

N° 4340

ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

TREIZIÈME LÉGISLATURE

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 9 février 2012

RAPPORT D'INFORMATION

DÉPOSÉ

en application de l'article 145-7 du Règlement

PAR LA COMMISSION DU DÉVELOPPEMENT DURABLE
ET DE L'AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE

*sur la mise en application de la loi n° 2010-788 du 12 juillet 2010
portant engagement national pour l'environnement*

ET PRÉSENTÉ

PAR M. BERTRAND PANCHER ET M. PHILIPPE TOURTELIER,

Députés.

SOMMAIRE

| | Pages |
|---|-------|
| INTRODUCTION | 7 |
| I.— UNE AMBITION LÉGISLATIVE | 11 |
| A.— LE PARCOURS LÉGISLATIF DE LA LOI GRENELLE II | 13 |
| B.— LE CONTENU | 14 |
| C.— ÉTAT DES LIEUX DES MESURES D'APPLICATION | 17 |
| II.— DISPOSITIONS RELATIVES AUX BÂTIMENTS ET À L'URBANISME (TITRE 1^{ER} : ARTICLES 1^{ER} À 50) | 23 |
| A.— AMÉLIORATION DE LA PERFORMANCE ÉNERGÉTIQUE DES BÂTIMENTS | 23 |
| B.— DISPOSITIONS RELATIVES À L'URBANISME..... | 36 |
| C.— PUBLICITÉ EXTÉRIEURE, ENSEIGNES ET PRÉENSEIGNES | 43 |
| III.— DISPOSITIONS RELATIVES AUX TRANSPORTS (TITRE II : ARTICLES 51 À 66) | 49 |
| A.— DÉVELOPPEMENT DES TRANSPORTS COLLECTIFS URBAINS ET PÉRI- URBAINS..... | 50 |
| B.— AMÉLIORATION DES DISPOSITIFS DE PÉAGE AUTOROUTIER..... | 52 |
| C.— DÉVELOPPEMENT DES MODES ALTERNATIFS À LA ROUTE POUR LE TRANSPORT DE MARCHANDISES..... | 54 |
| IV.— DISPOSITIONS RELATIVES À L'ÉNERGIE ET AU CLIMAT (TITRE III : ARTICLES 67 À 93) | 57 |
| A.— RÉDUCTION DE LA CONSOMMATION ÉNERGÉTIQUE ET PRÉVENTION DES ÉMISSIONS DE GAZ À EFFET DE SERRE..... | 57 |
| B.— ÉNERGIES RENOUVELABLES..... | 62 |
| V.— DISPOSITIONS RELATIVES À LA BIODIVERSITÉ (TITRE IV : ARTICLES 94 À 172) | 67 |
| A.— DISPOSITIONS RELATIVES À L'AGRICULTURE | 67 |
| B.— TRAMES VERTE ET BLEUE | 80 |
| C.— ASSAINISSEMENT ET PROTECTION DES RESSOURCES EN EAU | 87 |
| D.— STRATÉGIE EN FAVEUR DU MILIEU MARIN | 90 |
| E.— DISPOSITIONS COMPLÉMENTAIRES | 92 |

| | |
|---|-----|
| VII.— DISPOSITIONS RELATIVES AUX RISQUES, À LA SANTÉ ET AUX DÉCHETS (TITRE V : ARTICLES 173 À 223) | 95 |
| A.— EXPOSITIONS À DES NUISANCES LUMINEUSES ET SONORES | 95 |
| B.— AUTRES EXPOSITIONS COMPORTANT UN RISQUE POUR LA SANTÉ | 97 |
| C.— POLITIQUE DANS LE DOMAINE DES DÉCHETS | 102 |
| D.— RISQUES INDUSTRIELS ET NATURELS | 111 |
| VIII.— GOUVERNANCE (TITRE VI : ARTICLES 224 À 257) | 119 |
| A.— DISPOSITIONS RELATIVES AUX ENTREPRISES ET À LA CONSOMMATION ... | 120 |
| B.— RÉFORME DES ÉTUDES D'IMPACT | 125 |
| C.— RÉFORME DE L'ENQUÊTE PUBLIQUE..... | 127 |
| D.— DISPOSITIONS DIVERSES RELATIVES À L'INFORMATION ET À LA CONCERTATION | 130 |
| E.— PROJETS TERRITORIAUX DE DÉVELOPPEMENT DURABLE..... | 133 |
| F.— DÉBAT EN MATIÈRE DE DÉVELOPPEMENT DURABLE | 134 |
| G.— DISPOSITIONS DIVERSES | 135 |
| CONCLUSION : LE GRENELLE À LA CROISÉE DES CHEMINS | 139 |
| EXAMEN EN COMMISSION | 143 |
| TABLES RONDES DE SUIVI | 169 |

RÈGLEMENT DE L'ASSEMBLÉE NATIONALE

Article 145-7

« Sans préjudice de la faculté ouverte par l'article 145, alinéa 2, à l'issue d'un délai de six mois suivant l'entrée en vigueur d'une loi dont la mise en œuvre nécessite la publication de textes de nature réglementaire, deux députés, dont l'un appartient à un groupe d'opposition et parmi lesquels figure de droit le député qui en a été le rapporteur, présentent à la commission compétente un rapport sur la mise en application de cette loi. Ce rapport fait état des textes réglementaires publiés et des circulaires édictées pour la mise en œuvre de ladite loi, ainsi que de ses dispositions qui n'auraient pas fait l'objet des textes d'application nécessaires. Dans ce cas, la commission entend ses rapporteurs à l'issue d'un nouveau délai de six mois.

Un rapport sur la mise en application des lois peut donner lieu, en séance publique, à un débat sans vote ou à une séance de questions. »

Sur le fondement de cet article, la commission du développement durable et de l'aménagement du territoire a créé, au cours de sa réunion du 26 janvier 2011, une mission de contrôle sur l'application de la loi n° 2010-788 du 12 juillet 2010 portant engagement national pour l'environnement, dont les rapporteurs sont MM. Bertrand Pancher et Philippe Tourtelier.

MESDAMES, MESSIEURS,

Lors de sa réunion du 26 janvier 2011, la commission du développement durable et de l'aménagement du territoire a demandé aux auteurs du présent rapport d'examiner les conditions de mise en application de la loi n° 2010-788 du 12 juillet 2010 portant engagement national pour l'environnement (ci-après dénommée « loi Grenelle II »).

La diversité et la complexité des sujets couverts ont conduit à la mise en place d'une série de groupes de travail thématiques, assurant la représentation de la commission des affaires économiques et de la commission du développement durable de notre assemblée ainsi que celle des principales formations de la majorité et de l'opposition. Les travaux et auditions réalisés dans ce cadre, six mois après le vote de la loi, ont montré qu'un nombre important de décrets et autres mesures réglementaires étaient encore en attente de publication.

Présentant un bilan d'étape au cours d'une réunion commune des deux commissions permanentes, le 29 juin 2011, les rapporteurs ont estimé que la publication d'un rapport sur la mise en application de la loi était alors prématurée et jugé préférable de s'en tenir à la présentation d'un document de travail. Le présent rapport vient donc clore un semestre de travaux supplémentaires, marqués par l'organisation d'une série de tables-rondes, portant respectivement sur les thématiques risques-santé-déchets-gouvernance (11 octobre 2011), les transports (25 octobre 2011), l'agriculture (22 novembre 2011), l'urbanisme (13 décembre 2011), les thématiques énergie-climat (21 décembre 2011) et la biodiversité (11 janvier 2012).

Vos rapporteurs estiment que cette méthode s'est révélée d'une grande pertinence, formant même le vœu qu'elle pourra se généraliser dans l'avenir à bien d'autres domaines et qu'elle participera ainsi à un enrichissement et une dynamisation du contrôle parlementaire. Outre le souhait de voir les principes et les pratiques de la « *gouvernance grenellienne* » se diffuser dans l'enceinte du Palais-Bourbon, vos rapporteurs ont surtout voulu faire le pari de l'intelligence au-delà des postures et cru que faire asseoir des personnes de bonne volonté autour de la même table permettrait de mieux comprendre une problématique, de saisir les enjeux, de dissiper les malentendus, de surmonter les incompréhensions et de trouver enfin les voies médianes du compromis acceptable par tous. Une fois encore, l'innovation dans la méthode a porté ses fruits au-delà des espérances.

Les analyses qu'on lira ci-dessous sont le fruit de travaux et de réflexions collectifs et vos rapporteurs tiennent à exprimer toute leur gratitude à leurs collègues Maxime Bono, Christophe Bouillon, Geneviève Gaillard, Annick Le Loch, Frédérique Massat, Michel Piron, Catherine Quéré et Franck Reynier, qui les ont accompagnés depuis le début de leurs travaux et ont joué le rôle pendant dix-huit mois le rôle de véritables rapporteurs thématiques.

| Titres | Rapporteurs thématiques |
|-------------------------------------|---|
| Titre I (Habitat – Urbanisme) | A. Le Loch (SRC) et M. Piron (UMP) |
| Titre II (Transports) | B. Pancher (UMP) et P. Tourtelier (SRC) |
| Titre III (Énergie et climat) | F. Reynier (UMP) et F. Massat (SRC) |
| Titre IV, 1 (Agriculture) | F. Reynier (UMP) et F. Massat (SRC) |
| Titre IV, 2-6 (Biodiversité – Eau) | B. Pancher (UMP) et G. Gaillard (SRC) |
| Titre V (Risques – Santé – Déchets) | B. Pancher (UMP) et P. Tourtelier (SRC) |
| Titre VI (Gouvernance) | B. Pancher (UMP) et P. Tourtelier (SRC) |

Leur connaissance approfondie de problématiques complexes a contribué à établir avec les administrations comme avec l'ensemble des parties prenantes un dialogue fécond, approfondi et toujours exigeant et il n'est guère de pages du présent rapport que leurs idées n'aient substantiellement contribué à améliorer.

Dix-huit mois après la promulgation de la loi Grenelle II et alors que la XIII^e législature touche à sa fin, la publication des près de deux cents décrets et autres textes réglementaires d'application attendus n'apparaît pas achevée, même si près de quatre-vingt dix pour cents de ceux-ci étaient « *sortis* » du ministère de l'Écologie, du développement durable, des transports et du logement – c'est-à-dire soumis à l'avis du Conseil d'État, présentés à la signature des ministres et secrétaires d'État compétents ou publiés – à la date du 31 janvier 2012.

Conformément aux termes mêmes de l'article 145-7 du Règlement de l'Assemblée nationale, le présent rapport se penche sur la mise en application de la loi et « *fait état des textes réglementaires publiés et des circulaires édictées pour la mise en œuvre de ladite loi, ainsi que de ses dispositions qui n'auraient pas fait l'objet des textes d'application nécessaires.* » Il ne s'engage donc pas, sauf de manière incidente et pour des problématiques limitées, dans une *évaluation* de celle-ci. En toute hypothèse, la tâche aurait été bien délicate puisque seul un décret sur cinq date de plus de six mois et que près d'un décret sur deux a été publié au cours du second semestre de l'année 2011 : ces textes commencent donc à peine à être mis en œuvre par les acteurs concernés.

Au-delà des chiffres, la question essentielle est naturellement celle de la manière dont l'ensemble des dispositions législatives et réglementaires sont

aujourd'hui appliquées, des réussites et des difficultés rencontrées. Les échanges et les débats organisés permettent d'ores et déjà de pressentir que la majorité parlementaire issue des élections du printemps 2012 ne pourra se dispenser de revenir sur certaines problématiques comprises dans la périmètre de la loi Grenelle II, pour maîtriser certaines tendances ou au contraire amplifier des dynamiques vertueuses.

I.— UNE AMBITION LÉGISLATIVE

La construction du droit français de l'environnement est jalonnée d'une série d'étapes majeures. La loi n° 76-629 du 10 juillet 1976 relative à la protection de la nature a constitué le premier texte généraliste en la matière, créant les réserves naturelles et imposant les premières études d'impact. La loi n° 95-101 du 2 février 1995 relative au renforcement de la protection de l'environnement en définit les principes généraux et institue la procédure du débat public. La loi constitutionnelle n° 2005-205 du 1^{er} mars 2005 relative à la Charte de l'environnement innove moins par le contenu que par l'accession des principes environnementaux au rang constitutionnel.

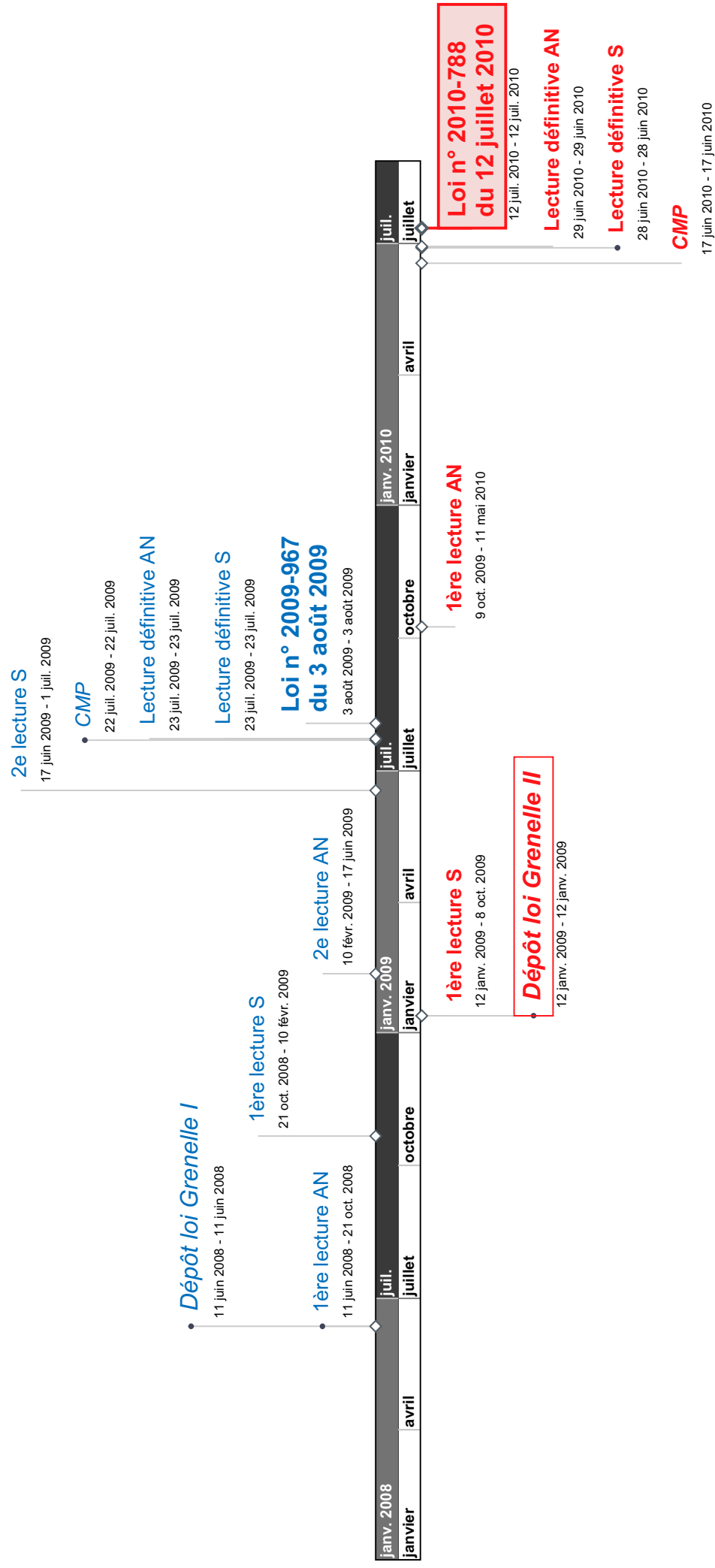
Les deux lois issues du Grenelle de l'environnement – loi n° 2009-967 du 3 août 2009 de programmation relative à la mise en œuvre du Grenelle de l'environnement (ci-après dénommée « loi Grenelle I ») et loi du 12 juillet 2010 précitée – marquent à l'évidence une nouvelle étape de ce processus.

Les lois Grenelle I et II se distinguent, au sein de l'abondante production législative actuelle, par certains caractères spécifiques. Le premier est celui de leur mode d'élaboration, marqué par la volonté d'associer à la réflexion les différents acteurs concernés (État, collectivités territoriales, entreprises, syndicats et organisations non gouvernementales), réunis au sein de six groupes de travail thématiques mis en place en 2007. Le temps accordé à l'échange des points de vue, à l'élaboration de propositions communes et à la consultation du public en amont de la procédure parlementaire, révèle ensuite l'ambition de produire une œuvre durable et consensuelle – en même temps que la conscience des forts enjeux liés à cette politique. La forme retenue est originale, celle d'une législation à double détente. Enfin, l'ampleur du champ matériel couvert – puisque sont concernés la construction et le bâtiment, la publicité extérieure, les transports, l'énergie, l'agriculture, la protection de la biodiversité, les risques, les déchets, la gouvernance, etc. – place ces lois au fondement de la réforme de nombreux pans du droit, là où la norme législative traditionnelle tend à rester sectorielle.

La loi Grenelle II entretient un lien organique étroit avec la loi de programmation, dont le rapport de suivi de la mise en application a été publié en début d'année 2011⁽¹⁾. De portée normative limitée, celle-ci assignait des objectifs, définissait des orientations et invitait à la mobilisation des moyens financiers requis ; longue de plus de deux cent cinquante articles et plus proche de la pratique légistique usuelle, celle-là opère des modifications d'envergure au code de l'environnement, au code de l'urbanisme, au code rural et de la pêche maritime et à bien d'autres encore.

(1) Voir S. Demilly et P. Tourtelier, *Rapport d'information (n° 3295) déposé par la commission du développement durable et de l'aménagement du territoire sur le contrôle de l'application de la loi n° 2009-967 du 3 août 2009 de programmation relative à la mise en œuvre du Grenelle de l'environnement*, Assemblée nationale (Paris), 30 mars 2011, 243 p.

Examen parlementaire des lois Grenelle I et II



Mais ces différences de forme ne sauraient masquer l'essentiel, c'est-à-dire l'intrication étroite de deux textes que seuls onze mois de travaux parlementaires séparent : la loi Grenelle II est venue donner à la loi Grenelle I le socle juridique qui en était le complément nécessaire, transformant des orientations de nature programmatique en dispositions fortement prescriptives.

A.— LE PARCOURS LÉGISLATIF DE LA LOI GRENELLE II

Le projet de loi n° 155 portant engagement national pour l'environnement est déposé le 12 janvier 2009 sur le bureau du Sénat et le Gouvernement déclare immédiatement l'urgence sur ce projet.

Saisie au fond, la commission de l'économie, du développement durable et de l'aménagement du territoire nomme le 28 janvier 2009 nos collègues sénateurs Dominique Braye, Louis Nègre, Bruno Sido et Daniel Dubois aux fonctions de rapporteurs ; ceux-ci déposent leur rapport (n° 552) le 9 juillet suivant. Saisies pour avis, la commission de la culture, de l'éducation et de la communication et la commission des lois nomment respectivement Ambroise Dupont et Dominique de Legge rapporteurs pour avis. Le texte est ensuite débattu devant le Sénat au cours des séances des 15, 16, 17, 28 et 29 septembre et 5, 6, 7 et 8 octobre 2009.

La première lecture de la loi Grenelle II (12 janvier – 8 octobre 2009) intervient donc au moment même où les deux Chambres se penchent aussi sur le contenu de la loi Grenelle I et en terminent l'examen : les deuxièmes lectures de la loi de programmation interviennent du 10 février au 17 juin 2009 à l'Assemblée nationale et du 17 juin au 1^{er} juillet au Sénat, suivies d'une commission mixte paritaire qui parvient à un accord (22 juillet) et de lectures définitives le 23 juillet 2009. Cette superposition délibérée des calendriers, source de complexité à l'époque, a néanmoins permis de renforcer l'articulation entre les objectifs fixés par celle-ci et les instruments juridiques mis en œuvre par celle-là.

En première lecture devant l'Assemblée nationale, le projet de loi voté par le Sénat est renvoyé à la commission du développement durable et de l'aménagement du territoire récemment créée, qui désigne nos collègues Bertrand Pancher et Serge Grouard aux fonctions de rapporteur. La commission des affaires économiques se saisit pour avis et nomme Michel Piron et Serge Poignant rapporteurs ; la commission des lois fait de même et désigne Eric Diard à ces fonctions. Quarante-trois heures de débat réparties en onze séances (4, 5, 6, 7 et 11 mai 2010) seront nécessaires pour mener à bien l'examen du texte, sur lequel 1 669 amendements ont été déposés et 302 adoptés.

Le texte est en définitive adopté par 314 voix contre 213 (sur 543 députés votants). Le consensus prévalant entre l'ensemble des groupes politiques avait permis le vote de la loi Grenelle I dans des conditions avoisinant l'unanimité des parlementaires. Ce soutien a fait place, à l'occasion du vote sur le projet de loi Grenelle II, à une position plus critique de l'opposition.

Les raisons en sont explicitées le 11 mai 2010 par votre rapporteur Philippe Tourtelier : « [Je regrette une série de reculs fondamentaux] *qui s'attaquent au cœur du Grenelle I : remise en cause de la décentralisation à travers l'application des programmes d'intérêt général aux directives territoriales d'aménagement et de développement durable et recours aux ordonnances pour définir le droit de l'urbanisme et la gouvernance des établissements fonciers ; volonté quasi-obsessionnelle de freiner le développement de l'éolien (...), au détriment de mesures portant sur les économies d'énergie et la précarité énergétique. Le domaine des transports est placé dans une impasse financière : absence de financement du transfert de la route vers le rail (...). [Trame] verte et bleue ramenée à l'état de vœu pieu, puisqu'elle ne sera pas opposable aux documents d'urbanisme ; certification "haute valeur environnementale des exploitations agricoles" inopérante puisqu'elle pourra s'appliquer à des exploitations produisant des OGM, le label étant mort-né ; recul scandaleux sur les pesticides avec des dérogations au retrait autorisées pour des raisons socio-économiques qui priment sur la santé des agricultures (...); absence de mesures de nature à rendre crédibles les rapports sur la responsabilité sociale et environnementale des entreprises, préalable indispensable à l'investissement responsable ; report de l'étiquetage environnemental, en particulier pour le carbone, lequel devait permettre l'achat responsable. Le résultat, c'est une loi qui ne prépare pas la transition vers un nouveau modèle de développement, bien au contraire. Nous avons voté le Grenelle I, qui doit rester notre feuille de route. Nous voterons contre le Grenelle II. »*

La commission mixte paritaire, dont la réunion est demandée par le Gouvernement, se réunit le 17 juin suivant et parvient à un accord, ouvrant la voie à une adoption définitive par le Sénat le 28 juin 2010 et par l'Assemblée nationale le 29 juin 2010.

En l'absence de saisine du Conseil constitutionnel, la loi est promulguée le 12 juillet 2010 et publiée au *Journal officiel* du 13 juillet 2010.

B.— LE CONTENU

Présentant le projet de loi Grenelle II devant le Sénat, le 15 septembre 2009, M. Jean-Louis Borloo, ministre d'État, ministre de l'écologie, de l'énergie, du développement durable et de la mer, en charge des technologies vertes et des négociations sur le climat, replaçait le texte dans la perspective du vaste mouvement de modernisation impulsé par Grenelle de l'environnement : « *Ce projet de loi est un texte d'adaptation de notre droit au nouvel environnement juridique né du Grenelle avec le verdissement de tous les outils de planification comme les schémas de cohérence territoriale, les SCOT, et les plans locaux d'urbanisme, les PLU (...), avec l'instauration de la trame verte et bleue, avec la mise en place des outils d'une politique maritime intégrée (...). C'est aussi un texte de simplification des procédures tant pour les particuliers que pour les collectivités publiques (...). Bref, derrière ce qui peut sembler au premier abord*

comme quelque chose d'un peu technique, voire rébarbatif, on a finalement un grand texte législatif, qui, après le Grenelle I, après la loi de finances, achève le verdissement de la société française dans son ensemble, de l'aménagement de ses villes et de ses campagnes, de ses constructions, de sa mobilité, de ses entreprises, de ses emplois et in fine de sa croissance et de sa vision du monde. ».

Le titre même de la loi, qui fait référence à un nécessaire « *engagement national pour l'environnement* », traduit la volonté du Parlement de mobiliser les forces du droit pour lutter contre un ensemble de menaces qui ont pour nom réchauffement climatique, appauvrissement de la diversité biologique, menaces sur la santé humaine liées à la dégradation de l'environnement ou encore risques industriels ou naturels. Au regard des objectifs fixés par la loi Grenelle I, qui invitent à un changement radical des comportements individuels et collectifs ⁽¹⁾, la loi Grenelle II déploie un vaste éventail de procédés juridiques – police administrative, réglementation, régimes d'autorisation ou de déclaration, servitude d'utilité publique, outils financiers et fiscaux, obligations de service public, mesures de compensation, etc.

Au-delà des moyens et des techniques, la loi Grenelle II organise un recours extensif à la planification, dont les stratégies, plans et autres schémas permettent de développer une politique à la fois *prospective* – il s'agit d'anticiper des évolutions, en assignant des objectifs à moyen ou long terme –, *globalisante* – les instruments mobilisés s'efforcent d'intégrer tous les paramètres d'un problème – et *concertée* – il s'agit de tenir compte de la pluralité des acteurs et de s'assurer de l'acceptabilité des solutions. C'est ainsi que sont institués :

– dans le domaine du changement climatique : des schémas régionaux du climat, de l'air et de l'énergie (article 68), qui se substituent aux plans régionaux pour la qualité de l'air et s'en différencient principalement par leur globalité ; des bilans des émissions de gaz à effet de serre, pour de nombreuses personnes morales de droit public et de droit privé (article 75) ; des plans climat-énergie territoriaux (*Ibid.*) ;

– dans le domaine des risques naturels : une stratégie nationale de gestion des risques d'inondations, des plans de gestion des risques d'inondation et des stratégies locales de gestion du risque d'inondation ;

– dans le domaine de la diversité biologique : une stratégie nationale pour la mer et le littoral, des documents stratégiques de façade et des plans d'action

(1) *Le premier alinéa de l'article 1^{er} de la loi de programmation doit ici être cité in extenso : « La présente loi, avec la volonté et l'ambition de répondre au constat partagé et préoccupant d'une urgence écologique, fixe les objectifs et, à ce titre, définit le cadre d'action, organise la gouvernance à long terme et énonce les instruments de la politique mise en œuvre pour lutter contre le changement climatique et s'y adapter, préserver la biodiversité ainsi que les services qui y sont associés, contribuer à un environnement respectueux de la santé, préserver et mettre en valeur les paysages. Elle assure un nouveau modèle de développement durable qui respecte l'environnement et se combine avec une diminution des consommations en énergie, en eau et autres ressources naturelles. Elle assure une croissance durable sans compromettre les besoins des générations futures. »*

pour le milieu marin ; des « Orientations nationales pour la préservation et la remise en bon état des continuités écologiques » et des schémas régionaux de cohérence écologique.

L'ambition de la loi Grenelle II se traduit dans un texte imposant, structuré en six titres et deux cent cinquante-sept articles organisés. Son architecture est décrite dans le tableau ci-dessous.

| Titres | | Chapitres | | Art. |
|------------|-------------------------|-----------|---|---------|
| N° | Objet | N° | Objet | |
| I | Bâtiments et urbanisme | 1 | Amélioration de la performance énergétique des bâtiments | 1–11 |
| | | 2 | Dispositions relatives à l'urbanisme | 12–35 |
| | | 3 | Publicité extérieure, enseignes et pré-enseignes | 36–50 |
| II | Transports | 1 | Mesures en faveur du développement des transports collectifs urbains et péri-urbains | 51–57 |
| | | 2 | Mesures relatives aux péages autoroutiers | 58–60 |
| | | 3 | Mesures relatives au développement des modes alternatifs à la route pour le transport de marchandises | 61–66 |
| III | Énergie et climat | 1 | Réduction de la consommation énergétique et prévention des émissions de gaz à effet de serre | 67–83 |
| | | 2 | Énergies renouvelables | 84–93 |
| IV | Biodiversité | 1 | Dispositions relatives à l'agriculture | 94–120 |
| | | 2 | Trame verte et bleue | 121–122 |
| | | 3 | Dispositions relatives à la protection des espèces et des habitats | 123–150 |
| | | 4 | Dispositions relatives à l'assainissement et aux ressources en eau | 151–165 |
| | | 5 | Dispositions relatives à la mer | 166–170 |
| | | 6 | Dispositions complémentaires | 171–172 |
| V | Risques, santé, déchets | 1 | Exposition à des nuisances lumineuses ou sonores | 173–178 |
| | | 2 | Autres expositions comportant un risque pour la santé | 179–185 |
| | | 3 | Dispositions relatives aux déchets | 186–209 |
| | | 4 | Risques industriels et naturels | 210–223 |
| VI | Gouvernance | 1 | Dispositions relatives aux entreprises et à la consommation | 224–229 |
| | | 2 | Réforme des études d'impact | 230–235 |
| | | 3 | Réforme de l'enquête publique | 236–245 |
| | | 4 | Dispositions diverses relatives à l'information et à la concertation | 246–251 |
| | | 5 | Projets territoriaux de développement durable | 252–254 |
| | | 6 | Débat en matière de développement durable | 255 |
| | | 7 | Dispositions diverses | 256–257 |

La longueur et le caractère presque « encyclopédique » de la loi Grenelle II, qui ne sont peut-être que le reflet de la tendance globalisante du droit contemporain de l'environnement, ont probablement eu pour contrepartie une perte d'intelligibilité et d'accessibilité de la norme.

