

Projet de loi de programme relatif à la mise en œuvre du Grenelle de l'environnement

EXPOSE DES MOTIFS

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

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

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

S'ensuit une double conséquence.

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

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

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

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

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

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

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

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

Autre exemple, les investissements en matière d'énergies renouvelables ont pour objet de respecter nos engagements communautaires, soit atteindre 20% de notre consommation d'énergie finale d'origine renouvelable d'ici 2020. Près de 70% de cet investissement est finançable par les économies d'énergie ou la revente de l'électricité d'origine renouvelable,

réalisées sur la durée de vie des équipements. Le Syndicat des énergies renouvelables estime que le respect de l'objectif de 20% d'énergies renouvelables à l'horizon 2020 se traduirait par la création de 220 000 emplois directs et indirects, au-delà des 75 000 emplois déjà créés dans le secteur.

Le processus du Grenelle de l'Environnement

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

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

- Groupe 1 : « Lutter contre les changements climatiques et maîtriser la demande d'énergie » ;
- Groupe 2 : « Préserver la biodiversité et les ressources naturelles » ;
- Groupe 3 : « Instaurer un environnement respectueux de la santé » ;
- Groupe 4 : « Adopter des modes de production et de consommation durables : agriculture, pêche, agroalimentaire, distribution, forêt et usages durables des territoires » ;
- Groupe 5 : « Construire une démocratie écologique : institutions et gouvernance » ;
- Groupe 6 : « Promouvoir des modes de développement écologiques favorables à la compétitivité et à l'emploi ».

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

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

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

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

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

La quatrième phase du processus, celle de la mise en œuvre des engagements, est toujours en cours. 33 chantiers opérationnels, pilotés par un parlementaire (pour un tiers d'entre eux) ou une personnalité reconnue dans le domaine considéré, ont à proposer les voies et moyens d'une application concrète des engagements pris.

La moitié a déjà rendu son rapport définitif. D'autres ont des échéances plus éloignées compte de la nature des travaux qui leur ont été demandés.

Cette phase opérationnelle a mobilisé plus de mille contributeurs, pour moitié représentants de l'Etat, pour moitié des filières professionnelles, d'entreprises et de collectivités territoriales. Compte tenu de la nature de cette phase, les représentants des associations environnementalistes et des syndicats de salariés étaient sensiblement moins nombreux.

Trente-cinq parlementaires ont ainsi pris part aux travaux des première et quatrième phases du processus du Grenelle de l'environnement.

Ce projet de loi de programme :

- reprend fidèlement les engagements du Grenelle relevant d'un texte d'orientation et de programme ;
- précise et complète certaines des orientations à partir des propositions émises par les comités opérationnels.

Certains engagements relèvent d'autres niveaux de textes juridiques : ainsi, l'instauration au Conseil économique et social d'un véritable pilier environnemental appartient-elle au registre de la loi organique ; de même, la constitution de commissions parlementaires est du ressort du règlement du Parlement lui-même ; enfin, c'est dans le cadre des dispositions arrêtées en loi de finances que peuvent être définis, pour les programmes du budget de l'Etat, des objectifs et des indicateurs à caractère environnemental, issus notamment de la stratégie nationale de développement durable.

L'article 1^{er} est un article d'introduction qui rappelle l'articulation de cette loi avec la stratégie nationale de développement durable.

Le titre 1^{er} est relatif à la lutte contre le changement climatique.

L'article 2 rappelle les engagements internationaux et européens de la France en la matière à l'horizon 2020 : réduction des émissions de gaz à effet de serre (- 20%), augmentation de l'efficacité énergétique (+ 20 % au niveau européen) et de la part des énergies renouvelables (+20 %). L'émergence d'un nouveau modèle de croissance sobre en carbone et en énergie requiert que l'impact des émissions de gaz à effet de serre soit progressivement pris en compte dans le prix des biens et services. Plusieurs mécanismes y concourant sont présentés.

