	Secrétariat général du gouvernement
SINP	Système d'information sur la nature et les paysages
SNB	Stratégie nationale pour la biodiversité
SNDD	Stratégie nationale de développement durable
SœS	Service de l'observation et des statistiques
SRADDT	Schéma régional d'aménagement et de développement durable du territoire
SRCAE	Schéma régional du climat, de l'air et de l'énergie
SRCE	Schéma régional de cohérence écologique
TGAP	Taxe générale sur les activités polluantes
TICPE	Taxe intérieure sur la consommation des produits énergétiques
TICGN	Taxe intérieure de consommation sur le gaz naturel
UE	Union européenne





## Dernière publication du CESE

### ➤ *Les enjeux de la prévention en matière de santé*

#### et aussi

- *La future politique commune des pêches*
- *Rapport annuel sur l'état de la France en 2011*
- *40 ans de formation professionnelle : bilan et perspectives*
- *Quelles missions et quelle organisation de l'État dans les territoires*

**Retrouvez l'intégralité  
de nos travaux sur  
[www.lecese.fr](http://www.lecese.fr)**

Imprimé par la direction de l'information légale et administrative, 26, rue Desaix, Paris (15<sup>e</sup>)  
d'après les documents fournis par le Conseil économique, social et environnemental

N° de série : 411120004-000212 – Dépôt légal : février 2012

Crédit photo : Hemera/thinkstock

Direction de la communication du Conseil économique, social et environnemental



10-31-2190

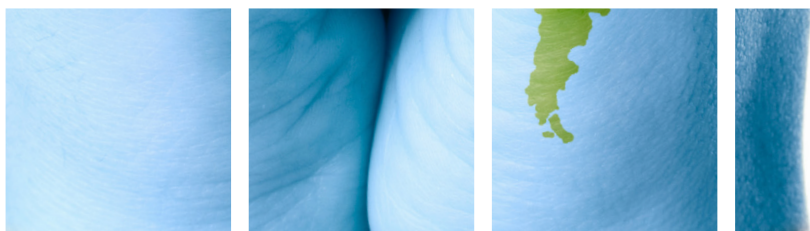




Le Grenelle de l'environnement a suscité une dynamique en faveur de l'environnement dans le cadre d'une gouvernance inédite à cinq collèges, « collectivités », « employeurs », « État », « ONG environnement » et « salariés » auxquels ont été associés des experts et des associations non environnementales. Cette méthode a favorisé le dialogue, l'appropriation des enjeux et permis l'expression d'une profusion de propositions.

Depuis, cette dynamique s'essouffle, et des engagements emblématiques sont remis en cause.

Le CESE se prononce pour une relance du processus qui préserve les acquis du Grenelle et crée les conditions d'un nouveau modèle économique, tourné vers le développement durable. Il devra réduire les inégalités sociales et générer de l'emploi, tout en respectant l'environnement et les ressources naturelles. Le Conseil illustre ce choix par des propositions pour anticiper les ruptures, gérer les transitions, faciliter des choix clairs et efficaces.



CONSEIL ÉCONOMIQUE, SOCIAL  
ET ENVIRONNEMENTAL  
9, place d'Iéna  
75775 Paris Cedex 16  
Tél. : 01 44 43 60 00  
[www.lecese.fr](http://www.lecese.fr)



**Direction  
de l'information légale  
et administrative**  
accueil commercial :  
01 40 15 70 10

**commande :**  
Administration des ventes  
23, rue d'Estrées, CS 10733  
75345 Paris Cedex 07  
télécopie : 01 40 15 68 00  
[ladocumentationfrancaise.fr](http://ladocumentationfrancaise.fr)

N° 41112-0004 prix : 11,70 €  
ISSN 0767-4538 ISBN 978-2-11-120888-9



9 782111 208889