La complexité du texte a ainsi pu s'attirer de vives critiques de la part de certains professionnels du droit, que vos rapporteurs ont estimé devoir à l'honnêteté de ne pas taire. Le président de la X^e sous-section à la section du contentieux du Conseil d'État a pu écrire que « *l'apport majeur du texte Grenelle II, on l'aura compris, est de donner en pâture aux doctorants de nouveaux sujets de raffinement, sur lesquels la jurisprudence viendra rajouter de ses doigts de fée les complications nécessaires.* »⁽¹⁾ Présentant les conclusions générales du colloque organisé le 1^{er} octobre 2010 à l'École nationale d'administration par le Conseil d'État, intitulé « *Que change la loi "Grenelle II" : les apports juridiques de la loi du 12 juillet 2010 portant engagement national pour l'environnement* », le professeur Jacqueline Morand-Deville (Université Panthéon-Sorbonne) a porté un jugement sévère : « *Développement durable que de bienfaits commet-on en ton nom mais que de labyrinthes trace-t-on en ton nom ! Issu d'un projet de loi épuré à l'origine – une soixantaine d'articles (...) – le Grenelle II rejoint la longue liste des lois trop bavardes et obscures et pose, une fois de plus, la question des débordements de frontière entre les domaines respectifs de la loi et du décret. Les commentateurs ont parlé de vertige, d'effarement précédant l'étouffement.* » Son collègue Yves Jégouzo (Université Panthéon-Sorbonne) a émis une appréciation plus nuancée : « *La loi du 12 juillet 2010 est une loi intelligente. Elle a tiré profit du long travail de réflexion conduit pendant le Grenelle de l'environnement et après la clôture du processus par les trente-trois comités opérationnels mis en place pour en assurer le suivi. Mais, précisément, ne pêche-t-elle pas par excès d'intelligence ? Compte tenu de l'importance de l'ingénierie nécessaire pour mettre en place les nouveaux instruments prévus, on peut se demander s'il sera possible de la mobiliser sur l'ensemble du territoire français, tout au moins à un coût économiquement acceptable.* »⁽²⁾

Au-delà des critiques techniques, même fondées, la question désormais posée est celle des conditions de mise en application de la loi.

C.— ÉTAT DES LIEUX DES MESURES D'APPLICATION

Le secrétariat général du Gouvernement a évalué à 199 le nombre des décrets induits par la mise en application de la loi Grenelle II. Après défalcation des dix décrets considérés comme inutiles par l'administration et de ceux dont la

(1) Cf. T. Tuot, « *La gouvernance environnementale après la loi Grenelle 2 : ne nous manque-t-il vraiment aucun bouton de guêtre ?* », Environnement, 2011, n° 3, p. 8.

(2) Cf. Y. Jégouzo, « *L'ambitieuse loi portant engagement national pour l'environnement* », Actualité juridique. Droit administratif, 2010, p. 1681 et suiv.

préparation peut être différée – car leur mise en application est postérieure à 2013 – la « valeur-cible » se trouve réduite à 185 textes.

Au 31 janvier 2012, 128 décrets avaient été publiés (soit 69,2 % du total) et 57 demeuraient donc à un stade antérieur de la procédure (en préparation, en arbitrage interministériel, en cours d'examen devant le Conseil d'État, etc.). S'ils saluent le travail considérable réalisé par les services du ministère chargé de l'écologie, notamment au cours du dernier semestre de l'année 2011, vos rapporteurs n'en estiment pas moins qu'il s'agit là d'un résultat en demi-teinte, plus de dix-huit mois après le vote de la loi.

Ils reconnaissent néanmoins que cette appréciation doit être tempérée par la prise en compte de trois observations.

La première tient au fait que de nombreux décrets, s'ils ne sont certes pas encore publiés, ont d'ores et déjà franchi les étapes les plus complexes et les plus chronophages de leur préparation : élaboration d'un pré-projet, concertation avec l'ensemble des parties prenantes, présentation aux organismes consultatifs requis (commissariat à la simplification, commission consultative d'évaluation des normes), arbitrages complémentaires, etc. Il ne leur reste donc plus qu'à franchir la dernière étape de l'examen juridique par le Conseil d'État avant de pouvoir être présentés à la signature des membres du Gouvernement compétents. Si l'on intègre au décompte ces décrets dont le parcours technique aux plans ministériel et interministériel est achevé, la proportion des décrets « *sortis du ministère* » était plutôt de 87 % de la valeur-cible au 31 janvier 2012.

Le retard constaté dans la publication de certains décrets résulte, par ailleurs, de la volonté du Gouvernement et des services du ministère chargé de l'écologie de faire perdurer et prospérer les mécanismes issus de la « *gouvernance grenellienne* ». Les versions successives des avant-projets ont ainsi été soumises à l'appréciation critique de l'ensemble des parties prenantes, permettant leur amélioration progressive et quelquefois l'obtention d'un large consensus. Toutes ces parties ont souligné la bonne volonté, la transparence et l'esprit d'ouverture des pouvoirs publics, lors même que les choix en définitive arrêtés ne correspondaient qu'incomplètement à leurs propres souhaits. Si la démarche prend du temps, vos rapporteurs souhaitent néanmoins ardemment qu'elle puisse constituer à l'avenir, au moins pour les textes les plus importants, une véritable démarche de droit commun.

ÉTAT D'AVANCEMENT DE LA PUBLICATION DES DÉCRETS D'APPLICATION DE LA LOI GRENELLE II (31 JANVIER 2012)

| | I Bâtiments et Urbanisme | II Transports | III Énergie et Climat | IV Biodiversité | V Risques, santé et déchets | VI Gouvernance | Total GII |
|---|--------------------------------|---------------------|-----------------------------|----------------------|-----------------------------------|----------------------|-----------------------|
| Total | 43 | 12 | 23 | 44 | 45 | 32 | 199* |
| — dont inutiles | 3 | 2 | 2 | 2 | 1 | 0 | 10 |
| — dont prématurés (2013 et au-delà) | 4 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 4 |
| Total cible de la législation | 36 | 10 | 21 | 42 | 44 | 32 | 185 |
| Rien de fait | | | | | | | |
| En chantier | 2 5,6 % | | | 1 2,4 % | 1 2,3 % | | 4 2,2 % |
| En interministériel | 3 8,3 % | 1 10,0 % | | 5 11,9 % | 6 13,6 % | 5 15,6 % | 20 10,8 % |
| Au Conseil d'État | 2 5,6 % | 4 40,0 % | 3 14,3 % | 11 26,2 % | 4 9,1 % | 5 15,6 % | 29 15,7 % |
| A la signature | 3 8,3 % | | | | | 1 3,1 % | 4 2,2 % |
| Publié au 31.01.2012 | 26 72,2 % | 5 50,0 % | 18 85,7 % | 25 59,5 % | 33 75,0 % | 21 65,6 % | 128 69,2 % |
| Sortie du ministère** | 31 86,1 % | 9 90,0 % | 21 100,0 % | 36 85,7 % | 37 84,1 % | 27 84,4 % | 161 87,0 % |
| Publié avant le 30.06.2011 | 7 19,4 % | | 5 23,8 % | 7 16,7 % | 18 40,9 % | 5 15,6 % | 42 22,7 % |
| Publié avant le 31.12.2011 | 15 41,7 % | 5 50,0 % | 16 76,2 % | 18 42,9 % | 30 68,2 % | 21 65,6 % | 105 56,8 % |
| Restant à publier au 31.01.2012 | 10 27,8 % | 5 50,0 % | 3 14,3 % | 17 40,5 % | 11 25,0 % | 11 34,4 % | 57 30,8 % |
| Publication entre le 31.01 et le 31.03.12 | 9 25,0 % | 5 50,0 % | 3 14,3 % | 14 33,3 % | 9 20,4 % | 11 34,4 % | 51 27,6 % |
| Publication prévue après le 31/03/12 | 1 2,8 % | | | 3 7,1 % | 2 4,6 % | | 6 3,2 % |

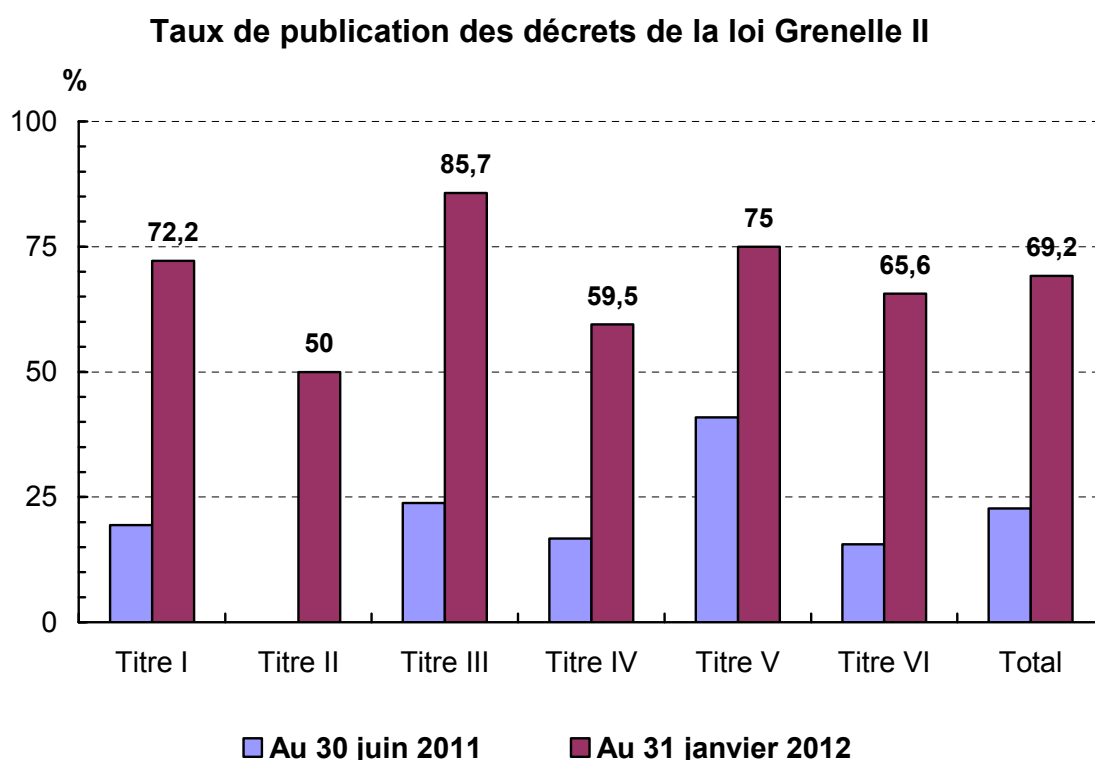
* Deux décrets dédoublés (Lignes SGG 75bis et 86bis)

** C'est-à-dire soumis au Conseil d'État, présenté à la signature ou publié.

La dernière observation tient aux limitations intrinsèques d'un indicateur purement quantitatif comme un taux de publication, qui ne prend en compte ni la complexité, ni l'urgence des textes publiés ou en attente. Le constat dressé par de très nombreux acteurs est ainsi que la plupart des décrets-cadres en matière d'urbanisme et de réglementation thermique, de planification énergétique au plan territorial ou de biodiversité ont été publiés et que le temps de leur mise en œuvre était venu.

Une analyse plus fine, s'appuyant sur une décomposition des résultats par titre, atteste de légères disparités (tableau ci-contre). Ces disparités restent dans les limites du raisonnable : le taux de publication des décrets pour le titre II est ainsi relativement bas (50 % au 31 janvier 2012), soit cinq décrets encore attendus sur un total de dix ; inversement, 85,7 % des décrets attendus pour le titre III ont été publiés, ce qui laisse au Gouvernement la responsabilité de finaliser encore trois décrets sur les vingt-et-un considérés comme nécessaires globalement. Entre ces extrêmes, les taux de publication se distribuent entre 59,5 % (titre IV), 65,6 % (titre VI), 72,2 % (titre I) et 75 % (titre V).

Le graphique ci-dessous donne une mesure des progrès accomplis depuis le point d'étape réalisé en juin 2011.



Les raisons qui peuvent expliquer le retard constaté dans la publication des décrets sont multiples et souvent intriquées au point qu'il est difficile de les démêler. Dans de nombreux cas, à la complexité intrinsèque du projet s'ajoutent des obstacles juridiques inopinés, la nécessité d'arbitrages interministériels, une

multiplicité d'organismes dont l'avis est requis et un temps incompressible pour faire prospérer la concertation des parties au Grenelle. Dans d'autres cas, le retard est plutôt imputable à l'écoute particulière dont bénéficient certains acteurs professionnels, économiques ou institutionnels puissants. Dans certains cas enfin, c'est le « portage » financier attendu qui fait défaut.

II.— DISPOSITIONS RELATIVES AUX BÂTIMENTS ET À L'URBANISME (TITRE 1^{ER} : ARTICLES 1^{ER} À 50)

Le titre I^{er} de la loi Grenelle II couvre trois thématiques principales : la performance énergétique des bâtiments, la promotion du développement durable dans les documents d'urbanisme et la protection des paysages – en particulier, celle des entrées de villes à travers une réforme de la réglementation de la publicité extérieure. Il comporte cinquante articles de portée inégale, mais dont certains constituent des réformes d'ampleur du droit en vigueur : le cas de la réforme de la publicité extérieure est, à cet égard, exemplaire.

Au 31 janvier 2012, le décompte du secrétariat général du Gouvernement identifiait 43 décrets d'application à publier pour ce titre, dont 3 considérés comme inutiles – soit que la base réglementaire existe par ailleurs, soit que les décrets ne soient à prendre qu'au cas par cas – et 4 considérés comme prématurés (publication envisagée à compter de 2013). A cette date, 72,2 % des décrets avaient été publiés (contre 19,4 % à la date du 30 juin 2011). En d'autres termes, dix-huit mois après le vote de la loi, la mise en œuvre intégrale des dispositions de ce titre requiert encore la publication de 10 décrets d'application.

Vos rapporteurs et les rapporteurs thématiques Annick Le Loch et Michel Piron ont organisé leurs travaux en deux séquences :

– une analyse ciblée de deux thèmes de particulière importance, au cours du premier semestre 2011 : le diagnostic de performance énergétique et la réforme de la réglementation de la publicité extérieure ;

– un travail plus global d'auditions, dans le cadre d'une table-ronde organisée le 13 décembre 2011 et ayant porté sur l'ensemble du titre I^{er} de la loi.

Il ressort de l'ensemble de ces travaux que la prise en compte de la dimension économique de l'enjeu environnemental, qu'il s'agisse des contraintes de financement pesant sur l'ensemble des acteurs ou de l'impact des mesures à appliquer, est au cœur de nombreuses préoccupations et interrogations.

A.— AMÉLIORATION DE LA PERFORMANCE ÉNERGÉTIQUE DES BÂTIMENTS

Le chapitre I^{er} du titre I^{er} regroupe l'ensemble des dispositions non fiscales ⁽¹⁾ favorisant l'amélioration de la performance énergétique des bâtiments, que ces bâtiments soient neufs ou anciens, qu'ils soient à usage d'habitation ou tertiaire et qu'ils soient ou non en copropriété.

(1) Ces dispositions ont en effet été adoptées dans le cadre de lois de finances successives.

Lors de leur audition, les responsables de la mise en oeuvre du « *Plan Bâtiment Grenelle* » (PBG) ⁽¹⁾ ont souligné l'existence d'un nombre considérable de décrets d'application des dispositions de ce chapitre, regrettant le renvoi systématique à un décret « *là où la pratique aurait naturellement permis l'application du texte général sous le contrôle du juge* » et déploré que le renvoi au décret « *crée une attente de nature à rompre la dynamique* ».

● **Article 1^{er}**. – Cet article renforce les exigences en vigueur en matière de réglementation thermique (RT) et acoustique ainsi que de diagnostic de performance énergétique (DPE). Il prévoit ainsi des mesures visant la prise en compte de la réglementation thermique lors de la demande de permis de construire ainsi qu'à l'achèvement des travaux. Quant au DPE, son contenu est étendu à des informations relatives aux émissions de gaz à effet de serre. Le diagnostic doit être établi par une personne répondant à des critères de compétence et d'indépendance et doit être affiché dans les annonces immobilières et mis à disposition en cas de vente d'un bien immobilier. Étendu à tous les contrats de location, il doit être obligatoirement réalisé dans les immeubles disposant de dispositifs collectifs de chauffage et de refroidissement.

Cet article a donné lieu à la publication de six décrets d'application :

– un décret relatif, dans le cadre de la RT 2012, aux caractéristiques et à la performance énergétiques et environnementales des constructions nouvelles, en fonction des différentes catégories de bâtiments, notamment au regard des émissions de gaz à effet de serre, de la consommation d'eau ainsi que de la production de déchets (décret n° 2010-1269 du 26 octobre 2010 relatif aux caractéristiques thermiques et à la performance énergétique des constructions [NOR : DEVU1020041D]) ;

– le décret n° 2011-544 du 18 mai 2011 (NOR : DEVL1032494D) définit les conditions dans lesquelles le maître d'ouvrage atteste la réalisation de l'étude de faisabilité des approvisionnements en énergie ainsi que de la prise en compte de la réglementation thermique au moment du dépôt du dossier de demande de permis de construire. Il définit également les conditions dans lesquelles, à l'achèvement de travaux portant sur des bâtiments neufs ou des parties nouvelles de bâtiments existants soumis à permis de construire, le maître d'ouvrage fournit à l'autorité qui a délivré le permis de construire un document attestant que la réglementation thermique a été prise en compte par le maître d'oeuvre ou, en son absence, par le maître d'ouvrage ;

(1) *Le Plan Bâtiment a été lancé en janvier 2009 pour mettre en oeuvre le Grenelle de l'environnement dans l'ensemble du secteur du bâtiment et atteindre des objectifs ambitieux (diviser par quatre les émissions de gaz à effets de serre d'ici à 2050 par exemple). Le Premier ministre a confié à M. Philippe Pelletier, ancien président de l'ANAH, la mission de piloter et d'animer le comité stratégique du Plan Bâtiment Grenelle. Le comité stratégique réunit tous les acteurs les plus importants du secteur : industriels, constructeurs, promoteurs, banques, etc. Ensemble, ils proposent des solutions concrètes, telles que l'éco-prêt à taux zéro.*

– le décret n° 2011-604 du 30 mai 2011 a le même objet que le décret précédent, mais dans le domaine de la réglementation acoustique (NOR : DEVL1102648D) ;

– le décret n° 2011-413 du 13 avril 2011 concerne la durée de validité du diagnostic de performance énergétique, auparavant fixée par la loi à dix ans (NOR : DEVL1106889D) ;

– le décret n° 2011-807 du 5 juillet 2011 définit les conditions dans lesquelles l'Agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie (ADEME) rend disponibles auprès des collectivités territoriales concernées les résultats statistiques des diagnostics de performance énergétique (NOR : DEVL1101577D) ;

– le décret n° 2010-1662 du 28 décembre 2010 est relatif à la mention du classement énergétique des bâtiments dans les annonces immobilières (NOR : DEVL1027750D) ;

– le décret définissant le contenu et les modalités de réalisation de l'audit énergétique dans les bâtiments d'habitation en copropriété de plus de cinquante lots équipés d'une installation collective de chauffage ou de refroidissement (décret n° 2012-111 du 27 janvier 2012 [NOR : DEVL1117240D]).

L'application de la réglementation thermique 2012

Lors de la table-ronde organisée le 13 décembre 2011, le Gouvernement a indiqué à vos rapporteurs que le basculement du secteur de la construction neuve dans la production de bâtiments à basse consommation (BBC) avait été beaucoup plus rapide que prévu : il a ainsi indiqué que la demande de logements BBC s'était élevée à cent mille en 2010 et à cent mille également au seul premier semestre 2011, contre quelques centaines seulement en 2007.

Si une majorité de décrets sont sortis, le décret relatif à l'application de la RT 2012 aux bâtiments tertiaires autres que les bureaux est néanmoins toujours attendu. Le Gouvernement a indiqué à vos rapporteurs qu'après avoir été examiné par le Commissariat à la simplification, il a été transmis pour examen au Conseil d'État.

Au cours de la même table-ronde, la Fédération française du bâtiment (FFB) a indiqué qu'il existait une certaine confusion dans l'esprit des maîtres d'ouvrage entre RT 2012 et constructions bénéficiant du label « bâtiment basse consommation Effinergie » (BBC). La Fédération préconise donc une harmonisation. Concernant la RT 2012, le problème qui se pose est celui de l'équivalence entre la RT 2012 et BBC Effinergie.

Le représentant de l'Union sociale pour l'habitat (USH) a indiqué que si la RT 2012 n'entre en vigueur qu'au 1^{er} janvier 2013, la majorité des projets de construction déposés par les organismes HLM – avec un flux annuel d'environ cent vingt mille logements par an – ont été construits en conformité avec le label « BBC ». L'USH a mis en place un observatoire de la performance énergétique qui permet de disposer d'une bonne connaissance de la nature des projets et des techniques mises en oeuvre (isolation, équipement, renouvellement d'air) : il a été constaté que 90 % des logements ont recours au gaz, 8 % aux réseaux de chaleur, et le reste, à d'autres sources d'énergie dont l'électricité. Les soubresauts du coût du gaz posent problème aux locataires. Enfin, compte tenu des faibles consommations d'énergie de ces nouveaux logements, la souscription de deux abonnements, l'un au gaz, l'autre à l'électricité, va renchérir le coût relatif des abonnements qui risque de devenir prépondérant dans la facture énergétique des ménages.

En réponse à ces différentes interventions, le Gouvernement a indiqué que, pour ce qui concerne l'articulation entre la RT 2012 et le BBC, un label est un dispositif précurseur permettant d'accompagner le passage d'une réglementation thermique à une autre. Ainsi, le BBC est un label de qualité qui a été construit par rapport à la RT 2005 pour favoriser la transition vers la RT 2012. Il n'est donc pas question de les harmoniser. En revanche, le Gouvernement va élaborer un label plus performant que la RT 2012 préfigurant la RT 2020.

N'ont en revanche toujours pas été publiés à ce jour :

– le décret sur la réglementation thermique 2020, arrêtant le niveau d'émissions de gaz à effet de serre pris en considération dans la définition de la performance énergétique des constructions nouvelles à partir de 2020. Le Gouvernement a indiqué à vos rapporteurs qu'il considérait que la publication du décret était prématurée eu égard au caractère encore lointain de l'échéance. Il souhaite néanmoins travailler à l'élaboration de labels préfigurant cette réglementation, une fois la RT 2012 mise en place : ceux-ci pourraient être introduits vers l'année 2017 ;

– le décret relatif à l'attestation à établir à l'achèvement des travaux de réhabilitation thermique de bâtiments existants et soumis à autorisation de construire et aux sanctions pénales en cas de défaut de communication de documents : le projet de décret est en cours d'examen devant le Conseil d'État ;

– le décret définissant les caractéristiques et la performance énergétiques et environnementales – au regard notamment des émissions de gaz à effet de serre – de la consommation d'eau et de la production de déchets des bâtiments existants : le Gouvernement a indiqué que l'élaboration d'indicateurs tant pour l'énergie que pour les déchets, l'eau et les gaz à effet de serre est en cours et que

des travaux préliminaires sont encore nécessaires, avant qu'un texte réglementaire puisse être rédigée ;

– le décret relatif au diagnostic de performance énergétique dans les locations, ayant pour objet de définir les conditions dans lesquelles ce diagnostic est joint à des fins d'information au contrat de location : le Gouvernement a estimé que la loi était suffisamment précise mais un arrêté est en cours de rédaction afin de préciser le contenu de ce DPE-location ;

– le décret relatif à l'affichage du diagnostic de performance énergétique dans les bâtiments recevant du public : le projet de décret a été présenté à la signature des ministres compétents ;

– le décret relatif au diagnostic de performance énergétique réalisé pour les bâtiments équipés d'une installation collective de chauffage ou de refroidissement : le projet de décret a été présenté à la signature des ministres compétents.

S'agissant de la mise en œuvre du diagnostic de performance énergétique, selon les responsables du Plan Bâtiment Grenelle, l'affichage du diagnostic a été efficace, la majorité des réseaux immobiliers ayant joué le jeu : le dispositif influencerait donc les acheteurs en zone non tendue.

Les rapporteurs thématiques continuent néanmoins à douter de la réelle efficacité du diagnostic lui-même. Outil de sensibilisation, le diagnostic ne saurait en effet être considéré comme un outil dynamique, s'inscrivant dans une logique de transformation et pouvant servir de base à la réalisation de travaux d'économies d'énergie : il ne s'agit ni d'une étude thermique, ni d'une étude de faisabilité ou encore d'un véritable diagnostic des gisements d'économie d'énergie.

Le diagnostic constitue la « *photographie* » d'une unité donnée (logement, bureau, etc.), mais ne comprend aucune approche dynamique en termes d'usage ou de *process* (activité). L'échelle retenue pour son élaboration est celle du logement⁽¹⁾ et a été jugée peu pertinente en copropriété. L'idée de l'audit énergétique est à cet égard plus intéressante, mais le seuil minimal de réalisation de l'audit, fixé à cinquante lots par le législateur, paraît élevé et peu pertinent : mieux aurait-il valu choisir un seuil de surface (par exemple : 1 000 m²). En fonction de l'objectif que l'on fixe au diagnostic – informer ou servir de base à la transformation du logement – c'est un outil qui peut apparaître comme « *trop* » ou « *pas assez* » sophistiqué.

De surcroît, le diagnostic de performance énergétique se présente sous la forme d'une simple « *étiquette énergétique* », à l'instar d'un produit électroménager, alors même que le logement n'est pas un produit de

(1) Sauf pour les copropriétés de plus de cinquante lots, qui réalisent un audit énergétique de la copropriété en lieu et place du DPE.

consommation comparable à un produit standardisé dont le fabricant peut aisément améliorer la performance énergétique – ce que la concurrence l’incitera d’ailleurs à faire.

L’objectivité et la fiabilité du document ont été mises en cause et, à travers elles, la compétence et l’indépendance des diagnostiqueurs. L’indépendance des diagnostiqueurs à l’égard des agents immobiliers et de certaines entreprises de fourniture d’énergie devrait être mieux assurée. Il convient *in fine* d’éviter que cet outil ne devienne un gisement de contentieux.

Enfin, en dehors de son coût jugé élevé dès lors qu’il ne sert que d’outil de sensibilisation, le diagnostic soulève une question de légitimité des politiques publiques, dès lors qu’un outil dont la fiabilité n’est pas toujours assurée sert de fondement pour la majoration d’une aide fiscale comme le PTZ+ : cette question peut d’ailleurs se poser pour l’ensemble des dispositifs de labellisation (Haute qualité environnementale ou « HQE », Bâtiment basse consommation ou « BBC »).

Telles sont les raisons pour lesquelles M. Michel Piron, rapporteur thématique, estime qu’il aurait été opportun d’expérimenter le diagnostic de performance énergétique en commençant par « cibler » les logements les plus énergétivores», comme ceux construits dans les années soixante et soixante-dix, avant d’envisager une généralisation à l’ensemble du parc d’avant 2002.

Le Gouvernement apporte aujourd’hui plusieurs éléments de réponse à l’ensemble de ces observations. Il rappelle que la vocation du diagnostic de performance énergétique est bel et bien de constituer un outil de sensibilisation visant à informer les acquéreurs et candidats à la location et, éventuellement, à induire une diminution du coût des biens ou du loyer. Le diagnostic n’a pas vocation à être généralisé à l’ensemble des logements, puisqu’il se limite aux seuls logements mis en vente ou en location. Compte tenu des effets financiers induits, un plan de fiabilisation a été élaboré avec le souci d’assurer la transparence des données, d’augmenter le nombre d’éléments pris en compte, de certifier la méthode de calcul retenue dans les logiciels, de renforcer les exigences en termes de compétences des diagnostiqueurs et d’utiliser la base de données de l’Agence de l’environnement et de la maîtrise de l’énergie comme instrument de suivi.

Au cours de cette même table-ronde, l’Union sociale pour l’habitat a estimé que l’affichage des consommations énergétiques risquait, en cas de mutation, de pénaliser certains propriétaires vendeurs. Des millions de logements ont en effet été construits avec un fonctionnement au chauffage électrique. Considérés comme énergétiquement performants à l’époque et ayant parfois bénéficié d’un label, ils sont désormais considérés comme des logements « *énergivores* » au moment de la mutation.

Les rapporteurs constatent donc que le tout électrique n’était pas forcément la meilleure solution.

● **Article 2.** – Cet article définit la responsabilité pénale des maîtres d’oeuvre en prévoyant que si tout contrat de construction doit viser le respect de la réglementation thermique, en cas de méconnaissance de celle-ci, l’attestation constatant l’infraction doit permettre d’effectuer les mesures nécessaires et le bénéficiaire des travaux ou toute personne responsable de leur exécution peut être puni d’une amende de quarante-cinq mille euros. L’infraction est constatée par une personne habilitée à dresser des procès verbaux. La responsabilité pénale des maîtres d’oeuvre est renforcée : en cas de flagrant délit, la procédure simplifiée de l’ordonnance pénale pourra être utilisée.

Cet article n’appelle pas de mesures réglementaires d’application (décrets) particulières.

● **Article 3.** – Cet article oblige à la réalisation de travaux d’amélioration de la performance énergétique dans les bâtiments existants à usage tertiaire ou dans lesquels s’exerce une activité de service public, dans un délai de huit ans à compter du 1^{er} janvier 2012.

Le décret d’application de cet article doit définir la nature et modalités de l’obligation de travaux (caractéristiques thermiques ou performance énergétique à respecter), ainsi que les conditions et modalités selon lesquelles le constat du respect de l’obligation de travaux est établi et publié en annexe aux contrats de vente et de location.

Rénovation du parc tertiaire public et privé

Au cours de la table-ronde du 13 décembre 2011, notre collègue Michel Piron, rapporteur thématique, a rappelé le caractère crucial de l’enjeu financier de la mise en oeuvre de la loi Grenelle II dans le secteur du bâtiment, ce financement étant extrêmement contraint à moyen et à long terme. Il a insisté sur la nécessité de procéder à des évaluations préalables et rappelé les contraintes de fonds propres – et donc de capacités de prêt – pesant sur les banques depuis l’accord dit « *Bâle III* ».