Le chapitre 1^{er} est consacré à la rupture à opérer dans la consommation d'énergie du secteur des bâtiments, secteur prioritaire car premier consommateur d'énergie en France et un émetteur important de gaz à effet de serre comme le rappelle l'article 3 : il consomme en effet 42,5% de l'énergie finale et produit 123 millions de tonnes de dioxyde de carbone, soit

23% des émissions nationales. Ses émissions ont augmenté d'environ 15% depuis 1990. La consommation moyenne du parc de résidences principales est de 240 kilowattheures d'énergie primaire par mètre carré et par an. L'article 4 retient des objectifs ambitieux de normes de construction pour les bâtiments neufs, et l'article 5 définit un cadre pour l'audit énergétique et la rénovation des bâtiments existants, y compris les logements sociaux. L'article 6 insiste sur l'importance d'engager un ambitieux programme de formation, de recrutement et de qualification des professionnels du bâtiment.

Le chapitre 2 est consacré à l'urbanisme. L'article 7 souligne la nécessité de prendre en considération dans le code de l'urbanisme la lutte contre le réchauffement climatique et l'adaptation à celui-ci. L'article 8 prévoit qu'il sera demandé à certaines collectivités territoriales d'établir des plans climat-énergie territoriaux, et d'harmoniser, dans le respect de leur autonomie, leurs prévisions et leurs décisions d'utilisation de l'espace. Il mentionne des objectifs de la réforme du droit de l'urbanisme et la promotion de la réalisation d'opérations exemplaires d'urbanisation durable.

Le chapitre 3 est consacré aux transports. L'article 9 fixe un objectif de réduction de 20 % en 2020 des émissions de CO₂, définit les principes d'une politique durable des transports et précise qu'une priorité moindre sera dorénavant accordée au transport par la route, tant pour les transports de personnes que pour les transports de marchandises.

L'article 10 décrit, pour les transports de marchandises, la primauté donnée au rail ainsi qu'aux capacités portuaires et fluviales, et prévoit que le gouvernement proposera la création d'une taxe kilométrique sur les poids lourds. L'article 11 détaille, pour les transports de voyageurs, les mesures prises pour favoriser le rail par rapport à la route et à l'avion ; ces différents modes auront à réduire nuisances sonores, pollutions et consommations énergétiques. L'article 12 traite des transports urbains et périurbains et propose des mesures destinées d'une part à améliorer les performances environnementales et énergétiques des automobiles, d'autre part à accélérer le renforcement des transports collectifs urbains. Enfin, l'article 14 traite du schéma national des infrastructures des transports, de l'observatoire des transports et de l'information du Parlement.

Le chapitre 4 est consacré à l'énergie. L'article 15 rappelle l'importance des économies d'énergie et des technologies sobres en carbone. L'article 16 précise les axes d'action en faveur des économies d'énergie, qui pourront être incitatifs ou réglementaires. L'article 17 fixe l'ambition de la politique nationale en matière d'énergies renouvelables et annonce la mise en place d'un soutien à la production de chaleur d'origine renouvelable et à la mobilisation de la ressource forestière. L'article 18 donne les principes de la stratégie française en biocarburants.

Le chapitre 5 est consacré à la recherche. L'article 19 mentionne les priorités de recherche depuis les connaissances fondamentales jusqu'aux démonstrateurs et l'éco-innovation. Il confirme l'intensification de l'effort de financement annoncé par le Président de la République.

Le titre II est relatif à la biodiversité et aux milieux naturels

Le chapitre 1^{er} est consacré aux moyens d'enrayer la perte de biodiversité. L'article 20 en rappelle les objectifs et les principaux moyens d'action, indépendamment de l'achèvement de l'application de la directive Habitats. L'article 21 définit le concept de trame verte et bleue et

son mode de pilotage territorial. L'article 22 traite de la connaissance de la biodiversité (actualisation des inventaires; renforcement des dispositifs d'observation et de collecte de l'information) et mentionne l'évaluation de l'investissement budgétaire de l'Etat pour les mesures du chapitre 1^{er}.

Le chapitre 2 est consacré à l'eau. Les articles 23 et 24 rappellent les objectifs et les principaux moyens d'action, notamment pour la trame bleue. L'article 25 traite de la connaissance et précise le cadre de l'investissement budgétaire de l'Etat pour le chapitre 2.