Le Plan Bâtiment Grenelle s’est vu confier la mission d’organiser une première phase de concertation autour de la préparation du décret d’application de l’article 3 de la loi Grenelle II. Conduite par Maurice Gauchot (CBRE France), cette première phase a permis l’échange de centaines d’acteurs de la sphère publique et privée et s’est traduite par un assez large consensus et l’élaboration de propositions considérées comme applicables et soutenables. Dans la continuité de ce rapport, des attentes qu’il a provoquées et parfois des craintes qu’il suscite, le Plan Bâtiment Grenelle propose d’approfondir la concertation et de travailler à la préfiguration du projet de décret afin d’aboutir à la rédaction concertée d’un projet de décret d’ici fin mars 2012.

Selon le Gouvernement, l’un des points majeurs de la réflexion vise à assurer la soutenabilité financière des obligations de travaux définies par les

textes ; il estime que le temps de retour sur investissement des travaux doit rester raisonnable pour le maître d'ouvrage.

M. Philippe de Longevialle (Association des maires des grandes villes de France [AMGVF]) a indiqué que le coût des opérations a été évalué à cinquante milliards d'euros, ce qui représente un effort financier pour les collectivités territoriales de l'ordre de six milliards d'euros par an pendant huit ans. C'est un effort extrêmement important, étant donné la conjoncture actuelle. L'AMGVF a donc demandé l'exclusion d'un certain nombre de bâtiments du champ de ces préconisations, notamment les bâtiments qui ne nécessitent pas ou peu de chauffage, ni de performance énergétique pour bien fonctionner (certains bâtiments techniques, marchés couverts, parkings, lieux de stockage, lieux d'archivage, stations d'épuration, bâtiments historiques, etc.). Elle propose également de commencer par traiter les bâtiments les moins performants.

M. Philippe de Longevialle a insisté sur plusieurs autres points :

- l'importance des usages, parallèlement aux techniques mises en œuvre : le travail de pédagogie auprès des usagers apporte parfois plus d'économies d'énergies que ces techniques elles-mêmes ;

- l'intérêt d'élaborer des techniques de réhabilitation qui soient reproductibles à grande échelle, sur un nombre important de « *passoires thermiques* » ;

- la nécessité de formuler des préconisations en matière d'énergie grise ;

- la nécessité d'améliorer le niveau de formation des professionnels. Le problème résulte de la défaillance des bureaux d'étude, très impliqués lors de la conception des immeubles mais de moins en moins présents lors de leur édification. Le suivi tout au long de la construction du bâtiment est essentiel ;

- enfin, s'agissant des attestations de prise en compte de la réglementation thermique, l'existence d'écarts importants entre les données météorologiques servant de base au calcul et celles effectivement relevées sur le lieu de construction.

En réponse à une question de notre collègue Annick Le Loch, rapporteure thématique, les représentants de la Fédération française du bâtiment (FFB) ont indiqué que la Fédération et la Confédération de l'artisanat et des petites entreprises du bâtiment poursuivaient la formation des professionnels grâce aux modules « *Feebat* » : plus de quarante mille stages ont été organisés depuis trois ans. Cette formation va être renforcée dans le cadre d'un accord relatif aux signes de qualification des entreprises qui prévoira une clause d'éco-conditionnalité. Ainsi, afin d'obtenir le label « *Grenelle de l'environnement* », les entreprises devront organiser leurs équipes et les former à de nouvelles techniques de mise en œuvre.

Les rapporteurs insistent sur le fait que pour parvenir à atteindre les objectifs fixés par le Grenelle de l'environnement, le rythme des formations est essentiel si l'on souhaite éviter un goulot d'étranglement dû au manque de main d'oeuvre qualifiée.

M. David Amadon (Confédération de l'artisanat et des petites entreprises du bâtiment) a précisé que, depuis 2007, les professions se sont organisées pour répondre aux objectifs fixés dans le cadre de « *Feebat* ». Les formations viennent d'être ouvertes à la maîtrise d'oeuvre, c'est-à-dire aux bureaux d'études et aux architectes. Depuis 2007, les professionnels ont révisé les règles de l'art afin de répondre aux objectifs fixés par la réglementation, aussi bien dans le neuf que dans l'existant. Près de trois mille artisans bénéficient désormais du label « *éco-artisan* » reconnu comme conforme au Grenelle de l'environnement. Il paraît illusoire à la Confédération de comparer des mesures de performance conventionnelle à des mesures de consommation réelle. Le secteur du bâtiment est le seul où ces mesures de consommation réelle sont exigées, contrairement au secteur de l'automobile.

M. Nicolas Portier (Association des communautés de France) a rappelé qu'il n'existait pas de dispositif financier spécifique pour les collectivités en vue de la réhabilitation du bâtiment ancien ; or le patrimoine public est majoritairement détenu par les collectivités, en particulier par les communes. Il existe donc un problème de mutualisation de l'effort d'investissement. Le Grenelle de l'environnement est fondé sur le modèle économique de financement de l'investissement par les économies futures : or ce modèle reste encore en gestation et est difficile à concevoir en termes d'ingénierie. Les collectivités territoriales recourent peu aux contrats de performance énergétique. Quant aux certificats d'économies d'énergie, certaines collectivités tentent de s'y investir avec grande difficulté. Comment renforcer le caractère incitatif de ces mesures ? L'Association souligne le risque que l'on court à vouloir s'engager trop vite sur tous les fronts : la filière est-elle suffisamment organisée pour faire face à la montée en puissance de tous les chantiers ? Le problème d'engorgement qu'avait rencontré l'Agence nationale pour la rénovation urbaine est connu. Eu égard à l'importance d'une évolution des usages, quelles seront les suites données au rapport Jarlier ⁽¹⁾ ? Mais l'enjeu majeur est celui des mécanismes de solvabilisation : de quel accès au crédit les collectivités territoriales disposeront-elles en 2012 ?

(1) Le 22 juillet 2010, Le sénateur Pierre Jarlier a remis au Plan Bâtiment Grenelle un rapport intitulé « Chantier collectivités territoriales » dans lequel il formule 28 propositions pour :

- mieux connaître le patrimoine des collectivités;
- déterminer les vecteurs de la performance énergétique des bâtiments;
- placer la gouvernance territoriale au cœur du Grenelle;
- développer une culture de l'économie d'énergie et du climat.

En réponse à ces interventions, le Gouvernement a indiqué, s'agissant de l'obligation de travaux dans les bâtiments existants, avoir privilégié le secteur tertiaire sur le secteur résidentiel dans la mesure où davantage de conditions sont réunies pour réhabiliter les bâtiments : ainsi a-t-on le plus souvent affaire à un propriétaire unique. Il a précisé que des seuils d'exclusion sont prévus (pour les bâtiments historiques et les petites constructions, par exemple). Afin de permettre aux propriétaires d'un parc immobilier de définir leurs priorités d'action, la possibilité existe, pour ces propriétaires, de raisonner sur l'ensemble de leur parc.

La table-ronde s'est également penchée sur les difficultés rencontrées en matière de réhabilitation du parc résidentiel ancien.

La réhabilitation du parc résidentiel ancien

L'objectif global est une réduction d'au moins 38 %⁽¹⁾ de la consommation d'énergie du parc des bâtiments existants d'ici à 2020, soit la réhabilitation de quatre cent mille logements par an (article 5 de la loi Grenelle I). Le Gouvernement estime que le basculement est en train de se faire grâce au crédit d'impôt en faveur du développement durable, à l'éco-prêt à taux zéro et à l'éco-prêt locatif social (pour la construction de logements sociaux). Le dispositif est plus lent à se mettre en place que dans le neuf, étant donné l'ampleur du stock à réhabiliter.

Dans leur rapport d'information n° 3295 du 30 mars 2011 sur le contrôle de l'application de la loi n° 2009-967 du 3 août 2009 de programmation relative à la mise en œuvre du Grenelle de l'environnement, les rapporteurs Stéphane Demilly et Philippe Tourtelier précisent que « *dans le résidentiel privé et social, deux cent cinquante mille logements ont été rénovés entre l'été 2009 et l'été 2010 grâce à l'éco-PTZ dans le résidentiel privé, grâce à l'éco-prêt logement social et grâce à l'éco-subvention pour les ménages les plus modestes. L'objectif de quatre cent mille logements rénovés par an à partir de 2013 sera néanmoins très difficile à tenir.* » Les rapporteurs rappellent en outre dans le même rapport d'information que « *l'État se fixe comme objectif la rénovation de l'ensemble du parc de logements sociaux, au rythme de quarante mille en 2009, soixante mille en 2010 et soixante-dix mille par an entre 2011 et 2020. C'est ainsi que huit cent mille logements sociaux dont la consommation d'énergie est supérieure à 230 kWh/m²/an d'énergie primaire feront l'objet de travaux avant 2020, afin de ramener leur consommation annuelle à des valeurs inférieures à 150 kWh/m²/an. Ces travaux concerneront en particulier cent quatre-vingt mille logements sociaux*

(1) Cet objectif a été fixé par la loi n° 2009-967 du 3 août 2009 de programmation relative à la mise en œuvre du Grenelle de l'environnement. L'objectif doit donc être atteint entre 2009 et 2020.

situés dans des zones définies par l'article 6 de la loi n° 2003-710 du 1^{er} août 2003 d'orientation et de programmation pour la ville et la rénovation urbaine ».

Le représentant de l'Union sociale pour l'habitat (USH) a rappelé que le Grenelle de l'environnement prévoit que le secteur social doit, d'ici 2020, améliorer les huit cent mille logements les moins performants du parc (classés E à G) sur un total de 4,5 millions de logements sociaux. Au cours des deux dernières années, les organismes ont atteint leurs objectifs en améliorant les cent mille logements prévus. Le montant d'investissement moyen par logement est de vingt-neuf mille euros et l'économie moyenne est de 150 kWh/m²/an. On a donc divisé par deux les consommations d'énergie de ces logements. L'économie représente donc pratiquement un mois de loyer pour les locataires.

● **Articles 4, 5 et 6.** – Ces articles octroient un dégrèvement de taxe foncière sur les propriétés bâties des logements des organismes d'habitations à loyer modéré et des sociétés d'économie mixte en cas de travaux en faveur des économies d'énergie, de la prévention des risques technologiques et de l'accessibilité. Le bénéfice de ce dégrèvement a été étendu aux organismes qui contribuent au logement des personnes défavorisées.

Le secrétariat général du Gouvernement considère que ces articles n'appellent pas de mesures réglementaires d'application (décrets) particulières.

● **Article 7.** – Cet article, qui vise à l'amélioration de la performance énergétique dans les immeubles en copropriétés, comprend trois mesures principales :

– désormais, certains immeubles en copropriété seront obligatoirement soumis à l'élaboration d'un diagnostic de performance ou d'un audit énergétiques. Les immeubles en copropriété à usage principal d'habitation de cinquante lots ou plus, dont la date de dépôt de la demande de permis de construire est antérieure au 1^{er} juin 2001, sont exemptés de l'obligation de réaliser un diagnostic. Mais dans ces bâtiments, un audit énergétique doit être réalisé ;

– dans toutes les copropriétés équipées d'une installation collective de chauffage ou de refroidissement, la réalisation du diagnostic de performance ou de l'audit énergétiques doit être suivie de l'inscription à l'ordre du jour de l'assemblée générale de la question d'un plan de travaux d'économies d'énergie ou d'un contrat de performance énergétique. Comme le rappelle l'Agence nationale pour l'information sur le logement (ANIL), « *désormais, les copropriétés vont être amenées à réfléchir à la mise en place d'un contrat de performance énergétique qui, à la différence du contrat d'exploitation classique, est fondé sur une obligation de résultats* ». Avant le vote d'un tel contrat, le syndic est tenu cependant de procéder à une mise en concurrence de plusieurs prestataires et de recueillir l'avis du conseil syndical. En revanche, les plans de travaux

d'économie d'énergie restent soumis au principe d'une mise en concurrence non obligatoire en deçà d'un certain seuil ;

– les règles de majorité pour les décisions relatives à des travaux d'économie d'énergie ou de réduction des émissions de gaz à effet de serre sont allégées. Ces travaux sont désormais soumis à un vote à la majorité de l'article 25 de la loi n° 65-557 du 10 juillet 1965 fixant le statut de la copropriété des immeubles bâtis, quelle que soit leur durée d'amortissement. Parmi ceux-ci figurent les travaux d'intérêt collectif réalisés sur les parties privatives (fenêtres, pose de robinets thermostatiques, etc.) – sauf dans l'hypothèse où le propriétaire du lot concerné peut justifier de la réalisation de travaux équivalents dans les dix années précédentes – ou la décision d'installer des compteurs d'énergie thermique ou de répartiteurs de frais de chauffage.

Cet article appelle deux décrets d'application :

– un décret relatif à l'audit énergétique, qui a été publié le 29 janvier 2012 (décret n° 2012-111 du 27 janvier 2012 relatif à l'obligation de réalisation d'un audit énergétique pour les bâtiments à usage principal d'habitation en copropriété de cinquante lots ou plus et à la réglementation thermique des bâtiments neufs [NOR : DEVL1117240D]) ;

– un décret définissant les notions de « *diagnostic de performance énergétique collectif* », de « *parties privatives d'intérêt collectif* » et organisant la réalisation d'un contrat de performance énergétique ou l'élaboration d'un plan pluriannuel de travaux de performance énergétique : le projet fait actuellement l'objet d'arbitrages au niveau interministériel.

Au cours la table-ronde organisée le 13 décembre 2011, les responsables du Plan Bâtiment Grenelle ont indiqué à vos rapporteurs et aux rapporteurs thématiques que l'élaboration de ces décrets a fait l'objet d'un travail concerté entre les administrations concernées. Le Plan Bâtiment a notamment été vigilant, s'agissant de textes intéressant la vie des copropriétés, à ce qu'il ne soit fait référence à des arrêtés qu'en cas de nécessité absolue. La publication effective de ces textes, alliée à la mise en place d'outils de financement adaptés, constitue un préalable à la mise en mouvement des professionnels de la copropriété

Les représentants de la Fédération française du bâtiment ont mis en exergue le problème du financement des travaux en copropriété. Ils ont notamment estimé que si l'éco-PTZ donne des résultats satisfaisants, il doit être renforcé dans le résidentiel diffus et n'était absolument pas adapté aux copropriétés dans lesquelles existent une multitude de maîtres d'ouvrage, dont tous ne pouvaient accéder à un tel prêt ⁽¹⁾. Ils ont en outre rappelé que le taux de

(1) Cela étant, l'article 43 de la loi de finances pour 2012 prévoit désormais la création d'un éco-prêt à taux zéro collectif au profit du syndicat des copropriétaires. Il permettra de financer les travaux entrepris sur les parties et équipements communs de l'immeuble, ainsi que les travaux d'intérêt collectif réalisés sur les

TVA applicable diffère selon que c'est un tiers qui investit pour la copropriété ou la copropriété qui paie elle-même les travaux.

L'association Consommation–Logement–Cadre de vie (CLCV) a, de son côté, relevé la difficulté pour les copropriétés à réaliser des travaux d'économies d'énergie, soulignant qu'il s'agit d'un parc vétuste, antérieur à la première réglementation thermique. La CLCV considère que si la loi a bien défini les aspects juridiques de la question, l'enjeu majeur est d'ordre financier. Bon nombre de copropriétaires n'auront pas les moyens de réaliser les travaux prévus par la loi, qui ne prévoit d'ailleurs pas de sanction en cas de non réalisation d'un audit énergétique ou de non conclusion d'un contrat de performance énergétique. Si les copropriétés sont bien souvent des « *passoires thermiques* », il convient de veiller à ce qu'elles ne deviennent pas des copropriétés dégradées aux copropriétaires fortement endettés.

L'Union des syndicats de l'immobilier (UNIS) a suggéré l'instauration, dans le cadre du droit de la copropriété, d'une provision obligatoire visant à permettre la réalisation de travaux d'économies d'énergie, une fois le plan de travaux établi par l'assemblée des copropriétaires. Elle a proposé la création, dans les copropriétés, d'un système de « *plan d'épargne immeuble* » pour abonder un prêt bonifié.

M. Michel Piron, rapporteur thématique, a cité le rapport de M. Dominique Braye, président de l'Agence nationale de l'habitat (ANAH) intitulé *Prévenir et guérir les difficultés des copropriétés*. Il a souligné que certains pays européens ont défini un rapport différent entre propriété publique et propriété privée ainsi qu'entre parcelles de propriété et espaces communs dans les immeubles. Il a déploré à cet égard qu'un individualisme exacerbé empêche de traiter la question de la copropriété en France.

Enfin, le Conseil supérieur du notariat a indiqué que les prêts aux copropriétés pouvaient poser des problèmes de garantie. Une manière de résoudre la difficulté consisterait alors à conférer aux copropriétés le statut de sociétés.

● **Article 8.** – Cet article prévoit que les baux conclus ou renouvelés portant sur des locaux de plus de deux mille mètres carrés à usage de bureaux ou de commerces ou sur des locaux commerciaux situés à l'intérieur d'un centre commercial, comportent une annexe environnementale. Le décret d'application de cet article est actuellement présenté à la signature des ministres compétents. ⁽¹⁾

parties privatives et aux frais du copropriétaire du lot concerné, sauf si ce dernier apporte la preuve de la réalisation de travaux équivalents dans les dix années précédentes.

(1) Le Plan Bâtiment Grenelle a indiqué à vos rapporteurs regretter qu'un trop long délai sépare le moment du consensus sur le texte (juillet 2011) de la prochaine signature du décret, alors même qu'il ne s'agit que d'un décret simple. La pratique a heureusement anticipé sa publication, de nombreux « baux verts » organisant déjà la relation entre bailleur et preneur.

● **Article 9.** – Cet article concerne les missions et règles d’organisation, de fonctionnement et de contrôle du Centre scientifique et technique du bâtiment. Le décret d’application attendu a été publié (décret n° 2011-666 du 14 juin 2011 relatif au Centre scientifique et technique du bâtiment [NOR : DEVL1034033D]).

● **Article 10.** – Cet article précise que le locataire doit laisser exécuter les travaux d’amélioration de la performance énergétique à réaliser dans son logement.

Le secrétariat général du Gouvernement considère que cet article n’appelle pas de mesures réglementaires d’application (décrets) particulières.

● **Article 11.** – Cet article vise à lutter contre la précarité énergétique et prévoit que le plan départemental d’action pour le logement des personnes défavorisées doit désormais comprendre des mesures destinées à lutter contre la précarité énergétique. Une définition de la « *personne en situation de précarité énergétique* » est donnée : il s’agit d’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.

Le secrétariat général du Gouvernement considère que cet article n’appelle pas de mesures réglementaires d’application (décrets) particulières.

*

* *

Les auditions et autres travaux qu’ils ont réalisés conduisent vos rapporteurs et les rapporteurs thématiques à une série de remarques. A l’évidence, la question de la formation se trouve au cœur de la réussite de la mise en œuvre des dispositions de la loi Grenelle II relatives à la performance énergétique des bâtiments. Se pose également la question des contreparties financières, surtout dans le bâtiment ancien : il faut à cet égard rappeler que l’Allemagne s’est donné comme objectif de rénover 2 % par an du parc ancien et y affecte un financement de l’ordre de trente milliards d’euros. Si la loi Grenelle II est riche en préconisations, elle ne prévoit que peu de sanctions : il sera donc difficile, à terme, de ne pas engager une réflexion sur les obligations réelles des acteurs concernés. Enfin, il est légitime de s’interroger sur les modalités d’une application efficace des décrets d’application publiés et à venir, qui soit fondée sur la définition d’actions prioritaires sur les locaux occupés par des personnes (par opposition aux locaux abritant du matériel).

B.— DISPOSITIONS RELATIVES À L’URBANISME

Le chapitre II du titre I^{er} de la loi Grenelle II regroupe l’ensemble des dispositions déclinant les objectifs de l’article 7 de la loi Grenelle I. Il consacre

notamment le « *verdissement* » des documents d'urbanisme, la réforme des directives territoriales d'aménagement et celles des surfaces, l'objectif de densification des constructions en zone urbaine et la transformation des modalités de protection du patrimoine – la notion de « *protection* » étant d'ailleurs remplacée par celle de « *mise en valeur* ».

Ce chapitre fait l'objet de plusieurs textes d'application de portée importante, au premier rang desquels figurent les ordonnances prévues par l'article 25 et leurs décrets d'application. Il faut également mentionner le décret du 19 décembre 2011 relatif aux aires de mise en valeur du patrimoine.

● **Article 12.** – Afin de ne pas limiter le développement de solutions techniques durables, cet article prévoit qu'une autorisation d'urbanisme ne peut plus s'opposer à l'utilisation de matériaux renouvelables ou de matériaux ou procédés de construction permettant d'éviter l'émission de gaz à effet de serre. L'autorisation peut néanmoins comporter des prescriptions destinées à assurer la bonne intégration architecturale du projet dans le bâti existant et dans le milieu environnant et la disposition n'est pas applicable dans les zones de protection du patrimoine (secteurs sauvegardés, zones de protection du patrimoine architectural, urbain et paysager, immeubles classés ou inscrits et leurs périmètres de protection, etc.). Ce champ d'exclusion peut être étendu par une délibération du conseil municipal – ou de l'organe délibérant de l'établissement public de coopération intercommunale compétent en matière de plan local d'urbanisme – après avis motivé de l'architecte des bâtiments de France.

Le décret d'application de cet article a été publié le 13 juillet 2011 (décret n° 2011-830 du 12 juillet 2011 pris pour l'application des articles L. 111-6-2, L. 128-1 et L. 128-2 du code de l'urbanisme [NOR : DEVL1027987D]).

● **Article 13.** – Cet article substitue aux directives territoriales d'aménagement – qui fixaient les orientations fondamentales de l'État en matière d'aménagement (grandes infrastructures, grands équipements, préservation des espaces naturels) sur certaines parties du territoire et dont l'élaboration était extrêmement longue – les « *directives territoriales d'aménagement et de développement durable* » (DTADD), dont la procédure d'élaboration est assouplie et assortie de possibilités de révision ou de modification. Ces documents ne sont plus opposables aux documents d'urbanisme, à moins que l'État ne qualifie certaines mesures de « *projet d'intérêt général* » opposable.

Le secrétariat général du Gouvernement considère que cet article n'appelle pas de mesures réglementaires d'application (décrets) particulières.

● **Article 14.** – Cet article fixe les objectifs de développement durable devant être pris en compte par les documents d'urbanisme (réduction des émissions de gaz à effet de serre, protection de la biodiversité, restauration des continuités écologiques, amélioration des performances énergétiques et diminution

des obligations de déplacement, répartition « *géographiquement équilibrée* » entre emploi, habitat, commerces et services).

Le secrétariat général du Gouvernement considère que cet article n'appelle pas de mesures réglementaires d'application (décrets) particulières.

● **Article 15.** – Cet article prévoit la possibilité, pour le préfet, de qualifier de « *projet d'intérêt général* » les mesures nécessaires à la mise en œuvre des directives territoriales d'aménagement et de développement durables.

Le Gouvernement a indiqué que la base réglementaire pour l'application de cet article existait déjà et que les éventuels décrets seraient publiés au cas par cas, le cas échéant.

● **Article 16.** – Cet article concerne l'évaluation environnementale des plans locaux d'urbanisme et des directives territoriales d'aménagement. Si auparavant seuls les plans locaux d'urbanisme (PLU) susceptibles d'avoir des effets notables sur l'environnement étaient soumis à évaluation, l'article 16 de la loi Grenelle II y ajoute les PLU qui intègrent un plan de déplacements urbains (PDU) ainsi que les nouvelles DTADD.

Le Gouvernement a indiqué à vos rapporteurs que le décret d'application de cet article était en cours d'élaboration, priorité ayant d'abord été donnée à la publication de l'ensemble des ordonnances prévues par l'article 25 dans le délai imparti par la loi (soit avant le 13 janvier 2012).

Au cours de la table-ronde organisée le 13 décembre 2011, le représentant de l'Association des maires de France a souligné qu'en matière d'évaluation environnementale, la notion de « *proportionnalité* » devait prévaloir : en d'autres termes, une évaluation réalisée à une échelle supérieure et couvrant une zone urbanistique inférieure devrait pouvoir servir aux niveaux de collectivités qu'elle couvre.

● **Article 17.** – Cet article renforce le rôle du schéma de cohérence territoriale (SCOT) comme outil d'aménagement durable d'un territoire. Ses objectifs environnementaux sont rendus plus exigeants, son caractère prescriptif est renforcé de même que le contrôle du préfet dans l'élaboration et le suivi des schémas. Une nouvelle procédure de modification est par ailleurs mise en place.

Le Gouvernement a prévu la publication d'un décret relatif aux SCOT et aux PLU afin de définir les conditions dans lesquelles les opérations foncières et les opérations d'aménagement sont compatibles avec le document d'orientation et d'objectifs des schémas de cohérence territoriale et les schémas de secteur.

Les services du ministère chargé de l'écologie ont indiqué qu'un projet de décret avait été soumis au Conseil d'État. Au cours de la table-ronde du 13 décembre 2011, l'attention de vos rapporteurs a été attirée par le représentant de l'Assemblée des communautés de France sur la nécessité d'anticiper les

modifications de périmètres intercommunaux dans le cadre de la réforme des documents de planification. Il a soulevé la question de l'articulation entre les différents documents, notamment entre les documents d'urbanisme et les plans climat-énergie territoriaux, et déploré un problème potentiel de « *surcharge schématologique* ». Il semblerait que cette question de l'évolution du périmètre des intercommunalités ait bien été prise en compte dans le projet en préparation.

● **Article 18.** – Cet article précise qu'en cas de dérogation aux règles d'urbanisation limitée pour l'implantation d'un équipement commercial, le préfet vérifie en particulier que le projet d'équipement envisagé ne risque pas de porter atteinte aux équilibres d'un schéma de cohérence territoriale dont le périmètre est limitrophe de la commune d'implantation du fait des flux de déplacements de personnes et de marchandises qu'il suscite.

Le secrétariat général du Gouvernement considère que cet article n'appelle pas de mesures réglementaires d'application (décrets) particulières.

● **Article 19.** – Cet article renforce le plan local d'urbanisme autour de quatre axes : une meilleure prise en compte des objectifs de développement durable ; une réorganisation des dispositions du plan en y intégrant politiques d'urbanisme, d'habitat et de transports ; la promotion des plans intercommunaux ; le contrôle accru du préfet sur l'élaboration et le suivi du document. Par ailleurs, les dispositions du code de l'urbanisme relatives aux plans sont recodifiées pour en simplifier la lecture.

Le secrétariat général du Gouvernement considère que cet article n'appelle pas de mesures réglementaires d'application (décrets) particulières.

● **Article 20.** – Cet article prévoit la possibilité de dépasser les règles de densité de construction pour les bâtiments très performants en énergie. Le décret d'application de cet article a été publié le 13 juillet 2011 (décret n° 2011-830 précité).

Les responsables du Plan Bâtiment Grenelle ont indiqué à vos rapporteurs que l'attribution d'un « *bonus de COS* » pour les bâtiments à haute performance énergétique était considérée comme un moyen de financer, via des surélévations ou des extensions, les coûts importants d'une rénovation énergétique performante. Deux difficultés subsistent néanmoins aujourd'hui :

– la majoration du coefficient d'occupation des sols ne peut être accordée pour les dossiers de demande de permis de construire déposés sur la base de la RT 2012 (en vigueur depuis le 28 octobre 2011 pour certains bâtiments), puisque le bonus ne peut s'appliquer qu'à des bâtiments répondant à des labels de performance énergétique excédant les exigences posées par la réglementation (absence de label lié à la RT 2012) ;

– les rénovations d'immeubles existants de bureaux ne semblent pas pouvoir bénéficier de la majoration, les textes faisant uniquement référence aux constructions, bâtiments nouveaux ou parties nouvelles de bâtiment à usage d'habitation.

● **Article 21.** – Cet article concerne l'application conjointe des règles d'inconstructibilité édictées par la loi n°85-30 du 9 janvier 1985 – dite « *loi Montagne* » – et par la loi n°86-2 du 3 janvier 1986 – dite « *loi Littoral* ». Il supprime une disposition qui prévoyait qu'autour des lacs de montagne d'une superficie supérieure à mille hectares, un décret en Conseil d'État délimite un secteur dans lequel les dispositions particulières au littoral s'appliquent seules. Ce secteur ne peut pas réduire la bande littorale de cent mètres.

Le secrétariat général du Gouvernement considère que cet article n'appelle pas de mesures réglementaires d'application (décrets) particulières.

● **Article 22.** – Le secrétariat général du Gouvernement considère que cet article, qui prévoit des règles spécifiques au schéma directeur d'Île-de-France, n'appelle pas de mesures réglementaires d'application (décrets) particulières.

● **Article 23.** – Cet article concerne les adaptations consécutives à une déclaration de projet et le décret d'application attendu est en cours d'élaboration.

● **Article 24.** – Cet article précise les modalités de mise en œuvre des astreintes applicables en cas de méconnaissance des obligations imposées par certaines dispositions du code de l'urbanisme ou en méconnaissance des prescriptions imposées par un permis de construire, de démolir ou d'aménager.

Le secrétariat général du Gouvernement considère que cet article n'appelle pas de mesures réglementaires d'application (décrets) particulières.

● **Article 25.** – Cet article a habilité le Gouvernement à modifier le code de l'urbanisme par voie d'ordonnances, dans un délai de dix-huit mois à compter de la publication de la loi.

La première ordonnance a eu pour objet de « *clarifier et simplifier les procédures d'élaboration, de modification et de révision des documents d'urbanisme* ». Elle a été publiée le 6 janvier 2012 (ordonnance n° 2012-11 du 5 janvier 2012 [NOR : DEVL1131926R]).

La deuxième ordonnance, qui vise à clarifier les dispositions relatives aux établissements publics fonciers et d'aménagement, a été publiée le 9 septembre 2011 (ordonnance n° 2011-1068 du 8 septembre 2011 relative aux établissements publics fonciers, aux établissements publics d'aménagement de l'État et à l'Agence foncière et technique de la région parisienne [NOR : DEVX1116948R]). L'ordonnance redéfinit notamment les missions et la gouvernance de ces établissements et a donné lieu à la publication d'un décret d'application (décret n° 2011-1900 du 20 décembre 2011 [NOR : DEVL1119352D]).

La troisième ordonnance unifie et simplifie la définition des surfaces de plancher : il s'agit de l'ordonnance n° 2011-1539 du 16 novembre 2011 relative à la définition des surfaces de plancher prises en compte dans le droit de l'urbanisme [NOR : DEVL1122392R]. Cette ordonnance substitue à la « *surface hors œuvre nette* » (SHON) et à la « *surface hors œuvre brute* » (SHOB) la notion unique de « *surface de plancher* ». Un décret d'application a été publié en décembre dernier (décret n° 2011-2054 du 29 décembre 2011 [NOR : DEVL1122066D]).⁽¹⁾

La quatrième ordonnance a eu pour objet d'apporter un ensemble de modifications au régime des permis de construire et des autorisations d'urbanisme : il s'agit de l'ordonnance n° 2011-1916 du 22 décembre 2011 (NOR : DEVL1125095R), dont le décret d'application est en cours d'examen devant le Conseil d'État.

La cinquième ordonnance a pour objet d'actualiser les dispositions applicables à Mayotte en procédant aux adaptations nécessaires du code de l'urbanisme. L'habilitation d'origine a été prolongée le 7 juin 2011 par la loi de départementalisation.

● **Article 26.** – Le secrétariat général du Gouvernement considère que cet article de coordination n'appelle pas de mesures réglementaires d'application (décrets) particulières.

● **Article 27.** – Le secrétariat général du Gouvernement considère que cet article, qui vise les projets d'extension du périmètre d'urbanisation d'une agglomération nouvelle, n'appelle pas de mesures réglementaires d'application (décrets) particulières.

● **Article 28.** – Cet article important opère la transformation des zones de protection du patrimoine architectural, urbain et paysager (ZPPAUP) en aires de mise en valeur de l'architecture et du patrimoine (AVAP). Comme le plan local d'urbanisme, l'AVAP comprend un rapport de présentation, un règlement et des documents graphiques. Une nouvelle procédure de contrôle est organisée : les projets de travaux qui ont pour objet ou pour effet de transformer ou modifier

(1) Les responsables du Plan Bâtiment Grenelle ont indiqué à vos rapporteurs que si le projet de décret prévoyait que la nouvelle surface de plancher s'appliquerait aux déclarations préalables et aux demandes de permis déposées à compter du 1^{er} mars 2012 – à l'exception de celles ayant pour objet de modifier une autorisation obtenue sous l'empire des dispositions applicables avant l'entrée en vigueur du décret et non caduque –, le décret publié ne reprend pas cette disposition. Cela signifie que les demandes de permis de construire modificatif déposées après le 1^{er} mars 2012 le seront sur la base de la nouvelle surface de plancher, alors que les permis initiaux obtenus avant cette date, pour le même projet, le seront sur la base de la SHON et SHOB.

La suppression de la disposition relative aux modifications de projet initial, qui figurait dans le projet de décret, ouvre donc la voie à des confusions : risque que certains permis modificatifs soient requalifiés en permis de construire, difficulté à apprécier la surface globale finale du projet et incertitude sur l'articulation avec la surface relative aux agréments bureaux délivrés avant le 1^{er} mars 2012 sur la base de la SHON.

l'aspect d'un immeuble compris dans le périmètre d'une AVAP doivent être transmis à l'architecte des Bâtiments de France (ABF) par l'autorité compétente pour délivrer les permis de construire. L'architecte dispose alors d'un délai d'un mois pour rendre son avis et, en cas de silence ou à l'expiration de ce délai, il est réputé avoir approuvé le projet. En cas d'avis défavorable, celui-ci est transmis à l'autorité compétente qui peut vouloir l'outrepasser. Elle doit alors transmettre le dossier de demande accompagné de son projet de décision au préfet de région.

La mise en œuvre de ces dispositions est assurée par le décret n° 2011-1903 du 19 décembre 2011 relatif aux aires de mise en valeur de l'architecture et du patrimoine (NOR : MCCB1119840D).

● **Article 29.** – Cet article concerne les cas de désaccord entre le maire et l'architecte des Bâtiments de France pour la délivrance d'autorisations d'urbanisme dans le champ de visibilité d'édifices classés : le préfet de région peut alors substituer son avis à celui de l'architecte.

Le décret d'application de cette disposition est le décret n° 2011-1903 précité.

● **Article 30.** – Cet article concerne les modalités de saisine du pétitionnaire à l'occasion d'un refus d'autorisation de travaux en secteur sauvegardé.

Le décret d'application de cette disposition est le décret n° 2011-1903 précité.

● **Article 31.** – Le secrétariat général du Gouvernement considère que cet article, qui précise la liste des articles du chapitre II du titre I^{er} qui sont applicables à Mayotte, n'appelle pas de mesures réglementaires d'application (décrets) particulières.

● **Article 32.** – Cet article concerne l'Agence pour la mise en valeur des espaces urbains de la zone dite « *des cinquante pas géométriques* », en Guadeloupe et Martinique et prévoit que sa durée d'existence peut être réduite par décret. Il traite également du financement d'équipements publics dans cette même zone.

Les services du ministère chargé de l'écologie ont indiqué à vos rapporteurs considérer l'élaboration d'un décret comme prématurée. Il convenait en effet d'attendre qu'ait été publiée l'ordonnance relative aux établissements publics fonciers et aux établissements publics d'aménagement (ordonnance n° 2011-1068 du 8 septembre 2011) – la question étant notamment de savoir s'il fallait conserver un statut particulier à cette agence ou lui donner un statut de droit commun.

● **Article 33.** – Cet article abroge une disposition du code de l’urbanisme relative aux résidences mobiles de loisirs situées sur des terrains de camping classés au sens du code du tourisme.

Le décret d’application de cet article a été publié le 1^{er} octobre dernier (décret n° 2011-1214 du 29 septembre 2011 portant adaptation des dispositions du code de l’urbanisme relatives aux terrains de camping et aux parcs résidentiels de loisirs [NOR : DEVL1115406D]).

● **Article 34.** – Cet article concerne la démolition et la mise en conformité d’ouvrages implantés irrégulièrement, y compris les aménagements, installations et travaux ne nécessitant pas d’autorisation d’urbanisme.

Le secrétariat général du Gouvernement considère que cet article de n’appelle pas de mesures réglementaires d’application (décrets) particulières.

● **Article 35.** – Cet article, qui concerne la mise aux normes des terrains de camping, a donné lieu à la publication d’un décret d’application (décret n° 2011-1214 du 29 septembre 2011 précité).

C.— PUBLICITÉ EXTÉRIEURE, ENSEIGNES ET PRÉENSEIGNES

Le chapitre III du titre I^{er} de la loi Grenelle II réforme la réglementation locale de la publicité extérieure (articles 36 à 50). L’objectif de la réforme de l’affichage publicitaire était de réduire la pollution visuelle des paysages et tout particulièrement des entrées de ville.

Les dispositions de ce chapitre ont fait l’objet d’un unique décret d’application, dont les versions successives ont donné lieu à concertations et échanges entre le Gouvernement et les différents acteurs concernés. Les observations présentées ci-dessous, à l’occasion des auditions organisées par vos rapporteurs et les rapporteurs thématiques, portent encore sur un projet (et non sur le décret n° 2012-118 du 30 janvier 2012 relatif à la publicité extérieure, aux enseignes et aux préenseignes [NOR : DEVL1134012D]).

● **Article 36.** – Cet article organise une réforme de la réglementation locale de la publicité, prévoyant :

– les dérogations applicables à l’interdiction générale de la publicité en dehors des agglomérations ;

– la procédure d’élaboration des règlements locaux de publicité (RLP) sur le modèle de celle des plans locaux d’urbanisme – auxquels les RLP, obligatoirement plus restrictifs que la réglementation nationale, doivent d’ailleurs être annexés ;

– les règles d’interdiction de la publicité dans certaines zones protégées des agglomérations ;

– la fixation par décret des prescriptions relatives aux enseignes lumineuses, afin d’en éviter les nuisances.

- **Articles 37 et 38.** – Il s’agit de mesures de coordination rédactionnelle.
- **Article 39.** – Il s’agit d’une mesure transitoire pour les réglementations en cours d’élaboration au moment de la publication de la loi.
- **Article 40.** – Cet article arrête les règles auxquelles doit satisfaire la publicité en agglomération, en fonction notamment de critères comme l’emplacement, la densité, la surface, la hauteur et l’entretien. Il prévoit également la possibilité d’installer des bâches et des dispositifs publicitaires de dimensions exceptionnelles liés à des manifestations temporaires.
- **Article 41.** – Cet article supprime par cohérence la notion de zones de publicité restreinte.
- **Article 42.** – Cet article énumère la liste des dérogations possibles à l’interdiction des pré-enseignes en dehors des agglomérations.
- **Articles 43, 44 et 45.** – Ces articles durcissent les sanctions applicables en cas de non respect de la réglementation.
- **Article 46.** – Cet article concerne la suppression immédiate et d’office de publicités irrégulièrement implantées sur le domaine public. Il précise notamment que les frais de l’exécution d’office sont supportés par la personne qui a apposé ou fait apposer cette publicité.
- **Article 47.** – Cet article, qui modifiait l’article L. 111-1-4 du code de l’urbanisme, a fait l’objet d’une modification dans le cadre de l’article 124 de la loi n° 2011-525 du 17 mai 2011 de simplification et d’amélioration de la qualité du droit.
- **Articles 48, 49 et 50.** – Il s’agit de dispositions de coordination rédactionnelle.

Lors de la table-ronde organisée le 13 décembre 2011, tandis que le texte final n’avait pas été publié, le Gouvernement a rappelé la complexité qu’a représenté l’élaboration d’un texte qui, à l’instar du texte législatif, réforme des dispositions inscrites dans le code de l’environnement depuis 1979 : aucune réforme conséquente n’avait eu lieu depuis cette date. Un certain nombre d’acteurs impliqués dans cette concertation ont présenté des positions diamétralement opposées et le Gouvernement a, par conséquent, cherché à définir le meilleur compromis possible en discutant chaque point avec l’ensemble des partenaires concernés.

Selon l’entreprise JCDecaux, le projet de décret mis en ligne en février 2011 aboutissait à une perte de près de 90 % des dispositifs en place.

Le Syndicat national de la publicité extérieure (SNPE) a souligné l'impact que représentait la réforme pour le chiffre d'affaires du secteur. Avant l'entrée en vigueur de la réforme, le secteur a investi quarante millions d'euros sur cent millions d'euros de chiffre d'affaires (ces chiffres concernent les soixante-dix entreprises ayant fait l'objet d'une étude d'impact du SNPE). Sur les 35 % de perte de chiffres d'affaires envisagés, ce sont trente-et-un mille panneaux ou dispositifs à remplacer dans les deux ans. Ceci explique le soutien du syndicat à l'allongement de la durée de mise en conformité des dispositifs publicitaires figurant dans la proposition de loi (n° 3706) de M. Jean-Luc Warsmann relative à la simplification du droit et à l'allègement des démarches administratives. Le SNPE a également exprimé son insatisfaction à l'égard d'un projet qui ne prévoyait qu'une possibilité de consultation des professionnels, à leur demande, dans le cadre de l'élaboration des règlements locaux de publicité.

Le Gouvernement a, de son côté, estimé que les chiffres présentés étaient fondés sur des extrapolations en termes de potentiel de développement de la filière et fait valoir que la consultation des professionnels était permise par l'article L. 581-14-1 du code de l'environnement (article 36 de la loi Grenelle II).

Le décret d'application a finalement été publié : il s'agit du décret n° 2012-118 du 30 janvier 2012 qui encadre et précise la mise en œuvre de la réforme. Il réduit les formats des dispositifs publicitaires muraux, en fonction de la taille des agglomérations, jusqu'à quatre mètres carrés dans les agglomérations de moins de dix mille habitants. Il institue une règle de densité pour les dispositifs classiques scellés au sol et muraux le long des voies ouvertes à la circulation publique, par une limitation à un dispositif publicitaire par linéaire de quatre-vingt mètres sur le domaine privé et un autre sur le domaine public. Il précise les règles particulières et dérogatoires applicables dans les aéroports et les gares, afin de tenir compte de leur spécificité en termes de tailles et de fonctionnement, en particulier pour les plus grands aéroports.

Il institue une obligation d'extinction des dispositifs lumineux : les publicités lumineuses devront être éteintes la nuit, entre une heure et six heures du matin, sauf pour les aéroports et les unités urbaines de plus de huit cent mille habitants, pour lesquelles les maires édicteront les règles applicables. Les enseignes lumineuses suivront les mêmes règles.

Les publicités lumineuses, en particulier numériques, sont spécifiquement encadrées, en ce qui concerne leur surface, leur luminance, leur consommation énergétique, leur dispositif anti-éblouissement.

La publicité sur les bâches est spécifiquement réglementée. Les bâches de chantier pourront comporter de la publicité sur la moitié de leur surface. Les bâches publicitaires devront respecter une règle de densité.

Quant aux règlements locaux de publicité, adaptations communales des règles nationales, ils ne pourront dorénavant qu'être plus restrictifs que la règle

nationale. Ils seront élaborés, révisés et modifiés selon les règles applicables aux plans locaux d'urbanisme.

À la suite de la publication du décret du 30 janvier 2012, les organisations de protection des paysages ont fait part de leur réaction, estimant ainsi que « *le dépeçage annoncé (...) [était] confirmé* », selon les propos de Paysages de France⁽¹⁾. Cette association estime que « *la responsabilité de cet assassinat incombe directement à un gouvernement qui s'est fait le complice attentif du travail de sape poursuivi par les afficheurs depuis plus d'un an* ». Ce décret « *aurait pu être l'outil permettant de mettre fin aux débordements insensés de l'affichage publicitaire en France* » mais ce projet issu du Grenelle a été « *vidé progressivement des avancées qu'il comportait et réécrit au seul bénéfice des groupes de pression économique* », a poursuivi Paysages de France. L'association dénonce notamment la perspective de « *centaines de milliers de panneaux publicitaires scellés au sol "4x3"* », « *d'enseignes murales géantes* » et l'installation « *quasiment sans frein* » de « *publicités vidéos et numériques sur écran géant, y compris scellées au sol* », et de « *publicités de surface illimitée* ». L'association a par ailleurs demandé si le Conseil d'État, « *qui a examiné ce projet vendredi 26 janvier 2012, [avait] bénéficié de tout le temps nécessaire pour étudier un projet d'une telle complexité* ». Elle déplore que le juge administratif ait « *en définitive examiné le projet de l'afficheur JCDecaux et de l'UPE (Union de la publicité extérieure), organisation regroupant notamment JCDecaux, Clear Channel et CBS* ».

Le tableau ci-dessous présente l'évolution des formats publicitaires avant et après la réforme opérée par la loi du 12 juillet 2010 et son décret d'application.

(1) AEDD n°_12597 <http://www.aedd.fr/public/fr/abonne/depeche/depeche_detail.php?id=12597>

Tableau récapitulatif des formats

| Loi de 1979 Régime antérieur au décret | décret | Dispositifs muraux | Scellés au sol | Publicité lumineuse | | | |
|---|--|-----------------------|-------------------|---|---|---|---|
| | | | | Eclairée par projection ou transparence | Digitale | Lumineux stricto sensu (néons sur toiture) | |
| Agglomérations de -2000 hab | Agglomérations de -10 000 hab | 4m ² | Interdits | 4 m ² | Interdit | Interdit | Aucun changement |
| | | 4 m ² | Interdits | 4 m ² | Interdit | Interdit | |
| Agglomérations entre 2000 et 10 000 hab | Agglomérations de - 10 000 hab | 4 m ² | Interdits | 4 m ² | Interdit | Interdit | Changements : réduction format des dispositifs muraux et interdiction certains dispositifs lumineux |
| | | 12 m ² | Interdits | 12 m ² | Admis | Admis | |
| Agglomérations de + 10 000 hab | Agglomérations de +10 000 hab | 12 m ² | 12 m ² | 12 m ² | 8 m ² (ou 2.1 m ² si non respect seuil consommation électrique défini par arrêté) | 8 m ² | Encadrement des dispositifs lumineux |
| | | 16 m ² | 16 m ² | 16 m ² | | 16 m ² | |
| Agglomérations de -10 000 hab faisant partie d'un ensemble multicommunal de + 100 000 hab | Agglomérations de -10 000 hab faisant partie d'une unité urbaine de + 100 000 hab | 12 m ² | 12 m ² | 12 m ² | 8 m ² | 8 m ² | Encadrement des dispositifs lumineux |
| | | 16 m ² | 16 m ² | 16 m ² | | 16 m ² | |

| | Bâches | Emprise des aéroports | Véhicules publicitaires | Micro-affiches | Proximité établissements commerciaux hors agglomération |
|--------------------------------|---|--|----------------------------|---|--|
| Avant | Par RLP | Par RLP | 16 m ² | Par RLP | Par RLP |
| Après sans autorisation | | 12 m ² | 12 m ² | 1 m ² unitaire, 10 % devanture dans la limite de 2 m ² cumulé | Par RLP Dispositifs classiques : 12 m ² |
| Après Soumis à autorisation | Bâches chantier : publicité sur 50 % de la bâche au maximal sauf travaux permettant l'obtention du label BBC rénovation Bâches publicitaires : pas de limitation de surface | 12 à 50 m ² scellés au sol | | | Bâches : pas de limitation surface |

Par ailleurs, dans le cadre de l'examen de la proposition de loi (n° 3706) relative à la simplification du droit et à l'allègement des démarches administratives, l'Assemblée nationale a confirmé en séance publique l'adoption d'un amendement portant à six ans le délai de mise en conformité des publicités, enseignes et préenseignes avec toute nouvelle réglementation plus restrictive. Lors du débat en séance publique le 31 janvier 2012, le secrétaire d'État auprès du ministre de l'Économie, des Finances et de l'Industrie, chargé du Commerce, de

l'Artisanat, des Petites et Moyennes Entreprises, du Tourisme, des Services, des Professions Libérales et de la Consommation, a cependant indiqué que si la loi prévoyait « *un délai maximum de six ans, pour les publicités et les préenseignes, [il prenait] l'engagement, au nom du Gouvernement, que, dans le décret, le délai [soit] inférieur à six ans ; un délai de quatre ans pourrait être assez cohérent.* »

*

* *

Sur l'ensemble des dispositions regroupées au sein du titre I, vos rapporteurs estiment que la RT 2012 est désormais pleinement en application et que la mise en application du volet urbanisme est en bonne voie. Ils relèvent néanmoins le problème du financement de la réhabilitation du parc ancien ainsi que celle de la fiabilité du diagnostic de performance énergétique. Enfin, les opinions des acteurs sont fortement tranchées à l'égard de la réforme de la publicité extérieure.

III.— DISPOSITIONS RELATIVES AUX TRANSPORTS (TITRE II : ARTICLES 51 À 66)

Les engagements du Grenelle de l'environnement en matière de transport ont, pour l'essentiel, été repris dans la loi Grenelle I : il s'agit, par exemple, de la régénération du réseau ferroviaire, de la création d'autoroutes ferroviaires à haute fréquence et d'autoroutes de la mer, de la restauration et de la modernisation du réseau fluvial dit « magistral » ou de la progression de la part modale du fret non routier non aérien (article 11) ou d'un programme ambitieux de construction de lignes ferroviaires à grande vitesse (article 12).

Décliné en trois rubriques principales – à savoir les mesures en faveur du développement des transports collectifs urbains et périurbains, les mesures relatives aux péages autoroutiers et les mesures relatives au développement des modes alternatifs à la route – le titre II de la loi Grenelle II se compose de seize articles de portée inégale, certains tendant à permettre de réaliser des avancées significatives dans la promotion d'une politique de mobilité durable – autopartage, modulation des péages autoroutiers, péages urbains, incitations à l'acquisition de véhicules décarbonés – alors que d'autres ne procèdent qu'à des mesures techniques d'adaptation de la législation française, notamment au droit communautaire ⁽¹⁾.

Au 31 janvier 2012, le décompte du secrétariat général du Gouvernement identifiait 12 décrets d'application à publier pour ce titre, dont 2 considérés comme inutiles – soit que la base réglementaire existe par ailleurs, soit que les décrets ne soient à prendre qu'au cas par cas. A cette date, 50 % des décrets avaient été publiés (aucun décret publié à la date du 30 juin 2011). En d'autres termes, dix-huit mois après le vote de la loi, la mise en œuvre intégrale des dispositions de ce titre requiert encore la publication de 5 décrets d'application.

Après qu'un cycle d'auditions consacré aux transports eut permis à vos rapporteurs d'entendre, en juin dernier, les responsables du groupe de réflexion sur les transports « TDIE » (Transport, développement, intermodalité, environnement), le responsable du programme « Véhicule électrique » de Renault, le président de l'Agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie et le directeur général des infrastructures, des transports et de la mer (DGITM) au ministère de l'Écologie, du développement durable, des transports et du logement, une table-ronde organisée le 25 octobre 2011 a permis un dialogue direct et ouvert entre des représentants du ministère de l'Écologie, du développement durable, des

(1) Il faut ajouter que le titre V de la loi comprend deux articles en lien direct avec le domaine des transports : l'article 178, qui demande aux entreprises ferroviaires de contribuer aux programmes de recherche tendant à réduire les bruits de roulage et de freinage des trains et dont le décret d'application a été publié le 26 juillet 2011 (cf. commentaire ci-dessous p. 96) ; l'article 182, qui ouvre aux communes la possibilité de créer à titre expérimental des zones d'actions prioritaires pour l'air.

transports et du logement, de la RATP, de Renault, de PSA Peugeot-Citroën et de Siemens⁽¹⁾. Au cours de celle-ci, des élus et des responsables de la Ville de Paris ont également pu présenter les modalités de déploiement du programme d'autopartage « Autolib' ».

Il ressort de l'ensemble de ces travaux que trois domaines suscitent une attente particulière : le « *droit à la prise* » pour les propriétaires de véhicules électriques ou hybrides rechargeables résidant dans une habitation collective (article 57), la modulation des péages autoroutiers (article 60) et l'expérimentation volontaire des péages urbains dans les agglomérations de plus de trois cent mille habitants (article 65).

A.— DÉVELOPPEMENT DES TRANSPORTS COLLECTIFS URBAINS ET PÉRI-URBAINS

● **Article 51.** – Cet article traite du stationnement sur les voies publiques affectées à un service de transport public urbain (article L. 2213-3-1 du code général des collectivités territoriales) et du droit applicable aux communautés de communes et aux communautés d'agglomération en matière de déclaration d'intérêt communautaire pour ces mêmes voies et de service de mise à disposition de bicyclettes en libre service pour une durée limitée (article L. 5214-16 et 5216-5 du même code, respectivement).

Le secrétariat général du Gouvernement considère que cet article n'appelle pas de mesures réglementaires d'application (décrets) particulières.

● **Article 52.** – Le secrétariat général du Gouvernement considère que cet article, qui insère après l'article 30-2 de la loi n° 82-1153 du 30 décembre 1982 d'orientation des transports intérieurs un chapitre III *ter* relatif à la désignation d'une autorité organisatrice de transports unique et à la délimitation d'un périmètre unique de transports dans les départements et régions d'outre-mer, n'appelle pas de mesures réglementaires d'application (décrets) particulières.

● **Article 53.** – Cet article permet d'appliquer la procédure d'expropriation pour extrême urgence (art. L. 15-9 du code de l'expropriation) aux projets de transport en commun en site propre et autorise, à titre exceptionnel, son utilisation pour la prise de possession des terrains bâtis dans le cadre du projet de débranchement vers Clichy-Montfermeil du tramway Aulnay-Bondy.

Le secrétariat général du Gouvernement considère que cet article n'appelle pas de mesures réglementaires d'application (décrets) particulières.

● **Article 54.** – Cet article donne un fondement juridique à l'activité d'autopartage, définie comme « *la mise en commun au profit d'utilisateurs*

(1) Le groupe allemand était invité au titre du déploiement des bornes de recharge des véhicules électriques, notamment lorsque celui-ci intervient sur la voie publique.

abonnés d'une flotte de véhicules de transports terrestres à moteur », chaque abonné pouvant accéder à un véhicule sans chauffeur pour le trajet de son choix et pour une durée limitée.

Un projet de décret fixant les conditions d'attribution et d'utilisation du label « Autopartage » a été présenté à la commission consultative d'évaluation des normes le 31 mai 2011 et soumis à consultation au cours du printemps dernier ⁽¹⁾. Il n'était toujours pas publié à la date du 31 janvier 2012 : ce retard s'expliquerait par un obstacle d'ordre juridique soulevé devant le Conseil d'État, tenant aux relations entre le syndicat des transports d'Île-de-France en tant qu'autorité organisatrice de transports et la Ville de Paris (rôle du syndicat en matière d'octroi du label). Selon les informations transmises à vos rapporteurs, une solution juridique est en voie de finalisation afin d'envisager une publication du décret dans le courant du mois de mars 2012.

Lors de la table-ronde organisée le 25 octobre 2011, certains constructeurs automobiles ont regretté que ne soient visés dans le projet de décret que les véhicules particuliers du segment M1 et que se trouvent donc exclus du dispositif les tricycles et quadricycles motorisés relevant des segments L6 et L7e ; cette restriction serait d'autant plus dommageable que ce type de produit pourrait être bien adapté à l'activité d'autopartage, dans certaines conditions.

● **Articles 55 et 56.** – Le secrétariat général du Gouvernement considère que ces articles, qui visent respectivement à permettre de moduler le montant du versement transport en fonction des variations saisonnières de population observées dans les communes touristiques (art. L. 2333-64 et L. 2333-67 du code général des collectivités territoriales) et à modifier la rédaction de l'article 285 *quater* du code des douanes, n'appellent pas de mesures réglementaires d'application (décrets) particulières.

● **Article 57.** – Cet article vise à faciliter la réalisation des infrastructures de charges nécessaires à l'utilisation de véhicules électriques ou hybrides rechargeables et oblige à réaliser des garages à vélos sécurisés dans les immeubles d'habitation et de bureaux. Alors que les constructeurs automobiles français, européens et mondiaux se mettent en ordre de marche pour proposer une offre diversifiée en matière de véhicules électriques et hybrides rechargeables ⁽²⁾, il s'agit de reconnaître aux habitants des grands centres urbains – qui résident majoritairement en habitat collectif – l'exercice de leur « *droit à la prise* », de

(1) La détention du label « Autopartage » n'est pas appelée à devenir une condition d'exercice de l'activité du même nom, mais plutôt un signe distinctif de nature à favoriser le développement de l'activité

(2) Il faut ici regretter que le mouvement d'ensemble manque singulièrement de vivacité et que les constructeurs français ne s'y distinguent pas par leur allant. Les ventes de véhicules 100 % électriques ont été décevantes en 2011, même s'il faut saluer le développement de certaines flottes d'entreprise comme celle de La Poste ; pour ce qui concerne les particuliers et malgré le bonus attribué (cinq mille euros), ces ventes sont pratiquement insignifiantes.

sorte qu'ils puissent recharger leur véhicule à domicile dans de bonnes conditions (y compris lorsqu'ils ne disposent que d'un emplacement de parking extérieur).

Le décret destiné à assurer la mise en œuvre de ces dispositions a été publié au *Journal officiel* du 27 juillet 2011 (décret n° 2011-873 du 25 juillet 2011 relatif aux installations dédiées à la recharge des véhicules électriques ou hybrides rechargeables dans les bâtiments et aux infrastructures pour le stationnement sécurisé des vélos [NOR : DEVL1105488D]). Il a vocation à s'appliquer aux bâtiments neufs dont la date de dépôt de la demande de permis de construire est postérieure au 1^{er} janvier 2012 et aux bâtiments existants à compter du 1^{er} janvier 2015 ⁽¹⁾.

B.— AMÉLIORATION DES DISPOSITIFS DE PÉAGE AUTOROUTIER

● **Article 58.** – Le secrétariat général du Gouvernement considère que cet article, en grande partie consacré à l'infraction constituée par le non-paiement d'un péage routier, n'appelle pas de mesures réglementaires d'application (décrets) particulières.

● **Article 59.** – Cet article, qui insère un article L. 119-4 dans le code de la voirie routière, réserve aux seuls prestataires du service européen de télépéage – au sens des articles 2 et suivants de la décision 2009/750/CE de la Commission européenne du 6 octobre 2009 relative à la définition du service européen de télépéage et à ses aspects techniques – dûment enregistrés la possibilité d'exercer cette activité en France et les soumet à des obligations visant à assurer la mise en œuvre et la continuité du service rendu, l'interopérabilité du système, le bon fonctionnement des équipements ainsi que l'information des utilisateurs.

La mise en œuvre de ces dispositions repose aujourd'hui sur trois décrets, dont deux ont été publiés au début du second semestre de l'année 2011 :

– le décret n° 2011-812 du 5 juillet 2011 relatif à la mise sur le marché, au retrait ou à l'interdiction des constituants d'interopérabilité du service européen de télépéage (NOR : TRAT1109555D), qui fixe notamment les conditions et les procédures relatives à l'apposition du marquage « CE » ;

(1) Il faut par ailleurs se féliciter de ce que les constructeurs automobiles soient parvenus à s'accorder sur une norme pour les prises et infrastructures de recharge en Europe. Les membres de l'Association des constructeurs européens d'automobiles (ACEA), associés à Toyota, ont en effet édité une recommandation pour le développement d'un standard à l'échelle de l'Union européenne, applicable uniformément à compter de 2017 – ce qui fixe du reste une échéance un peu lointaine. La prise retenue est celle de Type 2 : développée par la société allemande Mennekes, elle est déjà utilisée par BMW et Daimler (Smart) et possède la même connectique côté véhicule et côté infrastructure ; elle peut être utilisée à couvert comme à l'extérieur. Le mode de charge choisi – mode 3 – permet la communication entre le véhicule et le réseau. L'avantage de ce système est qu'il permet aussi bien les recharges en courant alternatif qu'en courant continu et qu'il autorise tous les niveaux de puissance, de 3,5 kW pour la charge lente domestique à plus de 43 kW pour la charge rapide.