Le chapitre 3 est consacré à l'agriculture et à la sylviculture. L'article 26 fixe les objectifs assignés à l'agriculture en matière environnementale (développement de l'agriculture biologique, certification environnementale des exploitations, généralisation des pratiques agricoles soutenables et productives, maîtrise énergétique) et précise les principaux axes d'action (réglementation, incitations, formation, développement). L'article 27 fait de même pour la sylviculture.

Le chapitre 4 est consacré à la gestion intégrée de la mer et du littoral. L'article 28 décrit le contenu de cette gestion concertée et planifiée à décliner aux échelles appropriées, et les actions à mettre en œuvre pour une gestion durable des stocks halieutiques.

Le titre III est relatif à la prévention des risques pour l'environnement et la santé

L'article 29 fixe les orientations du deuxième plan national santé environnement (2009-2012). Les articles 30 et 31 proposent un cadre rigoureux pour l'utilisation des substances les plus préoccupantes pour la santé, respectivement dans les lieux publics et en milieu professionnel. L'article 32 fixe des objectifs de réduction des particules fines pour l'air extérieur ainsi que des axes d'action sur les produits utilisés dans l'ameublement et la construction pour réduire la pollution de l'air intérieur. L'article 33 fixe des objectifs en termes de traitement des nuisances sonores. L'article 34 annonce un débat public et un encadrement réglementaire pour certains usages des substances nanoparticulaires. L'article 35 traite des sites historiquement pollués et l'article 36 de la prévention des risques majeurs. L'article 37 fixe le cadre de l'investissement budgétaire de l'Etat en faveur des actions décrites aux articles 29 à 36.

Enfin, l'article 38 retient les objectifs de la politique des déchets en termes de réduction de leur production, d'augmentation du recyclage notamment dans plusieurs filières spécifiques, d'encadrement réglementaire et d'accompagnement économique, et détaille les axes d'action correspondants.

Le titre IV est relatif à l'Etat exemplaire.

L'article 39 retient des objectifs que l'Etat s'appliquera à lui-même :

- au I faire apparaître dans les études d'impact des lois les incidences environnementales en complément des impacts économiques et sociaux ;
- au II atteindre des objectifs précis en termes d'écoresponsabilité;
- au III réaliser des bilans de consommation d'énergie et d'émission de gaz à effet de serre ;
- au IV évaluer les impacts environnementaux des aides publiques ;
- au V former ses agents à l'environnement et au développement durable ;

- au VI développer de nouveaux indicateurs de comptabilité nationale valorisant les biens publics environnementaux et rendre compte annuellement devant le Parlement du suivi des indicateurs de la stratégie nationale du développement durable.

Le titre V est relatif à la gouvernance

L'article 40 annonce un nouveau statut institutionnel pour les acteurs environnementaux non gouvernementaux et une réforme des institutions appelées à traiter de questions environnementales. L'article 41 traite des collectivités territoriales. L'article 42 affirme le principe de la transparence environnementale et annonce une rénovation des enquêtes publiques, du débat public et de l'expertise publique environnementale. L'article 43 traite de la responsabilité sociale et environnementale des entreprises (extension du champ d'application des obligations d'information environnementale prévues par la loi relative aux nouvelles régulations économiques, bilan des consommations énergétiques, définition d'indicateurs, plans de formation, institutions représentatives du personnel, alertes environnementales, certification, responsabilité des maisons mères). L'article 44 traite de l'information des consommateurs et du dispositif encadrant le contenu environnemental des messages publicitaires, de l'étiquetage environnemental des produits et services, du système de bonus-malus, de TVA à taux réduit pour les produits ayant un faible impact sur le climat ou la biodiversité. L'article 45 propose plusieurs axes pour intégrer les connaissances environnementales et de développement durable dans les formations.

Le titre VI est relatif aux départements et collectivités d'outre-mer.

L'article 46 fixe des objectifs pour ces collectivités dans les domaines de l'énergie, des déchets, des risques, de la biodiversité et des ressources naturelles, des activités extractives, des pollutions et de la santé. L'article 47 en donne les conditions d'application spécifiques aux territoires ultramarins.