– le décret n° 2011-813 du 5 juillet 2011 relatif aux conditions d'enregistrement en France des sociétés prestataires du service européen de télépéage (NOR : TRAT1109586D), qui arrête les conditions d'inscription et de maintien de cette inscription sur le registre français des prestataires du service européen de télépéage.

– le projet de décret sur les obligations auxquels prestataires et utilisateurs doivent être soumis (non-discrimination, interopérabilité, continuité, etc.) a été soumis au Conseil d'État le 12 décembre dernier et devait être examiné par sa section des travaux publics au cours de sa séance du 7 février 2012.

● **Article 60.** – Cet article, qui modifie le chapitre X du titre I^{er} du code de la voirie routière, transpose la directive 2006/38/CE – dite « *Eurovignette II* ». Se trouve ainsi introduit en droit français le principe selon lequel « *les États membres peuvent faire varier les taux des péages à des fins telles que la lutte contre les dommages causés à l'environnement, la résorption de la congestion, la réduction au minimum des dommages aux infrastructures, l'optimisation de l'utilisation des infrastructures concernées ou la promotion de la sécurité routière* » (art. 7, § 10 modifié de la directive 1999/62/CE relative à la taxation des poids lourds pour l'utilisation de certaines infrastructures – dite « *Eurovignette I* »).

Une meilleure régulation de la circulation autoroutière constitue l'un des enjeux majeurs de la politique de mobilité durable censée découler de la démarche du Grenelle de l'environnement. À cet égard, vos rapporteurs déplorent que les délais n'aient pas été tenus : conjugués au retard pris dans la mise en œuvre de l'écoredevance poids lourds, renvoyée au mieux au début de l'année 2013, ces attermoissements adressent un signal défavorable au moment précis où doit être accentué l'effort de report modal de la route vers des modes de transport moins nuisants. Selon les informations qui leur ont été transmises :

– le projet de décret se rapportant à la modulation des péages applicables aux véhicules de transport de marchandises par la route devrait être publié très prochainement. L'économie du dispositif repose sur une modulation en fonction de la classe d'émission Euro du véhicule. À cette fin, il sera donc préférable que le véhicule soit équipé du système de télépéage : les véhicules ne disposant pas du boîtier correspondant devront s'acquitter du péage le plus élevé ou justifier de la classe Euro de leur véhicule – ce qui présente parfois des difficultés. En pratique et s'agissant du transport de marchandises, il semblerait que seule une proportion marginale de véhicules ne disposerait pas du système de télépéage ;

– le décret concernant les modulations des péages applicables aux véhicules du transport de personnes nécessiterait un délai supplémentaire, en dépit de similitudes prévisibles avec le décret concernant le transport de marchandises. Pour ce qui relève du transport de passagers et à la différence des transporteurs routiers de marchandises, le badge de télépéage est attaché au conducteur et non au véhicule, ce qui rend la procédure beaucoup plus complexe. Par ailleurs, selon

les constructeurs automobiles, la relation entre la norme d'émission et la classe de véhicule serait beaucoup moins affirmée.

C.— DÉVELOPPEMENT DES MODES ALTERNATIFS À LA ROUTE POUR LE TRANSPORT DE MARCHANDISES

• **Articles 61, 62 et 63.** – Le secrétariat général du Gouvernement considère que ces articles n'appellent pas de mesures réglementaires d'application (décrets) particulières.

• **Article 64.** – On rappellera, pour mémoire, que cet article instaure une taxe sur les plus-values immobilières liées, le cas échéant, à la réalisation à certaines infrastructures de transport : hors Île-de-France, les autorités organisatrices de transports urbains peuvent ainsi, sur délibération, « instituer une taxe forfaitaire sur le produit de la valorisation des terrains nus et des immeubles bâtis résultant de la réalisation d'infrastructures de transports collectifs en site propre devant faire l'objet d'une déclaration d'utilité publique ou, lorsque celle-ci n'est pas nécessaire, d'une déclaration de projet. » (article 1531 nouveau du code général des impôts).

Au terme d'une série de consultations et réunions interministérielles sur un pré-projet de décret, le secrétariat général du Gouvernement a finalement considéré que cet article n'appelait pas de mesures réglementaires d'application (décrets) particulières.

• **Article 65.** – Cet article important autorise – pour une durée de trois ans, dans les agglomérations de plus de trois cent mille habitants dotées d'un plan de déplacements urbains approuvé prévoyant la réalisation d'un transport collectif en site propre et à la demande de l'autorité organisatrice des transports urbains – l'institution expérimentale d'une tarification des déplacements effectués au moyen de véhicules terrestres à moteur (ou « *péage urbain* ») destinée à limiter la circulation automobile et lutter contre la pollution et les nuisances environnementales (art. 1609 quater A du code général des impôts).

Vos rapporteurs déplorent que le décret attendu, fixant notamment le montant maximal des péages exigibles par les autorités organisatrices, n'était pas publié au 31 janvier 2012. Ce retard apparaît d'autant plus regrettable qu'il semble que plusieurs métropoles régionales aient manifesté un intérêt pour l'expérimentation d'un tel péage urbain – de « barrière » ou de « zone » – en vue de surmonter certaines difficultés de circulation liées à une situation géographique particulière ou de promouvoir le concept de « *ville durable* ».

• **Article 66.** – Cet article, qui introduit un article 8-1 dans la loi n° 82-1153 du 30 décembre 1982 d'orientation des transports intérieurs, renvoie à un décret en Conseil d'État le soin de « *définir les conditions spécifiques de capacités professionnelles et, le cas échéant, financières applicables au transport public fluvial en Guyane.* »

Un projet de décret a été élaboré, qui a reçu un avis favorable de la Chambre nationale de la batellerie artisanale le 21 novembre dernier et est aujourd'hui soumis à la concertation des acteurs locaux en étroite liaison avec le ministère chargé de l'outre-mer. Des avancées ont d'ores et déjà été obtenues en vue de renforcer la sécurité des pirogues ⁽¹⁾, qui servent souvent au ramassage scolaire, et il semble raisonnable de prévoir que la première phase de concertation s'achèvera au cours du premier trimestre 2012.

*

* *

Les auditions et autres travaux réalisés conduisent vos rapporteurs à considérer que la mise en œuvre de ce titre s'opère aujourd'hui dans des conditions globalement satisfaisantes. Ils regrettent néanmoins que le décret sur les péages urbains rencontre quelque retard, alors même que le dispositif envisagé peut susciter l'intérêt de certaines agglomérations.

(1) Généralement composées d'un assemblage de troncs d'arbres évidés, leur flottabilité doit être vérifiée. Des normes techniques ont du reste été définies par la voie réglementaire.

IV.— DISPOSITIONS RELATIVES À L'ÉNERGIE ET AU CLIMAT (TITRE III : ARTICLES 67 À 93)

Au 31 janvier 2012, le décompte du secrétariat général du Gouvernement identifiait 23 décrets d'application à publier pour ce titre, dont 2 considérés comme inutiles – soit que la base réglementaire existe par ailleurs, soit que les décrets ne soient à prendre qu'au cas par cas. A cette date, 86 % des décrets avaient été publiés (contre 24 % à la date du 30 juin 2011). En d'autres termes, dix-huit mois après le vote de la loi, la mise en œuvre intégrale des dispositions de ce titre requiert encore la publication de 3 décrets d'application.

Le titre III de la loi Grenelle II, relatif à l'énergie et au climat, est divisé en deux chapitres : l'un porte sur la réduction de la consommation énergétique et la prévention des émissions de gaz à effet de serre (articles 67 à 83), l'autre sur les énergies renouvelables (articles 84 à 93).

La loi exige également la présentation de quatre rapports au Parlement :

– programmation pluriannuelle des investissements de production d'électricité (au cours de l'année suivant tout renouvellement de l'Assemblée nationale) [article 67] : ce rapport devra être publié en 2013 ;

– bilan de l'extension des obligations d'économies d'énergie aux personnes morales qui mettent à la consommation des carburants automobiles (au terme d'une période de trois ans) [article 78] : ce rapport devra être publié en 2013 ;

– évaluation des puits de carbone retenus par les massifs forestiers et de leur possible valorisation financière pour les territoires (dans un délai d'un an à compter de la publication de la loi) [article 83] : ce rapport a été transmis au Parlement en août 2011 ;

– évaluation de la progression de la puissance des installations de production d'électricité utilisant l'énergie mécanique du vent, afin de vérifier la bonne atteinte des objectifs de la programmation pluriannuelle des investissements de production d'électricité (au plus tard trois ans après la publication de la loi) [article 90] : ce rapport devra être publié au plus tard au premier semestre 2013.

A.— RÉDUCTION DE LA CONSOMMATION ÉNERGÉTIQUE ET PRÉVENTION DES ÉMISSIONS DE GAZ À EFFET DE SERRE

● **Article 67.** – Le secrétariat général du Gouvernement considère que cet article n'appelle pas de mesures réglementaires d'application (décrets) particulières.

● **Article 68.** – Cet article, qui modifie la rédaction des articles L. 222-1 à L. 222-3 du code de l’environnement, a introduit de nouveaux instruments de gouvernance – les schémas régionaux du climat, de l’air et de l’énergie (SRCAE) – afin de répondre à la demande des acteurs territoriaux d’être associés à la politique énergétique. Le schéma régional est un document d’orientation, non prescriptif (excepté pour son volet éolien), élaboré conjointement par le président du conseil régional et par le préfet de région. Il fixe, à l’échelon régional et aux horizons 2020 et 2050, les efforts à effectuer en matière de réduction des émissions de gaz à effet de serre et de la pollution atmosphérique, ainsi que les objectifs à atteindre en matière de valorisation du potentiel énergétique terrestre, renouvelable et de récupération.

De l’avis de l’ensemble des institutions et organisations auditionnées, ce volet « gouvernance » de la partie de la loi Grenelle II consacrée à l’énergie est le plus prometteur : il répond bien aux attentes de décentralisation croissante de la politique énergétique, l’échelon régional étant par ailleurs le plus cohérent. Convaincus de l’intérêt des SRCAE, les acteurs locaux semblent donc s’investir activement dans les travaux préparatoires y afférents.

Le décret n° 2011-678 du 16 juin 2011 relatif aux schémas régionaux du climat, de l’air et de l’énergie (NOR : DEVR1100113D) a été publié au *Journal officiel* le 18 juin dernier. Cette date de publication tardive s’est révélée d’autant plus problématique que la loi imposait que chaque région se dote d’un SRCAE dans un délai d’un an à compter de son adoption – soit avant le 13 juillet 2011. Dans la majorité des cas, la discussion des SRCAE a donc dû se dérouler en l’absence de tout cadre réglementaire, parallèlement à la procédure d’élaboration du décret d’application : cette dyschronie a favorisé l’apparition de disparités régionales dans le contenu des différents schémas.

Si aucune région n’aura respecté la date légale, quinze d’entre elles devraient néanmoins être en mesure de finaliser l’adoption de cet outil de programmation avant le 30 juin 2012 : Alsace, Aquitaine, Auvergne, Bourgogne, Centre, Champagne-Ardenne, Guadeloupe, Guyane, Lorraine, Martinique, Midi-Pyrénées, Nord-Pas-de-Calais, Provence-Alpes-Côte d’Azur, Picardie et Rhône-Alpes ;

En revanche, onze régions l’adopteront après cette date : Basse-Normandie, Bretagne, Corse, Franche-Comté, Haute-Normandie, Île-de-France, Languedoc-Roussillon, Limousin, Pays de la Loire, Poitou-Charentes et Réunion.

● **Articles 69 et 70.** – Ces articles opèrent des modifications de cohérence ou de précision sur diverses dispositions existant à la date de la publication de la loi. Le secrétariat général du Gouvernement considère qu’ils n’appellent pas de mesures réglementaires d’application (décrets) particulières.

● **Article 71.** – Cet article modifie les articles 2, 14, 18 et 23-1 de la loi n° 2000-108 du 10 février 2000 relative à la modernisation et au développement

du service public de l'électricité ainsi que l'article L. 332-11-1 du code de l'urbanisme. Il prévoit notamment que le gestionnaire du réseau public de transport élabore un schéma régional de raccordement au réseau des énergies renouvelables, qu'il soumet à l'approbation du préfet de région dans un délai de six mois à compter de l'établissement du schéma régional du climat, de l'air et de l'énergie : ce schéma définit les ouvrages à créer ou à renforcer pour atteindre les objectifs fixés par le SRCAE et établit également un périmètre de mutualisation des postes du réseau public de transport, des postes de transformation entre les réseaux publics de distribution et le réseau public de transport et des liaisons de raccordement de ces postes au réseau public de transport.

Le secrétariat général du Gouvernement a estimé que les articles 14 et 23-1 modifiés de la loi du 10 février 2000 précitée, désormais intégrés au code de l'énergie, appelaient un décret d'application commun. Ce décret n'était pas publié au 31 janvier 2012. Les discussions portent sur le périmètre de la mutualisation et la répartition des coûts de renforcement des réseaux. En fonction de la solution retenue, le décret aura un impact soit sur la rentabilité des projets d'énergies renouvelables, soit sur le coût final supporté par l'utilisateur à travers le tarif d'acheminement de l'électricité.

● **Article 72.** – Cet article modifie les articles 2 et 7 de la loi n° 2003-8 du 3 janvier 2003 relative aux marchés du gaz et de l'électricité et au service public de l'énergie, afin d'accorder aux gestionnaires d'un nouveau réseau de distribution le droit d'accéder aux réseaux de distribution de gaz naturel existants.

Le décret d'application n° 2012-150 relatif au droit d'accès des gestionnaires de réseaux de distribution aux réseaux de distribution de gaz naturel (NOR : INDR1133261D) a été publié le 30 janvier 2012.

● **Articles 73 et 74.** – Ces articles opèrent des modifications de cohérence ou de précision sur diverses dispositions existant à la date de la publication de la loi. Le secrétariat général du Gouvernement considère qu'ils n'appellent pas de mesures réglementaires d'application (décrets) particulières.

● **Article 75.** – Cet article très important complète notamment le chapitre IX du titre II du livre II du code de l'environnement par une section consacrée aux bilans des émissions de gaz à effet de serre (BEGES) et aux plans climat-énergie territoriaux (PCET). Avant le 31 décembre 2012, il rend en effet obligatoire :

– l'établissement d'un bilan public des émissions de gaz à effet de serre par les personnes morales de droit privé employant plus de cinq cents personnes, l'État, les régions, les départements, les communautés urbaines, les communautés d'agglomération et les communes ou communautés de communes de plus de cinquante mille habitants ainsi que les autres personnes morales de droit public employant plus de deux cent cinquante personnes ;

– l'établissement d'un plan climat-énergie territorial par les régions, les départements, les communautés urbaines, les communautés d'agglomération ainsi que les communes ou communautés de communes de plus de cinquante mille habitants.

Le décret pris pour l'application des articles L. 229-25 et L. 229-26 du code de l'environnement a été publié le 12 juillet dernier (décret n° 2011-829 du 11 juillet 2011 relatif au bilan des émissions de gaz à effet de serre et au plan climat-énergie territorial [NOR : DEVR1113798D]).

Pour ce qui concerne le BEGES, ce sont finalement les périmètres SCOPE 1 et SCOPE 2 qui ont été retenus – c'est-à-dire l'ensemble des émissions directes et indirectes induites par l'achat ou la production d'électricité – et non, comme certaines associations de protection de l'environnement le souhaitaient, le périmètre maximal SCOPE 3 (prise en compte de l'ensemble des émissions indirectes). Vos rapporteurs comprennent le souci de réalisme qui a inspiré le Gouvernement, soucieux de ne pas multiplier les obligations auxquelles personnes publiques et privées sont assujetties et de faire preuve de pédagogie. Mais ils estiment néanmoins que restreindre les BEGES aux seuls périmètres SCOPE 1 et SCOPE 2 n'est pas conforme à l'esprit de la loi et que cette première étape devra donc être suivie d'une seconde, qui verra le périmètre du BEGES étendu au SCOPE 3, indicateur le plus pertinent pour évaluer « *l'empreinte carbone* » d'une activité donnée. En rester à la situation actuelle viderait les PCET de toute crédibilité. Par ailleurs, la question du financement de ces derniers reste posée.

Ce texte a été complété par un décret n° 2011-1554 du 16 novembre 2011 relatif aux données permettant d'élaborer et d'évaluer les schémas régionaux du climat, de l'air et de l'énergie et les plans climat-énergie territoriaux (NOR : DEVR1123414D), pris sur le fondement de l'article L. 2224-31 du code général des collectivités territoriales (également modifié par l'article 75 de la loi).

Il convient d'ajouter que l'Agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie a parallèlement mis en place un centre de ressources pour les PCET, qui a pour objectif d'accompagner au mieux les collectivités et territoires dans la construction et la mise en œuvre de leur plan (accessible sous <http://www.pcet-ademe.fr/>).

● **Articles 76 et 77.** – Ces articles opèrent des modifications de cohérence ou de précision sur diverses dispositions existant à la date de la publication de la loi. Le secrétariat général du Gouvernement considère qu'ils n'appellent pas de mesures réglementaires d'application (décrets) particulières.

● **Article 78.** – Cet article modifie les articles 14 et 15 de la loi n° 2005-781 du 13 juillet 2005 de programme fixant les orientations de la politique énergétique. Il proroge le dispositif des certificats d'économie d'énergie (CEE) pour une seconde période de trois ans (1^{er} janvier 2011 – 31 décembre 2013) et en révisé le mécanisme sur plusieurs points : les obligations

d'économies d'énergie sont étendues à certains vendeurs de carburants pour automobiles ; le périmètre des éligibles est resserré ; les modalités d'attribution des CEE sont revues, en faveur notamment des programmes de réduction de la consommation énergétique des ménages les plus défavorisés ; un système de sanctions administratives est organisé en cas d'irrégularités.

Cet article a donné lieu à la publication de deux décrets à la fin de l'année 2010 :

– le décret n° 2010-1663 du 29 décembre 2010 relatif aux obligations d'économies d'énergie dans le cadre du dispositif des certificats d'économies d'énergie (NOR : DEVR1024897D). Il définit, pour chaque type d'énergie, le seuil à partir duquel s'impose aux fournisseurs d'énergie l'obligation de réaliser des économies et organise les modalités de répartition entre ces fournisseurs de l'objectif national pour la seconde période triennale d'obligations d'économies d'énergie (1^{er} janvier 2011 – 31 décembre 2013) ;

– le décret n° 2010-1664 du 29 décembre 2010 relatif aux certificats d'économies d'énergie (NOR : DEVR1024885D), qui précise les modalités de délivrance de ces certificats.

● **Article 79.** – Cet article opère des modifications de cohérence et de précision à l'article L. 224-1 du code de l'environnement. Le secrétariat général du Gouvernement considère qu'il n'appelle pas de mesures réglementaires d'application (décrets) particulières.

● **Article 80.** – Cet article a notamment pour objet de compléter le chapitre IX du titre II du livre II du code de l'environnement par une section consacrée à la recherche de formations souterraines aptes au stockage géologique du dioxyde de carbone. Il prévoit ainsi que les travaux de recherche de telles formations ne peuvent être entrepris qu'en vertu d'un permis exclusif délivré ou prorogé dans les conditions prévues aux articles 9 et 10 du code minier.

Publié le 1^{er} novembre 2011 et transposant la directive 2009/31/CE du Parlement européen et du Conseil du 23 avril 2009, le décret n° 2011-1411 du 31 octobre 2011 relatif au stockage géologique de dioxyde de carbone afin de lutter contre le réchauffement climatique (NOR : DEVR1118638D) introduit dans le code de l'environnement deux sections relatives, respectivement, à la recherche et à l'exploitation de sites de stockage géologiques de dioxyde de carbone. Il encadre les conditions d'octroi des titres et les travaux miniers entrepris dans le cadre de la recherche de formations aptes au stockage de ce composé, par analogie avec les dispositions prévues en réglementation des mines.

● **Articles 81, 82 et 83.** – Le secrétariat général du Gouvernement considère que ces articles n'appellent pas de mesures réglementaires d'application (décrets) particulières.

B.— ÉNERGIES RENOUVELABLES

● **Article 84.** – Le secrétariat général du Gouvernement considère que cet article, qui institue un comité de suivi des énergies renouvelables au sein du Conseil supérieur de l'énergie, n'appelle pas de mesures réglementaires d'application (décrets) particulières.

● **Article 85.** – Cet article, qui modifie plusieurs articles du code général des collectivités territoriales, du code du tourisme et de la loi n° 80-531 du 15 juillet 1980 relative aux économies d'énergie et à l'utilisation de la chaleur, permet notamment à une collectivité territoriale ou à un groupement de collectivités de *« classer un réseau de distribution de chaleur et de froid existant ou à créer situé sur son territoire, lorsqu'il est alimenté à plus de 50 % par une énergie renouvelable ou de récupération, qu'un comptage des quantités d'énergie livrées par point de livraison est assuré et que l'équilibre financier de l'opération pendant la période d'amortissement des installations est assuré au vu des besoins à satisfaire, de la pérennité de la ressource en énergie renouvelable ou de récupération, et compte tenu des conditions tarifaires prévisibles »*.

Le décret d'application appelé par cette disposition, pris sur le fondement de l'article L. 713-1 du code de l'énergie, a été soumis au Conseil d'État le 25 octobre 2011. Il n'était pas encore publié au 31 janvier 2012.

● **Article 86.** – Le secrétariat général du Gouvernement considère que cet article, qui prévoit l'installation obligatoire de systèmes de comptage de l'énergie livrée sur tous les réseaux de distribution de chaleur, n'appelle pas de mesures réglementaires d'application (décrets) particulières.

● **Article 87.** – Cet article, désormais codifié à l'article L. 241-10 du code de l'énergie, insère un nouvel article dans la loi du 15 juillet 1980 précitée. Il est ainsi prévu que, pour les bâtiments réhabilités raccordés à un réseau de distribution de chaleur, la puissance souscrite dans le cadre des contrats existants peut faire l'objet d'un réajustement à la demande des souscripteurs après travaux.

Cet article a donné lieu à la publication d'un texte d'application (décret n° 2011-1984 du 28 décembre 2011 relatif au réajustement de la puissance souscrite dans les contrats d'abonnement aux réseaux de chaleur [NOR : DEVR1126593D]), qui précise notamment la nature des travaux concernés, la procédure à suivre pour obtenir un réajustement ainsi que le seuil de puissance à partir duquel le réajustement est accordé.

● **Article 88.** – Cet article traite d'un ensemble de questions relatives aux obligations d'achat de l'électricité produite par des installations utilisant des énergies renouvelables, comme la possibilité reconnue à toute personne morale d'exploiter une installation de production d'électricité utilisant l'énergie radiative du soleil, la qualification juridique des contrats d'achat d'électricité, la validation

de divers arrêtés fixant les tarifs d'achat de l'électricité d'origine photovoltaïque, etc.

Il prévoit également que les installations dont la puissance installée par site de production est inférieure ou égale à un seuil, dépendant du type d'énergie utilisée, sont réputées autorisées (dispositions désormais codifiées à l'article L. 311-6 du code de l'énergie). Un décret d'application a été publié le 18 décembre 2011 (décret n° 2011-1893 du 14 décembre 2011 modifiant le décret n° 2000-877 du 7 septembre 2000 relatif à l'autorisation d'exploiter les installations de production d'électricité [NOR : EFIR1124315D]), qui met en œuvre la suppression du régime de déclaration et définit le régime d'autorisation d'office en fixant un seuil de puissance à certaines filières de production : 12 MW pour le photovoltaïque, la biomasse, le biogaz et la géothermie, 30 MW pour l'éolien et 4,5 MW pour les installations utilisant des combustibles fossiles.

Enfin, le décret n° 2012-38 du 10 janvier 2012 fixe le barème des indemnités dues par le gestionnaire de réseau au producteur d'électricité d'origine renouvelable pour retard de connexion (art. 88, § VI).

● **Article 89.** – Le secrétariat général du Gouvernement considère que cet article n'appelle pas de mesures réglementaires d'application (décrets) particulières.

● **Article 90.** – L'article 90 est l'un des plus importants – et l'un des plus discutés – de la loi Grenelle II. S'inscrivant dans la continuité des propositions d'une récente mission d'information sur l'énergie éolienne⁽¹⁾, il vise à mieux encadrer l'installation d'éoliennes afin de parvenir à une meilleure acceptation de celles-ci.

Les principales modifications apportées par la loi au régime juridique de l'éolien terrestre sont les suivantes :

– les critères de définition des « zones de développement éolien » (ZDE) évoluent ;

– le « schéma régional éolien » constitue un volet du SRCAE. Il est opposable et définit les parties du territoire favorables au développement de ce type d'énergie, sur lesquelles sont situées les ZDE ;

– le nombre minimal d'éoliennes par projet est de cinq mâts ;

– les éoliennes d'une hauteur supérieure à cinquante mètres sont soumises à autorisation – au sens de la réglementation sur les installations classées pour la

(1) Cf. F. Reynier, L'énergie éolienne : un meilleur encadrement pour une meilleure acceptation, rapport d'information (n°2398) déposé par la mission d'information commune sur l'énergie éolienne, Assemblée nationale, avril 2010, 142 p.

protection de l'environnement (ICPE) – et doivent être éloignées d'au moins cinquante mètres de toute construction à usage d'habitation.

Trois décrets ont été publiés l'année dernière pour assurer la mise en œuvre de ces dispositions. Il s'agit :

– du décret précité du 16 juin 2011 relatif aux SRCAE, pour ce qui concerne le mode d'élaboration du schéma régional éolien par le préfet de région lorsque ce schéma n'a pas été publié ou validé dans les conditions fixées par le code de l'environnement ;

– du décret n° 2011-984 du 23 août 2011 modifiant la nomenclature des installations classées (NOR : DEVP1115321D). Ce décret a pour objet de créer une rubrique dédiée aux éoliennes au sein de la nomenclature relative aux ICPE et soumet : – au régime de l'autorisation, les installations d'éoliennes comprenant au moins un aérogénérateur dont le mât a une hauteur supérieure ou égale à cinquante mètres, ainsi que celles comprenant des aérogénérateurs d'une hauteur comprise entre douze et cinquante mètres et d'une puissance supérieure ou égale à 20 MW ; – au régime de la déclaration, les installations d'éoliennes comprenant des aérogénérateurs d'une hauteur comprise entre douze et cinquante mètres et d'une puissance inférieure à 20 MW ;

– du décret n° 2011-985 du 23 août 2011 pris pour l'application de l'article L. 553-3 du code de l'environnement (NOR : DEVP1115326D), qui a pour objet de définir les conditions de constitution et de mobilisation des garanties financières exigées de l'exploitant et de préciser les modalités de cessation d'activité et de remise en état d'un site regroupant des éoliennes.

Les retards constatés dans la publication des décrets d'application en matière d'éolien ont été préjudiciables, aboutissant au résultat paradoxal de retarder le lancement des nouveaux projets par manque de sécurité juridique alors même que l'objectif de la loi Grenelle II était de clarifier le dispositif applicable. Vos rapporteurs contestent également la règle des cinq mâts, qui a réduit les possibilités de projets nouveaux. Le SER relève ainsi une chute préoccupante de 30% des capacités annuellement raccordés (875 MW en 2010 contre 1 200 MW en 2011). Ce ralentissement rendra difficile l'atteinte des objectifs posés par la programmation pluriannuelle des investissements.

À l'heure actuelle, les schémas régionaux éoliens – au même titre que les SRCAE, dont ils constituent l'un des volets – n'en sont encore qu'au stade de leur élaboration et on constate des disparités de contenu importantes entre les régions. Par ailleurs, dans l'attente de circulaires précisant les modalités de prise en compte des nouveaux critères pour la délivrance des autorisations de ZDE, la création de nouvelles ZDE est aujourd'hui suspendue.

● **Article 91.** – Le secrétariat général du Gouvernement considère que cet article n'appelle pas de mesures réglementaires d'application (décrets) particulières.

● **Article 92.** – L'article 92 vise à soutenir le développement de la production de biogaz en France, aux fins de production directe de chaleur ou d'énergie électrique. Il prévoit notamment que, sous réserve de la nécessité de préserver le bon fonctionnement des réseaux de transport et de distribution de gaz naturel, tout producteur de biogaz peut conclure avec un fournisseur de gaz naturel un contrat de vente du gaz, que sera désigné un acheteur en dernier recours tenu de conclure un contrat d'achat de biogaz avec tout producteur qui en fait la demande et que les charges imputables aux obligations de service public assignées aux fournisseurs de gaz naturel au titre de l'obligation d'achat de biogaz sont compensées.

Ces dispositions ont donné lieu à la publication d'un ensemble de quatre décrets d'application :

– le décret n° 2011-1594 du 21 novembre 2011 relatif aux conditions de vente du biométhane aux fournisseurs de gaz naturel (NOR : DEVR1107323D), qui dresse la liste des catégories de produits et déchets pouvant être utilisés pour produire du biométhane en bénéficiant du dispositif de soutien prévu par la loi et fixe les clauses que doit obligatoirement comporter le contrat d'achat ;

– le décret n° 2011-1595 du 21 novembre 2011 relatif à la compensation des charges de service public portant sur l'achat de biométhane injecté dans les réseaux de gaz naturel (NOR : DEVR1107324D), qui définit le mécanisme visant à couvrir les coûts d'achat, par les fournisseurs de gaz naturel, du biométhane injecté dans les réseaux de gaz naturel ;

– le décret n° 2011-1596 du 21 novembre 2011 relatif aux garanties d'origine du biométhane injecté dans les réseaux de gaz naturel (NOR : DEVR1126146D), qui institue un système de garanties d'origine échangeables pour le biométhane injecté dans les réseaux de gaz naturel et en définit le fonctionnement ;

– le décret n° 2011-1597 du 21 novembre 2011 relatif aux conditions de contractualisation entre producteurs de biométhane et fournisseurs de gaz naturel (NOR : DEVR1126147D), qui définit les conditions dans lesquelles les producteurs de biométhane peuvent bénéficier d'un contrat d'achat de leur production par les fournisseurs de gaz naturel et les principaux termes de ce contrat.

Les textes préparés par la direction générale de l'énergie et du climat apparaissent répondre à deux préoccupations principales : en premier lieu, introduire un tarif d'achat neutre vis-à-vis du mode d'exploitation du biogaz – injection dans le réseau de gaz ou production électrique ; en second lieu, ne pas

favoriser excessivement les petites installations afin de favoriser leur regroupement, générateur d'économies d'échelle.

● **Article 93.** – Le secrétariat général du Gouvernement considère que cet article n'appelle pas de mesures réglementaires d'application (décrets) particulières.

*

* *

Considérant l'ensemble des dispositions regroupées au sein du titre III, vos rapporteurs considèrent que la dynamique née de la loi Grenelle II et visant à développer la planification régionale de l'énergie est positive, mais ils ont relevé au moins quatre sources d'incertitude quant aux modalités de leur application.

En premier lieu, aucun mécanisme n'a été prévu par la loi pour s'assurer que l'addition des objectifs régionaux en matière d'énergies renouvelables corresponde aux objectifs nationaux ; la responsabilité d'une telle coordination reviendra donc au préfet de région. A l'inverse, les régions se voient imposer des dispositifs définis au niveau national, comme les tarifs d'achat photovoltaïques, si bien qu'elles ne sont pas totalement libres de définir leurs propres objectifs régionaux.

En second lieu, les gestionnaires des réseaux de distribution et de transport devraient davantage être associés à l'élaboration des SRCAE, afin que les orientations régionales en matières d'énergies renouvelables prennent en compte les contraintes liées au raccordement. Le décret du 16 juin 2011 précité (articles R. 222-1 et suiv. du code de l'environnement) ne l'exige pas, et les gestionnaires de réseau n'interviennent de façon obligatoire qu'*a posteriori*, lors de l'élaboration des schémas régionaux de raccordement au réseau des énergies renouvelables.

En troisième lieu, vos rapporteurs soulignent la nécessité d'expérimenter le périmètre SCOPE 3 et de prévoir des solutions de financement des PCET.

Enfin, les contraintes administratives imposées aux porteurs de projet éoliens et la règle des cinq mâts, dont vos rapporteurs soutiennent l'abrogation, menacent la réalisation des objectifs posés par la programmation pluriannuelle des investissements (19 GW en 2020).

V.— DISPOSITIONS RELATIVES À LA BIODIVERSITÉ (TITRE IV : ARTICLES 94 À 172)

Au 31 janvier 2012, le décompte du secrétariat général du Gouvernement identifiait 44 décrets d'application à publier pour ce titre, dont 2 considérés comme inutiles. A cette date, 59,5 % des décrets avaient été publiés (contre 16,7 % à la date du 30 juin 2011). En d'autres termes, dix-huit mois après le vote de la loi, la mise en œuvre intégrale des dispositions de ce titre requiert encore la publication de 17 décrets d'application.

A.— DISPOSITIONS RELATIVES À L'AGRICULTURE

Les articles 94 à 120 de la loi Grenelle II déclinent sous forme de mesures concrètes les objectifs fixés par la loi Grenelle I en matière agricole. Outre plusieurs mesures d'application directe, le volet agricole de la loi Grenelle II appelle neuf décrets d'application dont un seul avait été pris lors de la parution de la note d'étape en juillet 2011 ⁽¹⁾. Cinq décrets ⁽²⁾ ont été publiés à la date du 31 janvier 2012.

Ces articles 94 à 120 déclinent sous forme de mesures concrètes les objectifs fixés par la loi Grenelle I en matière agricole. Il s'agit notamment des deux objectifs suivants :

– 50 % des exploitations engagées dans le processus de certification environnementale en 2012, qui renvoie à l'article 109 de la loi Grenelle II, pour lequel les décrets nécessaires ont été publiés ;

– la réduction de moitié de l'utilisation des pesticides d'ici 2018, qui renvoie aux articles 94 et 98 qui renforcent l'encadrement des activités de mise en vente, vente, distribution à titre gratuit, application et conseil à l'utilisation de ces produits, à travers notamment de nouvelles obligations en matière de formation, pour lesquels les décrets ont été publiés ; à l'article 100 qui prévoit l'élimination des produits ne bénéficiant pas d'une autorisation de mise sur le marché, qui proviennent en grande partie d'importations illégales, pour lequel le décret n'a pas été publié ; et de manière plus indirecte mais importante néanmoins, les articles 107 et 108, qui visent à instaurer, sur les aires d'alimentation des captages d'eau potable, des mesures limitant ou interdisant l'usage d'intrants et à déclarer des flux annuels d'azote pour lutter contre les marées vertes. Ces deux derniers décrets n'ont pas été publiés.

(1) Il s'agissait du décret n° 2011-194 relatif à la certification environnementale des exploitations

(2) Quatre, mais le décret n° 2011-1325 du 18 octobre 2011 regroupe les deux décrets prévus par les articles 94 et 98.

La loi prévoit par ailleurs la remise au Parlement d'un rapport relatif aux méthodes d'encouragement et de développement de la recherche en matière de valorisation et d'exploitation de la pharmacopée des territoires ultramarins (article 97) dans les six mois après la publication de la loi, ainsi que la remise de deux rapports annuels : un rapport sur les produits phytopharmaceutiques (article 104) et un rapport sur le suivi de l'approvisionnement de la restauration collective en produits biologiques et de l'évolution des surfaces en agriculture biologique (article 120). Les rapporteurs constatent que ces rapports n'ont pas encore été publiés à ce jour et invitent le Gouvernement à y procéder afin de pouvoir disposer de ces documents au plus vite.

Vos rapporteurs et leurs collègues rapporteurs thématiques Franck Reynier et Frédérique Massat ont organisé, le 22 novembre 2011, une table-ronde réunissant les principales administrations concernées, c'est-à-dire la direction générale de l'aménagement, du logement et de la nature du ministère chargé de l'écologie, le commissariat général au développement durable, la direction générale des politiques agricole, agroalimentaire et des territoires et la direction générale de l'alimentation du ministère chargé de l'agriculture, ainsi que des acteurs de la société civile, syndicats et associations, parmi lesquels la coordination rurale (CRUN), la Fédération nationale des syndicats d'exploitants agricoles (FNSEA), France nature environnement (FNE), l'association Consommation-logement-cadre de vie (CLCV) et la section française du *Forest Stewardship Council* (FSC). Cette réunion a utilement complété une première série d'auditions effectuées au cours du mois de juin 2011 ⁽¹⁾.

● **Articles 94 et 98.** – Ces deux articles renforcent le dispositif de professionnalisation de la distribution et de l'application des produits phytopharmaceutiques en introduisant un système d'agrément. S'y ajoute l'introduction d'une certification spécifique pour les services de conseil rendus indépendamment de la vente ou de l'application – la préconisation d'utilisation d'un produit phytopharmaceutique devant être formalisé sous forme écrite. En la matière, la France anticipe l'application d'une directive européenne ⁽²⁾.

L'article 94 prévoit un décret pour déterminer les modalités de désignation de l'autorité administrative, les conditions de délivrance, de renouvellement, de suspension, de modulation et de retrait des certificats et agréments. Ses modalités d'entrée en vigueur sont prévues par l'article 98. Le décret n° 2011-1325 du

(1) Au début du mois de juin, un cycle d'auditions consacré à l'agriculture a permis aux rapporteurs thématiques d'entendre une conseillère du ministre chargé de l'agriculture, l'Assemblée permanente des chambres d'agriculture (APCA), les responsables de la mise en œuvre du plan Ecophyto au ministère de l'agriculture, la Fédération nationale des syndicats d'exploitants agricoles (FNSEA), la Fédération nationale d'agriculture biologique des régions de France (FNAB), le Forest Stewardship Council (FSC) France et Coop de France.

(2) Directive 2009/128/CE du Parlement européen et du Conseil du 21 octobre 2009 instaurant un cadre d'action communautaire pour parvenir à une utilisation des pesticides compatible avec le développement durable.

18 octobre 2011 (NOR : AGRG1111616D) regroupe les deux aspects. Il renvoie à un certain nombre d'arrêtés, dont quatre ont été publiés au *Journal officiel* du 22 octobre 2011.

Les personnes utilisant des produits phytopharmaceutiques dans le cadre de leur activité professionnelle doivent posséder des connaissances en matière d'utilisation de ces produits. Il est néanmoins nécessaire d'adapter les obligations de formation en fonction des publics, afin par exemple de pouvoir prendre en compte l'âge ou l'expérience de certains professionnels. Quatre voies sont donc possibles pour obtenir ces certificats : une formation, une formation allégée suivie d'un test, la réussite à un test complet, sur diplôme ou sur titre obtenu depuis moins de cinq ans.

Dans le cadre d'un dispositif expérimental⁽¹⁾, le Gouvernement a indiqué⁽²⁾ que « *le dispositif Certiphyto a été expérimenté de fin 2009 au 31 juillet 2011 : au total plus de cent quarante mille professionnels ont été formés et certifiés. Neuf certificats ont été initialement définis pour l'expérimentation, en fonction des trois catégories de publics visées par la directive européenne⁽³⁾, et des responsabilités exercées par les publics. D'ici le 1^{er} juillet 2014, près de 650 00 personnes supplémentaires devront être certifiées. Au total, huit certificats différents ont été définis, selon l'activité du professionnel. Ils peuvent être obtenus par la formation et/ ou par un test de connaissances. L'enjeu collectif est d'attribuer le certificat aux huit cent mille personnes concernées dans le cadre de leur activité professionnelle.* » Le système ne sera toutefois opérationnel qu'en 2013.

Le plan a eu le mérite de permettre une réflexion de la profession sur la logique d'intrants et à certains agriculteurs de s'orienter vers une agriculture plus durable.

En revanche, les associations de défense de l'environnement ont une appréciation plus nuancée de ce dispositif. Certaines estiment ainsi qu'il est primordial que l'instauration d'une formation pour les agriculteurs intervienne rapidement car celle-ci paraît être le bon vecteur d'évolution des comportements. En outre, s'agissant du conseil, elles notent qu'il doit être écrit, ce qui permet une traçabilité, et que l'agrément peut être retiré⁽⁴⁾, ce qui est la garantie d'une certaine qualité. En revanche, elles constatent également que « *les progrès réalisés restent à la marge. Il faut encore faire de gros efforts.* »⁽⁵⁾.

Quelques points critiques ont été soulevés à l'égard du plan :

(1) *Le certificat délivré durant la phase expérimentale est désigné par le terme « Certiphyto 2009-2010 ».*

(2) *Source : « Ecophyto2018 : année 2011 : suivi des actions ».*

(3) *Conseiller, vendeur, utilisateur.*

(4) *Article L. 245-7 du code rural.*

(5) *L'information agricole, septembre 2011.*

– il s’agit notamment de la question du financement. Le plan est en effet fort coûteux et est financé en quasi-totalité par les agriculteurs par le biais de leur programme d’assurance-formation ; certains syndicats agricoles souhaiteraient donc que l’État participe également à l’effort de formation ;

– en outre, il est nécessaire que les formations dispensées permettent davantage d’expliquer aux exploitants comment changer de logique d’exploitation, ce qui ne semble pas être suffisamment le cas aujourd’hui ;

– le conseil est une simple préconisation écrite, dont l’agriculteur peut, ou non, tenir compte. Il s’agit d’un atout pour certains, notamment les syndicats agricoles, attachés au fait que le décisionnaire en dernier ressort reste l’agriculteur, mais, pour les associations environnementales, cela limite l’impact du conseil ;

– les syndicats agricoles ont indiqué que la formation est mal vécue par beaucoup d’agriculteurs. L’examen est notamment remis en cause. Le test est en effet un questionnaire à choix multiples, qui comporte des pièges et ne correspond pas au vécu de l’agriculteur, tandis que, s’il choisit la formation, il lui suffit d’être présent pour valider le module.

La formation ne peut être le seul vecteur d’information. Parallèlement, il faut développer d’autres supports, et notamment des outils de vulgarisation par internet. Un portail intégré a par exemple été présenté à l’Office national de l’eau et des milieux aquatiques (ONEMA) – avec des entrées thématiques et des entrées filières. Cette démarche est intéressante.

● **Articles 95 et 96.** – Le secrétariat général du Gouvernement considère que ces deux articles n’appellent pas de mesures réglementaires d’application (décrets) particulières.

● **Article 97.** – L’article 97 prévoit qu’un rapport sur la pharmacopée en outre-mer⁽¹⁾ devait être remis au Parlement dans le délai de six mois après la publication de la loi. Il n’avait pas été publié à la date du 31 janvier 2012.

Il faut toutefois noter qu’à la suite du Comité interministériel « Outre-mer » de 2009, le comité de pilotage « Plantes à parfum, aromatiques et médicinales » avait retenu deux axes de travail :

– préparer un cadre réglementaire approprié sur les usages traditionnels des plantes d’outre-mer et faire procéder à l’inscription de quinze plantes médicinales tropicales par département ultramarin à la pharmacopée nationale. Des moyens financiers ont été mobilisés en faveur de l’Agence française de sécurité sanitaire des produits de santé (AFSSAPS) afin qu’elle puisse réaliser les travaux d’expertise nécessaires (1 million € de crédits sur l’exercice 2011-2012) ;

(1) « un rapport relatif aux méthodes d’encouragement et de développement de la recherche en matière de valorisation et d’exploitation de la pharmacopée des territoires ultramarins. ».

– rechercher des opérateurs économiques pour mettre en pratique des projets concrets de valorisation de la biodiversité locale d’offres. Pour cette recherche, six études de faisabilité ont été lancées par appel d’offres en 2011 et le montant de ces études est évalué à cent mille euros.

● **Article 99.** – Le secrétariat général du Gouvernement considère que cet article n’appelle pas de mesures réglementaires d’application (décrets) particulières.

● **Article 100.** – L’article 100 encadre l’élimination des produits phytopharmaceutique.

Le décret relatif aux délais dont peuvent disposer les personnes responsables des différentes opérations d’élimination des produits phytopharmaceutiques à usage professionnel a été regroupé avec les dispositions de l’ordonnance « pesticides »⁽¹⁾. Il n’avait pas été publié à la date du 31 janvier 2012.

Les délais prévus sont encadrés par l’article 100 qui prévoit une limite d’un an pour la collecte des déchets et d’un an pour leur élimination. Dans la mesure où ces produits sont interdits, il ne faut pas qu’ils soient utilisés, mais pour la majorité des acteurs rencontrés lors des auditions et de la table-ronde, il serait opportun, pour des raisons pratiques évidentes, de permettre de les stocker quelques mois sur l’exploitation. Le décret indiquera une date à partir de laquelle l’application débutera. Les contrôles seront effectués par la direction régionale de l’alimentation, de l’agriculture et de la forêt (DRAAF) et la direction départementale de la protection des populations (DDPP).

Un certain consensus a émergé lors de la table-ronde du 22 novembre 2011 s’agissant de la nécessaire prise de responsabilité des distributeurs dans ce dispositif.

● **Articles 101 et 102.** – Le secrétariat général du Gouvernement considère que ces deux articles, qui concernent respectivement l’encadrement de la publicité sur les produits phytopharmaceutiques et l’encadrement des produits phytopharmaceutiques dans des zones particulières, n’appellent pas de mesures réglementaires d’application (décrets) particulières.

● **Article 103.** – Conformément à la directive cadre sur l’utilisation durable des pesticides⁽²⁾ et à l’article 31 de la loi Grenelle I, l’article 103 de la loi Grenelle II prévoit également l’interdiction de l’épandage par voie aérienne, sauf

(1) Ordonnance n° 2011-840 du 15 juillet 2011 relative à la mise en conformité des dispositions nationales avec le droit de l’Union européenne sur la mise sur le marché et l’utilisation des produits phytopharmaceutiques.

(2) Directive 2009/128/CE du Parlement européen et du Conseil du 21 octobre 2009 instaurant un cadre d’action communautaire pour parvenir à une utilisation des pesticides compatible avec le développement durable.

déroations. Il faut rappeler que ces dernières doivent être strictement accordées, pour une durée limitée, dans deux cas : lorsqu'un danger menaçant les végétaux, les animaux ou la santé publique ne peut être maîtrisé par d'autres moyens ; si ce type d'épandage présente des avantages manifestes pour la santé et l'environnement par rapport à une application terrestre.

Il est apparu lors des différentes auditions et de la table-ronde que les dérogations au principe d'interdiction sont accordées de manière trop importante, et dénaturent le dispositif. Toutefois, ce point ne fait pas consensus dans la mesure où certains syndicats agricoles craignent que ces traitements perdent leur intérêt s'ils interviennent trop tardivement, du fait de lourdeurs administratives excessives.

● **Article 104.** – Si le plan Ecophyto dans son ensemble fait l'objet de rapports annuels, présentés à l'automne par le ministre chargé de l'agriculture, l'article 104 prévoit également que le Gouvernement remette chaque année « *un rapport sur le suivi des produits phytopharmaceutiques en France, ainsi que sur les avancées de la recherche agronomique dans ce domaine* ».

Ce rapport n'avait pas été transmis au Parlement à la date du 31 décembre 2011.

PLAN ECOPHYTO 2018

En 2009, la loi Grenelle I a fixé plusieurs objectifs concernant l'utilisation des pesticides : le retrait du marché des quarante substances jugées les plus préoccupantes, la réduction de moitié des usages de produits phytosanitaires et biocides dans un délai de dix ans. Le plan Ecophyto 2018, lancé en 2008, vise à mettre en œuvre les engagements du Grenelle de l'environnement

La vente de substances problématiques pour l'environnement ou la santé humaine a diminué de 87 % entre 2008 et 2010, alors que le recours aux produits de lutte biocontrôle (protection des végétaux par mécanismes naturels) augmentait de 65 % sur la même période. En revanche, le nombre de doses unités (NODU) pour les usages agricoles et non agricoles, hors traitement de semences, a connu une augmentation de 2,6 % entre 2008 et 2010, essentiellement en raison d'un usage accru des herbicides ⁽¹⁾.

Plusieurs acteurs auditionnés lors de la table-ronde ont évoqué les conclusions du rapport d'octobre 2011 « les aides publiques qui nuisent à la biodiversité » de M. Guillaume Sainteny qui recommande une augmentation de la TVA sur les pesticides ⁽²⁾, qui se situe à 5,5 % pour l'instant, en indiquant que, plus encore que la formation, il s'agissait d'un puissant levier d'évolution des comportements. Pour Générations futures, association de défense de l'environnement, le plan ne décollera pas sans levier fiscal. Son porte-parole, M. François Veillerette, a ainsi déclaré que « *la TVA sur ces produits est l'une des plus basses d'Europe, à 5,5 %* » : « *Il faut relever ce taux et multiplier par trois la redevance versée aux agences de l'eau au titre de la pollution diffuse, afin de*

(1) *AgraPresse hebdo*, N°3322, 31 octobre 2011.

(2) *Il convient cependant de rappeler l'existence d'un régime de récupération de la TVA dont peuvent bénéficier les agriculteurs.*

dissuader l'utilisation de ces produits, et rendre plus compétitives les agricultures qui en sont moins consommatrices ».

● **Article 105.** – Les organismes non indigènes utiles aux végétaux, introduits sur le territoire, notamment dans le cadre de la lutte biologique ou comme pollinisateurs, peuvent potentiellement avoir en eux-mêmes des effets négatifs sur la santé des animaux ou sur l'environnement. Il faut donc réguler ces macro-organismes (coccinelles...) qui ne sont pas indigènes afin de ne pas introduire d'espèces exotiques envahissantes. Avant introduction de ces organismes, l'article 105 requiert une autorisation avec avis de l'Agence nationale de sécurité sanitaire de l'alimentation, de l'environnement et du travail (ANSES) – et en particulier de son laboratoire de la santé des végétaux – qui est l'institution de référence et d'appui scientifique et technique en matière de risques pour la santé des végétaux.

Le décret n° 2012-140 relatif aux conditions d'autorisation d'entrée sur le territoire et d'introduction dans l'environnement de macro-organismes non indigènes utiles aux végétaux, notamment dans le cadre de la lutte biologique (NOR : AGRG1124788D) a été publié le 30 janvier 2012. Il nécessitera également un certain nombre d'arrêtés.

« BIOCONTRÔLE POUR LA PROTECTION DES CULTURES »

Le rapport d'avril 2011 de M. Antoine Herth sur le biocontrôle pour la protection des cultures propose quinze recommandations pour soutenir les technologies vertes.

« Recommandation n° 6 : Macro-organismes

« Nous recommandons une approche mesurée et pragmatique ne pénalisant pas à l'excès la lutte biologique dont le bilan bénéfice/risque est largement favorable jusqu'à aujourd'hui en :

– précisant dans le cadre communautaire la notion « d'indigène » et « de territoire » prenant en compte les introductions des autres pays de l'Union européenne, tout en prévoyant des dispositions spécifiques aux milieux tropicaux ;

– favorisant largement les introductions pour la recherche en milieu confiné ;

– ne demandant pas aux études préalables ce qui à l'évidence relève davantage du suivi ;

– s'assurant de la meilleure coordination entre les ministères chargés de l'agriculture et de l'environnement pour la publication rapide des textes réglementaires. »

● **Article 106.** – Le secrétariat général du Gouvernement considère que cet article, qui autorise l'Office national de l'eau et des milieux aquatiques (ONEMA) à verser des concours financiers, n'appelle pas de mesures réglementaires d'application (décrets) particulières.

● **Article 107.** – Le code de l'environnement prévoit un certain nombre de dispositifs de protection des captages d'eau potable – environ trente mille en

France – que l'article 107 complète en introduisant des mesures supplémentaires en cas de menace pour la qualité de l'eau potable.

Le préfet peut, dans des conditions qu'un décret doit préciser, cibler certaines zones à l'intérieur des aires d'alimentation des captages d'une importance particulière pour l'approvisionnement ou dans des zones où l'érosion des sols agricoles est de nature à compromettre la réalisation des objectifs de bon état des eaux, et y limiter, dans un délai de trois ans, l'usage agricole des terres :

– à une implantation de prairies permanentes extensives ou de cultures ligneuses sans intrants ;

– ou à défaut, y soumettre le maintien d'autres cultures au respect de conditions limitant ou interdisant l'utilisation d'intrants de synthèse.

À cette fin, le préfet peut établir un plan d'action et prévoir, le cas échéant des mesures de compensation.

En cela, l'article 107 s'inscrit dans la logique de l'article 27 de la loi Grenelle I qui fixe comme objectif, dans le domaine de l'eau, d'atteindre ou conserver d'ici 2015 le bon état écologique ou le bon potentiel pour l'ensemble des masses d'eau, en ne recourant pas aux reports de délais autorisés par les dispositions de la directive cadre sur l'eau ⁽¹⁾ pour plus d'un tiers des masses d'eau. Il dispose en outre que « *d'ici à 2012, des plans d'action seront mis en œuvre en association étroite avec les agences de l'eau pour assurer la protection des cinq cent captages les plus menacés par les pollutions diffuses, notamment les nitrates et les produits phytosanitaires. Les agences de l'eau développeront un programme spécifique sur les aires d'alimentation de captage et adapteront leurs ressources ainsi que leurs concours financiers à cet effet. Sur les périmètres de captage, la priorité sera donnée aux surfaces d'agriculture biologique et d'agriculture faiblement utilisatrice d'intrants afin de préserver la ressource en eau et de réduire ses coûts d'épuration.* » Cette mesure vise, conformément à la loi Grenelle I, à renforcer la protection des points de captage stratégiques, au nombre de 507 sur un total de onze mille.

La mise en œuvre de ce dispositif divise les acteurs auditionnés lors de la table-ronde : certains estiment qu'il met en danger la viabilité économique des exploitations, sur le long terme notamment ; pour d'autres, il semble adéquat en raison des enjeux, surtout dans la mesure où il est possible de se reconverter dans l'agriculture biologique.

Dans son référé sur l'impact budgétaire fiscal du Grenelle de l'environnement de janvier 2012 ⁽²⁾, la Cour des Comptes considère que la

(1) Directive 2000/60/CE du Parlement européen et du Conseil du 23 octobre 2000 établissant un cadre pour une politique communautaire dans le domaine de l'eau.

(2) cf. *infra*.

protection des périmètres des points de captage progresse lentement et qu'« *au rythme actuel, l'ensemble des points de captage ne seraient protégés qu'en 2021* ».

Le décret sur la limitation des intrants de synthèse dans les aires d'alimentation des captages d'eau potable n'était pas publié à la date du 31 janvier 2012. Il semble que la direction générale de l'alimentation et le ministère de la santé aient un désaccord sur la place des agences régionales de santé (ARS) dans le dispositif.

● **Article 108.** – L'article 108 prévoit que sont délimités des bassins connaissant d'importantes marées vertes sur les plages, tels que définis par le schéma directeur d'aménagement et de gestion des eaux et qui sont dès lors de nature à compromettre la réalisation des objectifs de bon état des masses d'eau et qu'y est rendu obligatoire une déclaration annuelle des quantités d'azote de toutes origines épandues ou cédées ainsi que des lieux d'épandage. Cette obligation vise tout utilisateur ou producteur d'azote, d'origine organique ou minérale, et notamment les exploitants agricoles exerçant les activités mentionnées à l'article L. 311-1 du code rural et de la pêche maritime, les gestionnaires publics et privés d'équipements de traitement d'effluents et de déchets, les utilisateurs d'engrais ou d'amendements azotés dans le cadre de services publics.

Le projet de décret, qui a été soumis à une consultation nationale sur Internet, prévoit que la mise en place de la déclaration des flux d'azote est une faculté au sein du plan d'action régional relatif à certaines parties des zones vulnérables, et non pas une obligation. Ce point suscite l'inquiétude de certaines associations environnementales, qui se méfient des obligations de moyens. Pour d'autres, l'intérêt même de la déclaration est mis en cause, en raison du surcroît de travail administratif engendré pour les agriculteurs.

Le décret prévu par cet article n'était pas publié à la date du 31 janvier 2012.

● **Article 109.** – L'article 109 s'inscrit dans la continuité de la loi Grenelle I qui a introduit, à l'article L. 611-6 du code rural et de la pêche maritime, la possibilité de certifier les exploitations agricoles « *utilisant des modes de production particulièrement respectueux de l'environnement* » et fixé comme un objectif de 50 % des exploitations engagées dans le processus de certification en 2012.

Il s'agit d'une démarche globale à l'échelle de l'exploitation prenant en compte la biodiversité, la stratégie phytosanitaire, la gestion de la fertilisation et celle de l'irrigation.

La spécificité de la certification « *haute valeur environnementale* » (HVE) est qu'elle comporte plusieurs niveaux d'exigences, dont seul le plus élevé ouvre droit à la mention « *exploitation de haute valeur environnementale* » qui peut faire l'objet d'une communication. Les modalités de certification et le référentiel

correspondant au niveau le plus élevé sont prévus par le décret n° 2011-694 du 20 juin 2011 (NOR : AGRT1113544D). La certification HVE repose sur trois niveaux, par ordre croissant d'exigence environnementale. Si le premier niveau est facile d'accès, le troisième est difficile à obtenir.

Cela est perçu différemment selon les acteurs. L'association France nature environnement estime que « *pour les niveaux 1 et 2, on retrouve les mêmes problèmes qu'avec l'agriculture raisonnée, c'est-à-dire des obligations de moyens plutôt que de résultats. Mais en même temps c'est un moyen de faire progresser les pratiques agricoles* ⁽¹⁾. » Pour les chambres d'agriculture, au contraire, la concertation sur la définition du cadre réglementaire a été insuffisante, si bien que les seuils fixés sont trop contraignants. Elles ont notamment souligné le peu d'intérêt qu'auraient les agriculteurs à se conformer à un cahier des charges si exigeant, sans contrepartie financière.

La Commission nationale de la certification environnementale (CNCE) s'est réunie pour la première fois le 25 octobre 2011. Elle est chargée de reconnaître les diverses certifications environnementales, au-delà de la HVE, comme l'agriculture raisonnée, l'Agriconfiance des coopératives, la charte des bonnes pratiques. Elle est également chargée d'agréeer les organismes de contrôle chargés d'attribuer la certification HVE. Elle a pu constater le faible nombre d'exploitations de niveau 3. En conséquence, il semble que l'article 109 ne permettra pas d'atteindre les objectifs en termes de nombre d'exploitations certifiées.

Plusieurs personnes auditionnées ont en outre déploré que la grande distribution, acteur clé, ne participe pas à la CNCE.

Le décret n° 2011-1914 du 20 décembre 2011 relatif à la mention valorisante « issus d'une exploitation de haute valeur environnementale » (NOR : AGRT1125249D), qui définit les conditions d'utilisation de cette mention et met en place un régime de sanctions administratives, a été publié au *Journal officiel* le 22 décembre 2011. Néanmoins, l'affichage ne devrait pas connaître un vaste déploiement au regard des nombreuses restrictions qui l'entourent :

– la mention est autorisée pour les produits agricoles non transformés issus d'exploitations HVE ;

– s'agissant des produits transformés, seuls ceux transformés à la ferme et comportant au moins 95 % de leurs ingrédients d'origine agricole issus d'exploitations certifiées peuvent indiquer la mention HVE « *dans la dénomination de vente des produits ou dans le champ visuel de la dénomination de vente* » du produit ;

(1) *Agrapresse*, n° 3299, 2 mai 2011

– pour les autres produits transformés, la mention HVE ne peut figurer qu'à la suite des ingrédients concernés dans la liste des ingrédients.

● **Articles 110, 111, 112, 113, 114 et 115.** – Le secrétariat général du Gouvernement considère que les articles 110 à 115 n'appellent pas de mesures réglementaires d'application (décrets) particulières.

On rappellera, pour mémoire, que ces articles portent sur le bail rural contenant des clauses environnementales (article 110), la qualification au titre de l'agriculture raisonnée (article 111), la désignation des corps de contrôle chargés de faire respecter certaines interdictions dans les zones naturelles sensibles (article 112), l'attribution de parcelles certifiées en agriculture biologique aux agriculteurs bio affectés par une opération d'aménagement foncier (article 113), l'attribution de parcelles certifiées en agriculture biologique aux locataires affectés par une opération d'aménagement foncier (article 114) et le versement d'une soulte en cas d'échanges de parcelles certifiées en agriculture biologique (article 115).

● **Article 116.** – L'article 116 prévoit que les forêts gérées durablement peuvent faire l'objet d'une écocertification de gestion durable.

Le décret fixant les critères et modalités de l'écocertification n'était pas publié à la date du 31 décembre 2012. Selon les informations transmises à vos rapporteurs, le projet est actuellement en phase de consultation.

Il existe aujourd'hui deux systèmes de certification privés, connus et internationaux :

– PEFC (*Plan European Forest Certification*) : ce système, européen, repose sur une obligation de moyens. Il couvre 5 millions d'hectares ;

– FSC (*Forest Stewardship Council*) : ce système, lié à de grandes ONG, repose sur une obligations de résultats. Il couvre vingt mille hectares.

Il existe en outre des documents de gestion définis dans le code forestier. L'espace entre ces deux systèmes est donc *de facto* assez mince. Il s'agirait d'un système de reconnaissance des organismes qui en font la demande. Il existe en fait très peu d'expériences au niveau mondial de reconnaissance de certification. Il est donc difficile d'imaginer un système français dans un contexte aussi international. Par exemple, certains pays émergents, dont la Chine, exportent de plus en plus de produits forestiers en Europe. Les acteurs de la certification souhaitent éviter que ne soit créée une certification « au rabais », avec des critères faibles.

Un tiers de la forêt française, dont seulement 14 % de la forêt privée, est certifié par l'un des deux organismes PEFC ou FSC. Pour PEFC, les réticences des acteurs de la filière à s'engager dans une telle démarche sont davantage d'ordre psychologique que financier, car le coût d'entrée est faible (11 c€/ha/an

pour les exploitants, contribution proportionnelle au chiffre d'affaires allant de 100 à 5 000 € pour les industriels).

Il est donc essentiel de développer des mécanismes qui favorisent la certification des acteurs de la filière bois. Celle-ci est tirée par la demande : plus les acheteurs réclament des produits certifiés, plus les acteurs de la filière – la certification concerne à la fois les exploitants, les industriels et les distributeurs – sont contraints de s'y engager. Si les grands groupes développent une politique d'achat de produits certifiés, le retard des administrations, qui représentent 20 % du marché de la filière bois, est important. Il est primordial que ce débouché soit fermé aux acteurs non certifiés, mais les organismes de certification rencontrent deux difficultés lorsqu'ils s'adressent au secteur public :

– une méconnaissance des dispositifs de certification de la part des acheteurs publics. Cette méconnaissance a deux conséquences néfastes : les appels d'offre ne contiennent pas toujours une exigence de certification pour les produits issus du bois ; certaines entreprises en profitent pour utiliser frauduleusement les certifications ;

– une absence d'évaluation et d'objectifs en matière d'achats responsables.

Le décret doit notamment définir quels seront les types de contrôles. Ceux-ci devraient être effectués par un tiers, afin de maintenir une indépendance de contrôle.

● **Article 117.** – L'article 117 donne une consécration légale aux objectifs de la politique génétique des semences et des plants, qui vise à l'amélioration végétale, et renforce l'encadrement de cette politique par un décret en Conseil d'État.

Le secrétariat général du Gouvernement estime qu'il n'est pas nécessaire de rédiger un nouveau décret sur ce sujet, dans la mesure où le décret n° 81-605 du 18 mai 1981 pris pour l'application de la loi du 1^{er} août 1905 sur la répression des fraudes en ce qui concerne le commerce des semences et plants couvre déjà les dispositions prévues par les dispositions de la loi Grenelle II.

Il faut faciliter l'inscription au catalogue de variétés compatibles avec la loi Grenelle II, tels que le blé tendre d'hiver, dédié à l'agriculture biologique. Cette adaptation est en cours. Elle doit se faire au moyen d'un mode d'évaluation différent, qui ne prenne plus simplement en compte la valeur agronomique et technologique (VAT) mais également la valeur environnementale de la semence (VATE). Pour certains acteurs, ce dernier point nécessite justement qu'un décret soit pris. Ce point de désaccord devra faire l'objet de discussion avec le commissariat général au développement durable.

● **Articles 118 et 119.** – Le secrétariat général du Gouvernement considère que ces articles concernant respectivement les compétences des

chambres d'agriculture et l'indication de la variété des fruits, légumes et plantes horticoles n'appellent pas de mesures réglementaires d'application (décrets) particulières.

● **Article 120.** – L'article 120 dispose que le suivi de l'approvisionnement de la restauration collective en produits biologiques et de l'évolution des surfaces en agriculture biologique fait l'objet d'un rapport annuel du Gouvernement. Le rapport de suivi pour l'année 2010 a été transmis en octobre 2011 au Parlement.

*

* *

L'application de la loi Grenelle II, pour ce qui concerne sa partie relative à l'agriculture, est donc plutôt satisfaisante. En revanche, dans une dimension d'évaluation, qui n'est pas l'objet direct du rapport d'application mais ne peut être occultée, les constats sont plus nuancés. La Cour des comptes porte ainsi un jugement sévère sur la mise en œuvre des objectifs du Grenelle, s'agissant de l'agriculture : elle souligne *« qu'il est regrettable que la mise en œuvre du bilan de santé de la PAC et l'augmentation des financements européens ne se soldent pas par un accroissement des incitations financières à caractère environnemental, l'effet de la hausse des crédits européens étant neutralisé par la réduction de l'effort national, tant au niveau du crédit d'impôt que des crédits budgétaires. »*

**RÉFÉRÉ DE LA COUR DES COMPTES, JANVIER 2012 :
IMPACT BUDGÉTAIRE ET FISCAL DU GRENELLE DE L'ENVIRONNEMENT
S'AGISSANT DE LA PARTIE AGRICULTURE**

1. Le suivi financier devrait être amélioré : La Cour constate que le suivi du financement de la partie « agriculture » s'est révélé insuffisamment interministériel. Ainsi, le ministère de l'agriculture a mobilisé 217 millions d'euros d'autorisation d'engagement supplémentaires pour la mise en œuvre de trois plans décidés dans le cadre du Grenelle – plan agriculture biologique, plan pour la performance énergétique des exploitations agricoles, plan Ecophyto 2018 – mais ces crédits n'ont pas été inclus dans le périmètre de suivi du Grenelle.

2. Deux engagements fixés par le Grenelle ne pourront être atteints ⁽¹⁾ :

L'agriculture biologique n'atteindra vraisemblablement pas l'objectif de 6 % de la surface agricole utile en 2012 ;

La part des exploitations à faible dépendance énergétique ne s'élèvera pas à 30 % en 2013. La Cour constate à cet égard qu'il est paradoxal que le maintien du niveau de financement initialement fixé ne soit pas assuré, les crédits ayant connu une baisse de plus de deux tiers entre 2009 et 2011.

(1) En matière agricole, une grande partie des engagements du Grenelle résultent d'obligations européennes déjà actées dans des directives de 2009, soit dans le programme de développement rural 2007-2013 au titre des mesures agro-environnementales, soit à la suite des mesures résultant du « bilan de santé » de la PAC.

B.— TRAMES VERTE ET BLEUE

● **Article 121.** – Cet article important complète le livre III du code de l'environnement par un titre VII nouveau consacré aux trames verte et bleue. C'est ainsi notamment que :

– l'article L. 371-1 dresse la liste des objectifs assignés aux trames verte et bleue – à savoir, enrayer la perte de biodiversité en participant à la préservation, à la gestion et à la remise en bon état des milieux nécessaires aux continuités écologiques, à travers notamment la diminution de la fragmentation et de la vulnérabilité des habitats naturels et des habitats d'espèces et l'identification, la préservation et la liaison des espaces importants pour la préservation de la biodiversité par des corridors écologiques – et en définit les contenus respectifs (espaces protégés, corridors écologiques, cours d'eau ou parties de cours d'eau, zones humides, etc.) ;

– l'article L. 371-2 prescrit l'élaboration, la mise à jour et le suivi par l'autorité administrative compétente de l'État – en association avec un comité national « trames verte et bleue » (CNTVB) – d'un document-cadre intitulé « *Orientations nationales pour la préservation et la remise en bon état des continuités écologiques* » ;

– l'article L. 371-3 prévoit qu'un document-cadre intitulé « *schéma régional de cohérence écologique* » est élaboré, mis à jour et suivi conjointement par la région et l'État en association avec un comité régional « trames verte et bleue » créé dans chaque région.

Le secrétariat général du Gouvernement a considéré que cet article appelait la publication de trois décrets d'application, dont deux seulement étaient publiés à la date du 31 janvier 2012.

α) Il s'agit, en premier lieu, du décret n° 2011-738 du 28 juin 2011 relatif au comité national « trames verte et bleue » (NOR : DEVL1113133D). Le comité national est composé de cinq collèges de dix membres chacun, à savoir un collège de représentants d'élus, un collège de représentants de l'État et de ses établissements publics, un collège de représentants d'organismes socioprofessionnels, de propriétaires et d'usagers de la nature, un collège de représentants d'associations, d'organismes ou de fondations œuvrant pour la préservation de la biodiversité et de gestionnaires d'espaces naturels ainsi qu'un collège de scientifiques, de représentants d'organismes de recherche, d'études ou d'appui aux politiques publiques et de personnalités qualifiées. Il est « *associé à l'élaboration, à la mise à jour et au suivi des orientations nationales pour la préservation et la remise en bon état des continuités écologiques* » et veille à la cohérence nationale des trames verte et bleue : à ce titre, il est saisi pour avis des projets de loi, d'ordonnance et de décret relatifs au contenu des orientations nationales ou des schémas régionaux de cohérence écologique ; il est informé des projets de loi, d'ordonnance et de décret et, avant leur adoption, des documents de

planification ou projets de portée géographique nationale, dès lors qu'ils traitent expressément des continuités écologiques ou sont susceptibles d'avoir un effet notable sur les continuités écologiques, leur préservation ou leur remise en bon état ⁽¹⁾.

Depuis son installation le 18 octobre dernier par Mme Nathalie Kosciusko-Morizet, ministre chargée de l'écologie, le comité national s'est réuni à deux reprises (8 novembre et 20 décembre 2011). Selon les informations transmises à vos rapporteurs, ces premières réunions ont permis d'examiner le projet de document intitulé « *Orientations nationales pour la préservation et la remise en bon état des continuités écologiques* » préparé par les services du ministère chargé de l'écologie ainsi que le projet de décret en Conseil d'État approuvant ces orientations. Ce document-cadre repose sur une présentation des choix stratégiques à effectuer, assortie d'un guide méthodologique « *identifiant les enjeux nationaux et transfrontaliers (...) et comportant un volet relatif à l'élaboration des schémas régionaux de cohérence écologique* » mentionnés à l'article L. 371-3 du code de l'environnement. Il a été élaboré dans le respect des travaux du comité opérationnel (COMOP) « *Trame verte et bleue* » du Grenelle de l'environnement, qu'il enrichit des compléments apportés depuis par divers groupes de travail (critères de cohérence, évaluation, etc.) ⁽²⁾.

β) Il s'agit, en second lieu, du décret destiné à assurer la mise en œuvre de tout ou partie des dispositions des articles L. 371-2, L. 371-3 et L. 371-6 du code de l'environnement. Alors qu'un texte unique était envisagé à l'origine, ce sont en définitive de deux projets dont le Conseil d'État a été saisi à la fin du mois de décembre 2011 : un décret relatif à la trame verte et bleue, qui précise les conditions d'application des articles L. 371-1 et suivants du même code ; un décret relatif aux orientations nationales, conformément aux dispositions de l'article L. 371-2 de ce code (article unique d'approbation du document-cadre).

La publication de ces décrets devrait intervenir au premier trimestre de l'année 2012.

γ) Il s'agit, en troisième lieu, du décret n° 2011-739 du 28 juin 2011 relatif aux comités régionaux « trames verte et bleue » (NOR : DEVL1113157D). Leur structure reprend le principe d'une organisation par collèges ⁽³⁾ ; ces comités sont

(1) Présidé par notre collègue Jérôme Bignon, également président du conseil d'administration du Conservatoire du littoral et de l'Agence des aires marines protégées, le comité national s'est d'ores et déjà doté d'un centre de ressources consultable en ligne (<http://www.trameverteetbleue.fr/>). Pour une analyse de la prise en charge et de la protection des continuités écologiques par le droit de l'environnement dans une perspective historique, voir l'étude éclairante de P. Billet, « La trame verte et la trame bleue, ou les solidarités écologiques saisies par le droit », in *Conseil d'État, Rapport public 2010, vol. II : L'eau et son droit*, p. 551-565.

(2) Ce document peut être téléchargé à l'adresse réticulaire http://www.developpement-durable.gouv.fr/IMG/pdf/20111114_document_cadre_V4.pdf.

(3) L'article D. 371-10 du code de l'environnement prévoit ainsi que chaque comité régional comprend cinq collèges : un collège de représentants de collectivités territoriales et de leurs groupements, représentant au

associés à l'élaboration, à la mise à jour et au suivi du schéma régional de cohérence écologique et s'assurent de la prise en compte des orientations nationales pour la préservation et la remise en bon état des continuités écologiques.

Selon les informations transmises à vos rapporteurs, quatre comités régionaux sont aujourd'hui constitués et en situation d'assurer les missions qui leur ont été confiées par le législateur : il s'agit de l'Auvergne, de l'Île-de-France, de Midi-Pyrénées et de la Basse-Normandie. Comme l'illustre le tableau ci-dessous, l'effectif moyen se trouve compris entre soixante et soixante-dix personnes – à l'exception notable de la région Midi-Pyrénées (279 membres).

| Région | Nombre total de membres | Collèges | | | | | | | | | |
|-----------------|-------------------------|----------|-----|----|-----|-----|-----|----|-----|----|-----|
| | | I | | II | | III | | IV | | V | |
| Auvergne | 60 | 21 | 35% | 12 | 20% | 13 | 21% | 9 | 15% | 5 | 8% |
| Île-de-France | 66 | 21 | 32% | 11 | 16% | 16 | 24% | 11 | 16% | 7 | 10% |
| Midi-Pyrénées | 279 | 95 | 34% | 42 | 15% | 79 | 28% | 49 | 17% | 14 | 5% |
| Basse-Normandie | 69 | 23 | 33% | 12 | 17% | 17 | 24% | 12 | 17% | 5 | 7% |

I : collège de représentants de collectivités territoriales et de leurs groupements. II : collège de représentants de l'État et de ses établissements publics. III : collège de représentants d'organismes socioprofessionnels et d'usagers de la nature de la région. IV : collège de représentants d'associations, d'organismes ou de fondations œuvrant pour la préservation de la biodiversité. V : collège de scientifiques et de personnalités qualifiées.

Source : ministère de l'Écologie, du développement durable, des transports et du logement

De manière générale, vos rapporteurs partagent la préoccupation exprimée par de nombreux acteurs non gouvernementaux et tenant aux modalités d'articulation des instruments de planification spatiale (SCoT/PLU) avec la trame verte et bleue. Ils regrettent notamment l'absence de référence expresse aux expressions « *trame verte et bleue* » ou « *espaces de continuité écologique* » et, au-delà de cette question de forme, l'insuffisante prise en compte par ceux-ci des problématiques liées à la conservation des fonctionnalités écologiques.

La question de l'opposabilité de la trame verte et bleue avait donné lieu à d'intenses débats devant l'Assemblée nationale. Lors de la table-ronde organisée sur ce sujet le 11 janvier 2012, certains représentants du monde économique se sont félicités de ce que la solution à leurs yeux la plus réaliste – celle de la simple

moins 30 % des membres du comité ; un collège de représentants de l'État et de ses établissements publics représentant au moins 15 % des membres ; un collège de représentants d'organismes socioprofessionnels et d'usagers de la nature de la région représentant au moins 20 % des membres ; un collège de représentants d'associations, d'organismes ou de fondations œuvrant pour la préservation de la biodiversité, représentant au moins 15 % des membres ; un collège de scientifiques et de personnalités qualifiées, représentant au moins 5 % des membres. Dans le respect de ces principes, il appartient au président du conseil régional et au préfet de région d'arrêter conjointement l'effectif global et la composition du comité, pour une durée de six ans (art. D. 371-11 du même code).

« *prise en compte* » de la trame par les instruments d'aménagement – ait été finalement retenue. Beaucoup de participants ont estimé que la mise en place d'un instrument flexible constituait un préalable nécessaire et pédagogique, avant qu'un mécanisme plus contraignant puisse être envisagé. Ces mêmes échanges ont mis en lumière les limites des outils disponibles pour évaluer d'éventuelles mesures de compensation ou de restauration. Vos rapporteurs ont également été informés – sans autres précisions – de la mise en place imminente d'un Fonds d'investissement pour la biodiversité et la restauration écologique (FIBRE).

● **Articles 122 et 123.** – Le secrétariat général du Gouvernement considère que ces articles n'appellent pas de mesures réglementaires d'application (décrets) particulières.

● **Article 124.** – Cet article modifie l'organisation du titre IV du livre III du code de l'environnement, ainsi que les articles L. 411-1, L. 411-2, L. 411-5 et L. 415-3 du même code.

Le décret d'application de cet article, considéré comme nécessaire par le secrétariat général du Gouvernement, n'était pas publié au 31 janvier 2012.

● **Article 125.** – Cet article pose notamment le principe selon lequel toutes les activités susceptibles d'affecter de manière significative un site Natura 2000 et qui ne figurent sur aucune liste spécifique font l'objet d'une évaluation de leurs incidences sur décision motivée de l'autorité administrative.

Pris pour l'application de cet article, le décret n° 2011-966 du 16 août 2011 relatif au régime d'autorisation administrative propre à Natura 2000 (NOR : DEVL1026258D) a pour objet de préciser ces dernières modalités : il fixe le contenu de la liste nationale de référence permettant au préfet de constituer des listes locales d'activités soumises à évaluation et organise la procédure applicable aux activités ne figurant sur aucune liste mais néanmoins susceptibles de porter atteinte aux objectifs de conservation des sites Natura 2000.

● **Article 126, 127 et 128.** – Ces articles opèrent des modifications de cohérence ou de précision sur plusieurs articles du code de l'environnement (art. L. 415-3, L. 142-1 et L. 362-5, respectivement). Le secrétariat général du Gouvernement considère qu'ils n'appellent pas de mesures réglementaires d'application (décrets) particulières.

● **Article 129.** – Cet article complète le chapitre IV du titre I^{er} du livre IV du code de l'environnement par trois sections respectivement consacrées aux plans nationaux d'action pour la conservation ou le rétablissement d'espèces menacées, aux conservatoires botaniques nationaux et aux conservatoires régionaux d'espaces naturels (CREL).

Le décret d'application de l'article L. 414-10 du code de l'environnement, dont la préparation a été confiée à la direction générale de l'aménagement, du

logement et de la nature du ministère chargé de l'écologie, est considéré comme prématuré.

Pris pour l'application de l'article L. 414-11 du même code relatif aux CREL, associations qui se consacrent à la préservation du patrimoine naturel et paysager, le décret n° 2011-1251 du 7 octobre 2011 relatif à l'agrément des conservatoires régionaux d'espaces naturels (NOR : DEVL1112136D) précise les conditions et modalités de leur reconnaissance par l'État et les régions. L'agrément est ainsi délivré, pour une durée de dix ans, par le préfet de région et le président du conseil régional et cette décision est notamment prise sur la base de la présentation d'un plan d'actions, comprenant l'obligation de réalisation d'un plan de gestion validé scientifiquement pour chaque site ou espace dont le conservatoire a la responsabilité.

● **Article 130.** – Cet article pose le principe selon lequel l'inventaire du patrimoine naturel du département de la Guyane « *fait l'objet d'un régime spécifique, adapté à ses particularités* » et que les modalités de sa réalisation sont définies par décret après concertation avec les collectivités territoriales concernées.

Les représentants du Muséum national d'histoire naturelle rencontrés par vos rapporteurs ont souligné le manque considérable de connaissances sur l'immense richesse du patrimoine guyanais et exprimé la crainte qu'une inaction prolongée ne débouche sur une fuite désastreuse de matériaux géologique, biologique et génétique vers les États-Unis.

Ce décret simple, qui n'a été soumis au Conseil national de la protection de la nature que le 15 décembre 2011, n'est pas encore publié.

● **Article 131, 132 et 133.** – Le secrétariat général du Gouvernement considère que ces articles n'appellent pas de mesures réglementaires d'application (décrets) particulières.

● **Article 134.** – Cet article complète l'article L. 141-2 du code de l'environnement afin de prévoir que lorsqu'une association de protection de l'environnement agréée au titre de l'article L. 141-1 est dissoute, les terrains non bâtis acquis pour moitié avec des crédits publics aux fins de protection de l'environnement sont dévolus par l'autorité administrative à un établissement public de l'État ou une collectivité territoriale.

Il semblerait que la finalisation du décret d'application de cet article soit ralentie par des difficultés de nature technique, la reconnaissance d'une priorité aux collectivités dans la dévolution du passif devant s'intégrer à un environnement juridique structuré par le principe de liberté d'association et la loi du 1^{er} juillet 1901. Certains acteurs, comme la Fédération nationale des conservatoires régionaux d'espaces naturels, souhaiteraient que des garanties soient de surcroît fournies quant au maintien de l'objet du foncier dévolu.

● **Article 135.** – Cet article modifie la rédaction de l'article L. 322-11 du code de l'environnement, afin de prévoir la présence d'un représentant du personnel au conseil d'administration du Conservatoire de l'espace littoral et des rivages lacustres. Les mesures réglementaires consécutives à cette modification, inspirée par le souci de rapprocher la situation du Conservatoire de celle d'autres établissements publics, ont été publiées (décret n° 2011-195 du 21 février 2011 relatif au Conservatoire de l'espace littoral et des rivages lacustres [NOR : DEVL1026400D]).

● **Articles 136 et 137.** – Le secrétariat général du Gouvernement considère que ces articles, précisant les droits reconnus au Conservatoire de l'espace littoral et des rivages lacustres, n'appellent pas de mesures réglementaires d'application (décrets) particulières.

● **Article 138.** – Cet article complète le chapitre I^{er} du titre I^{er} du livre II du code de l'environnement par un article L. 211-14, aux termes duquel « *le long de certains cours d'eau, sections de cours d'eau et plans d'eau de plus de dix hectares, l'exploitant ou, à défaut, l'occupant ou le propriétaire de la parcelle riveraine est tenu de mettre en place et de maintenir une couverture végétale permanente composée d'espèces adaptées à l'écosystème naturel environnant sur le sol d'une largeur d'au moins cinq mètres à partir de la rive, hors les espaces déjà imperméabilisés ou occupés par des bâtiments, cours, terrains clos de murs, sans préjudice des règles d'urbanisme applicables auxdits espaces.* ».

Le secrétariat général du Gouvernement estime qu'un décret précisant les modalités d'indemnisation des propriétaires non agriculteurs tenus d'implanter des bandes enherbées est nécessaire, mais ce décret n'était pas publié au 31 janvier 2012. En toute hypothèse, il semblerait que les personnes frappées par l'obligation ne seront qu'en nombre limité et que leurs rangs compteront une proportion significative de collectivités territoriales.

● **Article 139.** – Le secrétariat général du Gouvernement considère que cet article n'appelle pas de mesures réglementaires d'application (décrets) particulières.

● **Article 140.** – Cet article, qui complète l'article L. 331-15 du code de l'environnement, pose le principe selon lequel la charte d'un parc national est rendue compatible avec le schéma d'aménagement régional, dans un délai de trois ans à compter de l'approbation de celui-ci.

Les modalités d'application de cet article ont été précisées par le décret n° 2011-2020 du 29 décembre 2011 relatif aux parcs nationaux (NOR : DEVL1027792D).

● **Articles 141, 142, 143, 144 et 145.** – Le secrétariat général du Gouvernement considère que ces articles, relatifs aux parcs naturels, n'appellent pas de mesures réglementaires d'application (décrets) particulières.

● **Articles 146 et 147.** – Ces articles modifient la rédaction de l'article L. 333-1 du code de l'environnement, afin notamment de prévoir qu'un plan de financement portant sur les trois premières années du classement d'un parc naturel régional est annexé à sa charte, que la région définit un périmètre d'étude du parc ou encore que ces parcs « *ont vocation à être des territoires d'expérimentation locale pour l'innovation au service du développement durable des territoires ruraux* ».

Le décret d'application de ces deux articles, soumis au Conseil national de protection de la nature le 1^{er} avril 2011 et à la Commission consultative d'évaluation des normes le 8 septembre suivant, a été publié le 26 janvier 2012 (décret n° 2012-83 du 24 janvier 2012 relatif aux parcs naturels régionaux et portant diverses dispositions relatives aux parcs naturels marins et aux réserves naturelles [NOR : DEVL1102808D]) :

– il modifie la procédure de classement des parcs naturels régionaux (PNR), précisant les critères devant fonder la décision de classement d'un territoire en PNR (pertinence et cohérence des limites du territoire, intérêt naturel ou culturel du classement, etc.) et confie au Conseil national de la protection de la nature et à la Fédération des parcs naturels régionaux de France – saisis par le ministre chargé de la protection de la nature à l'occasion d'un projet de création de parc – le soin d'émettre un avis en opportunité sur l'intérêt même de cette création. A l'occasion d'un renouvellement de classement, la détermination du périmètre d'étude doit intervenir au plus tard trois ans avant l'expiration du classement ;

– il précise le contenu de la charte du PNR, qui doit dorénavant intégrer des objectifs visant à assurer la préservation et la remise en bon état des continuités écologiques ;

– il précise la procédure de création ou d'extension des parcs naturels marins (PNM). Cette procédure est confiée par les ministres chargés de la protection de la nature et de la mer au préfet maritime et au préfet de département intéressés. Lorsque le projet concerne plusieurs façades maritimes métropolitaines ou plusieurs départements, le Premier ministre désigne des préfets coordonnateurs, dans les conditions prévues par le décret n° 2004-374 du 29 avril 2004 relatif aux pouvoirs des préfets, à l'organisation et à l'action des services de l'État dans les régions et départements.

● **Articles 148, 149 et 150.** – Le secrétariat général du Gouvernement considère que ces articles n'appellent pas de mesures réglementaires d'application (décrets) particulières.

C.— ASSAINISSEMENT ET PROTECTION DES RESSOURCES EN EAU

● **Article 151.** – Cet article complète le code rural et de la pêche par un article L. 514-5 permettant aux chambres d’agriculture de solliciter l’autorisation de prélèvement d’eau pour l’irrigation pour le compte de l’ensemble des préleveurs irrigants et d’exercer les compétences découlant de l’octroi de celle-ci.

La modification de l’article L. 211-3 du code de l’environnement opérée par ce même article 151 appelle un décret d’application, précisant les critères et modalités de mise en œuvre de la participation financière des préleveurs irrigants – et, le cas échéant, d’autres contributeurs volontaires – aux missions de l’organisme unique de gestion collective (OUGC). Ce décret a été publié le 26 janvier 2012 (décret n° 2012-84 du 24 janvier 2012 relatif à la participation financière des préleveurs irrigants aux dépenses liées aux missions de l’organisme unique de gestion collective des prélèvements d’eau pour l’irrigation [NOR : DEVL1117910D])⁽¹⁾.

● **Articles 152, 153, 154 et 155.** – Le secrétariat général du Gouvernement considère que ces articles n’appellent pas de mesures réglementaires d’application (décrets) particulières.

● **Article 156.** – Cet article prévoit que les communautés d’agglomération compétentes dans le domaine de l’assainissement à la date de la promulgation de la loi « *délibèrent sur la délimitation des zones mentionnées au 2° du II de l’article L. 5216-5 du code général des collectivités territoriales* » avant le 1^{er} janvier 2015 : concrètement, il s’agit des périmètres pertinents pour l’assainissement des eaux usées, la collecte et le stockage des eaux pluviales ainsi que, le cas échéant, le traitement des pollutions apportées au milieu par le rejet de ces eaux.

Le décret n° 2011-815 du 6 juillet 2011 relatif à la taxe pour la gestion des eaux pluviales urbaines (NOR : DEVL1101034D), pris pour l’application des articles 156 et 165 de la loi Grenelle II, est venu poser les fondements du service public de gestion des eaux pluviales urbaines et a ouvert la possibilité d’instituer une taxe facultative pour contribuer à son financement par les communes ou leurs groupements⁽²⁾.

(1) Le décret précise notamment que la participation d’un préleveur irrigant peut comprendre une partie forfaitaire et, le cas échéant, une partie variable calculée au choix à partir des superficies irrigables, des superficies irriguées, du nombre de points de prélèvements, des volumes ou débits demandés, des volumes ou débits communiqués par le préfet en application du plan de répartition, ou en combinant ces paramètres. Son montant est déterminé par délibération de l’organisme unique de gestion collective, sous le contrôle du représentant de l’État.

(2) Ce décret, qui insère dans le chapitre III du titre III du livre III de la deuxième partie du code général des collectivités territoriales (partie réglementaire) une section 14 intitulée « Taxe pour la gestion des eaux pluviales urbaines » (art. R. 2333-139 à R. 2333-144) : – définit le système de gestion des eaux pluviales en énumérant les ouvrages ou espaces conçus à cet effet par la commune ou le groupement ; – fixe les obligations de l’entité compétente pour instituer la taxe ; – précise l’assiette de la taxe ; – encadre les

● **Article 157.** – Le secrétariat général du Gouvernement considère que cet article n'appelle pas de mesures réglementaires d'application (décrets) particulières.

● **Article 158.** – Cet article ajoute une sous-section 2 à la section 4 du chapitre III du titre I^{er} du livre II du code de l'environnement, consacrée à la gestion de l'eau et de la biodiversité du marais poitevin. Compte tenu des compétences dévolues aux collectivités territoriales, l'Établissement public du marais poitevin a notamment pour missions l'étude et le suivi de la ressource en eau, des milieux aquatiques et des usages de l'eau (à l'exclusion de la distribution d'eau potable), le suivi et la coordination de la gestion opérationnelle des niveaux d'eau du marais, l'information des usagers de l'eau et l'amélioration du bon état quantitatif des masses d'eau (notamment par la réalisation et la gestion des ouvrages nécessaires pour la mobilisation de ressources de substitution).

Pris pour l'application de l'article L. 213-12-1 du même code, le décret n° 2011-912 du 29 juillet 2011 relatif à l'établissement public pour la gestion de l'eau et de la biodiversité du Marais poitevin (NOR : DEVL1028766D) est venu préciser les règles de fonctionnement de l'établissement, définir son périmètre d'intervention et arrêter la composition de son conseil d'administration et de ses commissions spécialisées, les dispositions relatives à son régime financier et comptable ainsi que le statut du personnel.

● **Article 159.** – Cet article modifie substantiellement la rédaction de l'article L. 2224-8 du code général des collectivités territoriales, définissant le contenu de la mission de contrôle des communes au regard des installations d'assainissement non collectif (ANC). Selon la nouvelle rédaction, cette mission consiste : dans le cas des installations neuves ou à réhabiliter, en un examen préalable de la conception joint, s'il y a lieu, à tout dépôt de demande de permis de construire ou d'aménager et en une vérification de l'exécution ; dans le cas des autres installations, en une vérification du fonctionnement et de l'entretien.

Le décret d'application de cet article a été intégré au décret d'application de l'ordonnance de simplification des autorisations d'urbanisme, dont le projet a été examiné par la section des travaux publics du Conseil d'État au cours de sa séance du 24 janvier 2012. Ce décret est actuellement présenté à la signature des ministres compétents.

● **Article 160.** – Le secrétariat général du Gouvernement considère que cet article n'appelle pas de mesures réglementaires d'application (décrets) particulières.

● **Article 161.** – Cet article modifie les articles L. 2224-5, L. 224-7-1, L. 2224-8 du code général des collectivités territoriales ainsi que les articles L. 213-10-9 et L. 213-14-1 du code de l'environnement. Il en résulte notamment que les communes exerçant la compétence de distribution d'eau potable doivent établir, avant le 1^{er} janvier 2014, un schéma comprenant les zones desservies par le réseau de distribution et un descriptif détaillé des ouvrages de transport et de distribution d'eau potable et se doter d'un plan d'action en cas de dépassement du taux de perte en eau du réseau (dans un délai de trois ans à compter du constat de ce dépassement).

Le décret d'application nécessaire à la mise en œuvre des dispositions des articles L. 2224-7-1 et L. 2224-8 du code général des collectivités territoriales a fait l'objet d'une consultation en janvier 2011 via l'Association scientifique et technique pour l'eau et l'environnement (ASTEE) et été soumis aux avis du Comité national de l'eau et de la Commission consultative d'évaluation des normes les 10 mai et 6 octobre 2011, respectivement. Il a été publié le 28 janvier dernier (décret n° 2012-97 du 27 janvier 2012 relatif à la définition d'un descriptif détaillé des réseaux des services publics de l'eau et de l'assainissement et d'un plan d'actions pour la réduction des pertes d'eau du réseau de distribution d'eau potable [NOR : DEVL1132866D]).⁽¹⁾

● **Article 162.** – Le secrétariat général du Gouvernement considère que cet article n'appelle pas de mesures réglementaires d'application (décrets) particulières.

● **Article 163.** – Cet article, qui modifie la rédaction de l'article L. 2224-11-4 du code général des collectivités territoriales, pose le principe selon lequel le fichier des abonnés – constitué des données à caractère personnel pour la facturation de l'eau et de l'assainissement – ainsi que les caractéristiques des compteurs et les plans des réseaux mis à jour sont remis par le délégataire au délégant au moins six mois avant l'échéance du contrat de délégation de service public d'eau ou d'assainissement. Cette obligation doit permettre de garantir la continuité du service en cas de changement d'exploitant et a pour ambition de faciliter l'analyse des offres des entreprises concurrentes, en permettant à la collectivité de réaliser des simulations de recettes en fonction des tarifs proposés par les candidats.

Le décret n° 2011-1907 du 20 décembre 2011 fixant les modalités applicables à la transmission par le délégataire au délégant des supports techniques nécessaires pour la facturation de l'eau (NOR : DEVL1115113D) est

(1) Le décret prévoit que le descriptif doit inclure, d'une part, le plan des réseaux mentionnant la localisation des dispositifs généraux de mesure, d'autre part, un inventaire des réseaux comprenant la mention des linéaires de canalisations, la catégorie de l'ouvrage, des informations cartographiques ainsi que les informations disponibles sur les matériaux utilisés et les diamètres des canalisations. Ce descriptif doit être régulièrement mis à jour. Lorsque les pertes d'eau dans les réseaux de distribution dépassent les seuils fixés par le décret, un plan d'actions et de travaux doit être engagé, à défaut duquel une majoration de la redevance pour prélèvement sur la ressource en eau est appliquée.

venu préciser le contenu du fichier des abonnés. Ce fichier doit être transmis sous format électronique sécurisé à la collectivité, qui en assure la conservation dans les conditions prévues par la loi du 6 janvier 1978 relative à l'informatique, aux fichiers et aux libertés.

● **Article 164.** – Le secrétariat général du Gouvernement considère que cet article, qui vise à faciliter le captage et l'utilisation des eaux pluviales à des fins domestiques, n'appelle pas de mesures réglementaires d'application (décrets) particulières.

● **Article 165.** – Cet article rend possible la mise en place d'un service public de gestion des eaux pluviales urbaines financé par une ressource pérenne, puisque le premier alinéa de l'article L. 2333-97 du code général des collectivités territoriales dispose désormais que « *la gestion des eaux pluviales urbaines correspondant à la collecte, au transport, au stockage et au traitement des eaux pluviales des aires urbaines constitue un service public administratif relevant des communes, qui peuvent instituer une taxe annuelle pour la gestion des eaux pluviales urbaines, dont le produit est affecté à son financement. Ce service est désigné sous la dénomination de service public de gestion des eaux pluviales urbaines.* ».

La mise en œuvre de cet article est assurée par le décret du 6 juillet 2011 précité.

D.— STRATÉGIE EN FAVEUR DU MILIEU MARIN

● **Article 166.** – Cet article très important opère la transposition en droit français de la directive 2008/56/CE du Parlement européen et du Conseil du 17 juin 2008 établissant un cadre d'action communautaire dans le domaine de la politique pour le milieu marin – dite directive-cadre « *Stratégie pour le milieu marin* ». C'est ainsi que sont mis en place, dans le cadre de l'ajout d'un chapitre IX au titre I^{er} du livre II du code de l'environnement :

– une « *stratégie nationale pour la mer et le littoral* », document de référence pour la protection du milieu, la valorisation des ressources marines et la gestion intégrée et concertée des activités liées à la mer et au littoral ;

– des « *documents stratégiques de façade* », qui définissent les objectifs de la gestion intégrée de la mer et du littoral et les dispositions correspondant à ces objectifs, pour chacune des façades maritimes délimitées par la stratégie nationale pour la mer et le littoral et dans le respect des principes et des orientations posés par celle-ci ⁽¹⁾ ;

(1) Il est aujourd'hui prévu de structurer le littoral métropolitain autour de quatre façades, dont une en Méditerranée et les trois autres sur les côtes atlantiques (en fonction des réalités géographiques et humaines et de la disposition des bassins versants).

– des « *documents stratégiques de bassin* » en outre-mer, qui prennent en compte les enjeux propres à chacun des outre-mer – notamment, les coopérations avec les États et régions riverains ;

– des « *plans d'action pour le milieu marin* » dans chaque région (ou sous-région) marine, assortis d'objectifs environnementaux, d'indicateurs associés et de mesures destinées à réaliser et maintenir un bon état écologique du milieu marin ou à conserver celui-ci.

Le secrétariat général du Gouvernement considère que quatre décrets sont nécessaires pour donner une pleine effectivité à l'ensemble de ces dispositions. Le décret précisant le contenu et les modalités d'élaboration des plans d'action pour le milieu marin a été publié au printemps 2011 (décret n° 2011-492 du 5 mai 2011 relatif au plan d'action pour le milieu marin [NOR : DEVX1106607D]) et les trois autres sont attendus pour les mois à venir :

– décret sur le contenu du document stratégique de façade, sur les modalités de son élaboration pour les façades métropolitaines et sur les conditions d'élaboration de la stratégie nationale pour la mer ;⁽¹⁾

– décret d'adoption de la stratégie nationale pour la mer ;

– décret sur la composition et le fonctionnement des conseils maritimes ultramarins et sur les documents stratégiques de bassin.

● **Article 167.** – Cet article modifie la rédaction de l'article L. 146-4 du code de l'urbanisme, afin de donner une base juridique solide à la réalisation des ouvrages nécessaires au raccordement aux réseaux publics de transport ou de distribution d'électricité des installations marines utilisant les énergies renouvelables.

Le décret n° 2012-41 du 12 janvier 2012 relatif aux installations de production d'électricité à partir de sources d'énergie renouvelable (NOR : DEVL1113408D) est venu compléter ces dispositions : il détermine notamment la nature des installations dispensées de toute formalité au titre du code de l'urbanisme en raison de leur nature et de leur implantation en mer et précise les modalités d'instruction d'une demande de permis de construire une éolienne en dehors d'une zone de développement de l'éolien.

● **Article 168.** – Cet article modifie les articles 41 et 43 de la loi n° 86-2 du 3 janvier 1986 relative à l'aménagement, la protection et la mise en valeur du littoral, afin de modifier l'appellation, la composition et les missions du Conseil national du littoral.

(1) Examiné par la section compétente du Conseil d'État le 31 janvier dernier, ce décret devrait être publié dans le courant du mois de février 2012.

Le décret d'application nécessaire a été publié au premier semestre 2011 (décret n° 2011-637 du 9 juin 2011 relatif aux attributions, à la composition et au fonctionnement du Conseil national de la mer et des littoraux [NOR : DEVD1111824D]).

● **Article 169.** – Cet article habilitant le Gouvernement à prendre par voie d'ordonnances, dans les conditions prévues à l'article 38 de la Constitution et dans un délai d'un an à compter de la publication de la loi Grenelle II, « *toute mesure relevant du domaine de la loi et de la compétence de l'État, tendant à étendre et adapter les dispositions des articles L. 219-3 à L. 219-5 du code de l'environnement aux départements et régions d'outre-mer, aux collectivités d'outre-mer et à la Nouvelle-Calédonie* », n'appelait pas de mesures réglementaires d'application (décrets) particulières.

● **Article 170.** – Cet article introduit un article L. 644-15 dans le code rural et de la pêche maritime, afin de donner une base juridique à l'octroi d'une écocertification aux produits issus de la pêche durable.

Les mesures d'application de cette disposition ont été regroupées dans un décret publié le 28 janvier 2012 (décret n° 2012-104 du 27 janvier 2012 relatif à l'écolabel des produits de la pêche maritime [NOR : AGRM1131392D]). Ce décret constitue la « commission de l'écolabel des produits de la pêche maritime », placée auprès du directeur général de l'Établissement national des produits de l'agriculture et de la mer (FranceAgriMer). Il fixe les modalités d'élaboration, de révision et d'homologation du référentiel déterminant les conditions auxquelles doivent répondre les produits de la pêche pour bénéficier de l'écolabel. Il détaille également les procédures de certification des producteurs et opérateurs à l'aval de la filière et définit le rôle des organismes certificateurs et les procédures de contrôle de ces producteurs et opérateurs sollicitant l'écolabel.

E.— DISPOSITIONS COMPLÉMENTAIRES

● **Article 171.** – Cet article complète les articles 68-2, 83, 83-1 et 141 du code minier, afin notamment de soumettre l'ouverture de travaux de recherches ou d'exploitation de mines à la constitution de garanties financières pour les mines comportant des installations de gestion de déchets « *lorsqu'une défaillance de fonctionnement ou d'exploitation, telle que l'effondrement d'un terril ou la rupture d'une digue, pourrait causer un accident majeur* » : ces garanties sont destinées à « *assurer, suivant la nature des dangers ou inconvénients de chaque catégorie d'installations, la surveillance du site et le maintien en sécurité de l'installation, les interventions éventuelles en cas d'accident avant ou après la fermeture et la remise en état après fermeture.* »

Le décret assurant la mise en œuvre de ce dispositif de garanties financières a été publié quatre mois après l'adoption de la loi Grenelle II (décret n° 2010-1389 du 12 novembre 2010 relatif à l'obligation de constituer des

garanties financières avant l'ouverture de travaux de recherche ou d'exploitation de mines [NOR : DEVO1019693D]).

● **Article 172.** – Le secrétariat général du Gouvernement considère que cet article n'appelle pas de mesures réglementaires d'application (décrets) particulières.

*

* *

Considérant l'ensemble des dispositions regroupées au sein des chapitres II à VI de ce titre, vos rapporteurs considèrent que la dynamique née de la loi Grenelle II se poursuit et se félicitent notamment de la mise en place progressive de l'ensemble des instruments en faveur de la protection de la biodiversité.

VII.— DISPOSITIONS RELATIVES AUX RISQUES, À LA SANTÉ ET AUX DÉCHETS (TITRE V : ARTICLES 173 À 223)

Au 31 janvier 2012, le décompte du secrétariat général du Gouvernement identifiait 45 décrets d'application à publier pour ce titre, dont 1 considéré comme inutile. A cette date, 75 % des décrets avaient été publiés (contre 40,9 % à la date du 30 juin 2011). En d'autres termes, dix-huit mois après le vote de la loi, la mise en œuvre intégrale des dispositions de ce titre requiert encore la publication de 11 décrets d'application.

A.— EXPOSITIONS À DES NUISANCES LUMINEUSES ET SONORES

● **Article 173.** – Cet article introduit dans le titre VIII du livre V du code de l'environnement est complété par un chapitre III consacré à la prévention des nuisances lumineuses. L'article L. 583-1 du même code dispose ainsi que « *pour prévenir ou limiter les dangers ou trouble excessif aux personnes et à l'environnement causés par les émissions de lumière artificielle et limiter les consommations d'énergie* », des prescriptions peuvent être imposées aux exploitants ou utilisateurs de certaines installations lumineuses pour réduire ces émissions.

Les mesures réglementaires ont été regroupées dans le décret n° 2011-831 du 12 juillet 2011 relatif à la prévention et à la limitation des nuisances lumineuses (NOR : DEVP1113796D). Celui-ci définit les installations lumineuses et leurs équipements concernés par la réglementation. Il précise les conditions dans lesquelles ses prescriptions peuvent être adaptées aux caractéristiques des zones d'implantation de ces installations. Il donne compétence au ministre chargé de l'environnement et au préfet pour interdire ou limiter le fonctionnement dans le temps de certaines installations lumineuses. Il donne en outre la possibilité à l'autorité compétente de sanctionner les infractions à la réglementation par une amende administrative.

Alors qu'un arrêté complémentaire est encore attendu, les entretiens réalisés par vos rapporteurs leur ont permis de constater qu'un débat « prospérait » sur la question du niveau d'exigence en termes de pollution lumineuse et que les différentes parties prenantes (État, collectivités locales, usagers, professionnels regroupés au sein du syndicat de l'éclairage, etc.) n'avaient pas encore trouvé les voies d'un terrain d'entente.

Réduction de la pollution lumineuse et label « Villes et villages étoilés »

Quatre-vingt-huit communes françaises, représentant deux cent mille habitants, ont reçu le label « Villes et villages étoilés » au concours 2011 organisé par l'Association nationale pour la protection du ciel et de l'environnement nocturnes (ANPCEN).

Ce label comporte de une à cinq étoiles, selon les économies d'énergie et la réduction de la pollution lumineuse réalisées. En 2011, six communes ont obtenu cinq étoiles : Cottun (14), Dame-Marie (27), Irreville (27), Soulaines sur Aubance (49), Bellou le Trichard (61) Saint-Franc (73). Les communes ainsi labellisées présentent une consommation annuelle moyenne par habitant de 46 kWh, contre 91 kWh/hab en moyenne en France en 2005.

Source : dépêche Actu-Environnement.com [en ligne], 17 janvier 2012.

● **Articles 174, 175, 176 et 177.** – On rappellera ici simplement, pour mémoire que :

– les articles 174 et 175 prévoient un élargissement des compétences de l'Autorité de contrôle des nuisances aéroportuaires et réforment le processus de sanctions ;

– l'article 176 étend les dispositions du code de l'urbanisme applicables aux zones de bruit des aérodromes aux nouveaux aérodromes ayant vocation à accueillir le trafic de passager en substitution d'un aérodrome soumis à ces dispositions ;

– l'article 177 concerne le respect d'un volume sonore égal par les chaînes de télévision.

Le secrétariat général du Gouvernement considère que les articles 174 à 177 n'appellent pas de mesures réglementaires d'application (décrets) particulières.

● **Article 178.** – Cet article introduit le principe selon lequel les entreprises ferroviaires faisant circuler des trains sur le réseau ferré « *contribuent à la réduction du bruit dans l'environnement, en adaptant notamment les dispositifs de roulage et de freinage de leur matériel roulant.* ».

Le décret n° 2011-890 du 26 juillet 2011 pris pour l'application de l'article L. 571-10-1 du code de l'environnement (NOR : TRAT1111714D) précise que l'obligation ainsi imposée aux entreprises ferroviaires doit être satisfaite en ayant recours aux spécifications techniques d'interopérabilité (STI) adoptées par l'Union européenne et à la réglementation technique de sécurité édictée par le ministre chargé des transports. Le respect de ces dispositions est sanctionné par l'autorisation délivrée par l'Établissement public de sécurité ferroviaire (EPSF) pour tout nouveau matériel roulant ou pour toute modification substantielle réalisée sur un matériel en service.

B.— AUTRES EXPOSITIONS COMPORTANT UN RISQUE POUR LA SANTÉ

En posant le principe selon lequel « *la politique environnementale sera prise en compte comme une composante de la politique de santé dont le lien étroit avec l'environnement et la santé des écosystèmes sera reconnu* », l'article 36 de la loi Grenelle I témoignait de la volonté du législateur d'ériger l'environnement en composante majeure de la politique de santé publique. Bien que cette volonté affichée ne constituât pas une réelle nouveauté⁽¹⁾, la loi de programmation a néanmoins contribué à conférer une assise juridique au concept de santé environnementale (*Environmental Health*). Cette notion – définie en 1994 par l'Organisation mondiale de la santé comme l'ensemble des « *aspects de la santé humaine, y compris la qualité de vie, qui sont déterminés par les facteurs physiques, chimiques, biologiques, sociaux, psychosociaux et esthétiques de notre environnement* » – irrigue à son tour l'ensemble de la loi portant engagement national pour l'environnement, à travers l'objectif affiché d'assurer une cohérence d'action globale visant à établir une harmonie entre l'homme et son environnement.

● **Article 179.** – Le secrétariat général du Gouvernement considère que cet article n'appelle pas de mesures réglementaires d'application (décrets) particulières.

● **Article 180.** – Cet article ajoute au chapitre I^{er} du titre II du livre II du code de l'environnement une section consacrée à la qualité de l'air intérieur. Ces dispositions prévoient ainsi que la surveillance de la qualité de l'air intérieur incombe au propriétaire ou à l'exploitant de certains établissements recevant du public lorsque la configuration des locaux ou la nature du public le justifie (article L. 221-8), qu'un cadre de certification des écomatériaux est mis en place dans les instances existantes habilitées à certifier des produits revendiquant les mêmes usages (article L. 221-9) et que les produits de construction et d'ameublement ainsi que les revêtements muraux et de sol, les peintures et vernis qui émettent des substances dans l'air ambiant sont soumis à une obligation d'étiquetage des polluants volatils à partir du 1^{er} janvier 2012 (article L. 221-10).

Le secrétariat général du Gouvernement a considéré que quatre décrets étaient nécessaires pour assurer la mise en œuvre de cet article :

– le décret n° 2010-1268 du 22 octobre 2010 relatif à la régionalisation des organismes agréés de surveillance de la qualité de l'air (NOR : DEVE1024807D) tire les conséquences de l'obligation légale de ne recourir désormais, dans chaque région, qu'à un organisme unique agréé par le ministre chargé de l'environnement pour assurer la surveillance de la qualité de l'air ;

(1) La connexité entre environnement et santé humaine se trouve placée au sommet de la hiérarchie des normes depuis 2005, puisque l'article 1^{er} de la Charte de l'environnement dispose que « chacun a le droit de vivre dans un environnement équilibré et respectueux de la santé. ».

– le décret n° 2011-1728 du 2 décembre 2011 relatif à la surveillance de la qualité de l’air intérieur dans certains établissements recevant du public (NOR : DEVP1116193D) instaure de manière progressive l’obligation de surveiller périodiquement la qualité de l’air intérieur dans ces établissements. Cette obligation devra être satisfaite : α) avant le 1^{er} janvier 2015, pour les établissements d’accueil collectif d’enfants de moins de six ans et les écoles maternelles ; β) avant le 1^{er} janvier 2018, pour les écoles élémentaires ; γ) avant le 1^{er} janvier 2020, pour les accueils de loisirs et les établissements d’enseignement du second degré ; δ) avant le 1^{er} janvier 2023, pour les autres établissements ;

– le décret dressant la liste des polluants de l’air intérieur dont la présence est à surveiller et définissant les méthodes de prélèvement et d’analyse a été soumis à la Commission consultative d’évaluation des normes en octobre 2011 et devrait être publié prochainement ;

– le décret n° 2011-321 du 23 mars 2011 relatif à l’étiquetage des produits de construction ou de revêtement de mur ou de sol et des peintures et vernis sur leurs émissions de polluants volatils (NOR : DEVL1101903D) instaure l’obligation d’indiquer – sur une étiquette placée sur le produit ou son emballage – ses caractéristiques d’émission en substances volatiles polluantes ⁽¹⁾.

Les entretiens réalisés par vos rapporteurs ont fait émerger une préoccupation ponctuelle de certaines associations, qui regrettent la rédaction de l’article R. 221-36 du code de l’environnement opérée par le décret du 2 décembre 2011 précité : lorsque, pour au moins pour un polluant mesuré, le résultat des analyses effectuées dans un établissement dépasse les valeurs-limites acceptables et que le propriétaire – ou, le cas échéant, l’exploitant de cet établissement – ne fait pas réaliser l’expertise de nature à identifier les causes de la présence de pollution, le préfet a la faculté – et non l’obligation – d’en prescrire la réalisation aux frais de l’intéressé. Ces associations craignent que la capacité d’appréciation en opportunité reconnue au représentant de l’État ne vide cette disposition de toute substance dans certaines situations problématiques.

● **Article 181.** – Le secrétariat général du Gouvernement considère que cet article, qui prévoit qu’en cas d’épisode de pic de pollution prolongé « *le ministre chargé de l’aviation civile prend les mesures nécessaires pour tenir compte de la pollution due aux mouvements d’aéronefs* », n’appelle pas de mesures réglementaires d’application (décrets) particulières.

● **Article 182.** – Cet article introduit dans le chapitre VIII du titre II du livre II du code de l’environnement une section consacrée à l’expérimentation de

(1) Il s’agit d’une autodéclaration, le fabricant étant responsable de l’exactitude des informations mentionnées sur l’étiquette, qu’il obtient par le moyen de son choix. L’entrée en vigueur du décret est échelonnée : – pour les produits mis à disposition sur le marché à compter du 1^{er} janvier 2012, le 1^{er} janvier 2012 ; – pour les produits mis à disposition sur le marché avant le 1^{er} janvier 2012, le 1^{er} septembre 2013. Par ailleurs, les modalités de présentation de l’étiquette et les substances polluantes concernées sont précisées dans un arrêté.

« zones d'actions prioritaires pour l'air » (ZAPA). L'article L. 228-3, § I, dispose en effet que « *dans les communes ou groupements de communes de plus de cent mille habitants où une mauvaise qualité de l'air est avérée (...), une zone d'actions prioritaires pour l'air, dont l'accès est interdit aux véhicules contribuant le plus à la pollution atmosphérique, peut être instituée, à titre expérimental, afin de lutter contre cette pollution et notamment réduire les émissions de particules et d'oxydes d'azote.* »

Le secrétariat général du Gouvernement estime qu'une publication du décret autorisant les projets ZAPA serait aujourd'hui prématurée et n'envisage celle-ci qu'au cours du premier trimestre 2013. Cette date tardive apparaît d'autant plus surprenante que la Commission européenne a saisi la Cour de justice de l'Union européenne en novembre 2011 pour non respect par la France des seuils européens en matière de pollution de l'air par les particules fines (diamètre inférieur à 10 µm)⁽¹⁾.

En revanche, le décret identifiant les véhicules auxquels l'accès aux ZAPA ne peut être interdit et précisant les modalités de demande d'autorisations de circulation dérogatoires, d'une part, et le décret définissant le régime des sanctions applicables en cas d'infraction à l'interdiction de circuler dans une ZAPA, d'autre part, ont été soumis au Conseil national de l'air le 30 juin 2011 et à la Commission consultative d'évaluation des normes le 3 novembre suivant ; leur publication interviendrait dans le courant du premier trimestre 2012.

Les entretiens réalisés par vos rapporteurs leur ont permis de se rendre compte que ce dispositif suscite un grand intérêt auprès d'associations œuvrant à l'amélioration du cadre et de la qualité de vie, particulièrement dans les zones où ceux-ci apparaissent dégradés. Des inquiétudes s'expriment également, auxquelles il appartiendra notamment aux mesures réglementaires attendues de donner une réponse équilibrée. Ces associations estiment ainsi nécessaire que les restrictions apportées à la circulation de certains véhicules aient pour contrepartie une véritable alternative en termes de transports en commun fiables et compétitifs, ce qui suppose une mobilisation appropriée de l'autorité organisatrice des transports compétente : elles soulignent qu'il est notamment indispensable de prendre en considération les déplacements contraints sur des horaires décalés ainsi que les horaires spécifiques de grandes unités génératrices de déplacements et se trouvant dans la zone de la ZAPA – comme les hôpitaux, par exemple. Elles souhaitent également, au terme des expérimentations, que les critères techniques retenus pondèrent consommation et efficacité énergétique et permettent d'écarter les véhicules polluants de grosse cylindrée ; une différenciation entre véhicules à deux et à quatre roues serait enfin considérée comme justifiée.

(1) Sur cette question, voir P. Collet, « *Qualité de l'air : la France prépare dans l'urgence une réponse aux poursuites engagées devant la CJUE* », Actu-Environnement.com [en ligne], 29 novembre 2011.

● **Article 183.** – Cet article traite de la question de l'exposition de diverses catégories de personnes aux émissions radioélectriques et aux champs électromagnétiques.

Il est ainsi introduit un article L. 4453-1 dans le code du travail, aux termes duquel « *les règles de prévention des risques pour la santé et la sécurité des travailleurs exposés aux champs électromagnétiques sont déterminées par décret en Conseil d'État* ». Selon les informations transmises à vos rapporteurs, c'est la direction générale du travail du ministère du travail, de l'emploi et de la santé qui est responsable de la préparation de ce décret ; celle-ci serait peu avancée et vos rapporteurs s'en étonnent, considérant les enjeux de santé publique attachés à cette question.

● **Article 184.** – Cet article prévoit que, pour tout appareil de téléphonie mobile proposé à la vente sur le territoire national, le débit d'absorption spécifique doit être indiqué de façon lisible et en français.

Le décret d'application de cette disposition, dont la préparation a échoué au ministère du travail, de l'emploi et de la santé, a été publié quatre mois après l'adoption de la loi Grenelle II (décret n° 2010-1207 du 12 octobre 2010 relatif à l'affichage du débit d'absorption spécifique des équipements terminaux radioélectriques [NOR : SASP1011528D]).

● **Article 185.** – Cet article important complète le titre II du livre V du code de l'environnement par un chapitre III intitulé : « *Prévention des risques pour la santé et l'environnement résultant de l'exposition aux substances à l'état nanoparticulaire* ».

La question des nanoparticules est éminemment sensible, car ces substances sont utilisées dans de très nombreux produits comme les médicaments mais aussi les téléphones portables, les micro-ordinateurs ou encore des articles de consommation courante comme des lunettes, des chaussettes, des raquettes de tennis, etc. S'interroger sur la nécessité de la présence des nanoparticules dans des produits dits « *de confort* » apparaît d'autant plus légitime que leurs propriétés physico-chimiques leur permettent d'agir au niveau cellulaire et qu'elles peuvent, de surcroît, présenter un caractère biopersistant.

L'article L. 523-1 (nouveau) du code de l'environnement prévoit donc que les personnes qui fabriquent, importent ou distribuent des substances à l'état nanoparticulaire – en l'état ou contenues dans des mélanges sans y être liées – ou des matériaux destinés à rejeter de telles substances dans des conditions normales ou raisonnablement prévisibles d'utilisation « *déclarent périodiquement à l'autorité administrative, dans un objectif de traçabilité et d'information du public, l'identité, les quantités et les usages de ces substances, ainsi que l'identité des utilisateurs professionnels à qui elles les ont cédées à titre onéreux ou gratuit* ». L'ensemble des informations collectées est mis à la disposition des

autorités de contrôle ainsi qu'à celle d'organismes spécialisés aux fins d'évaluation des risques.

Un décret doit venir compléter l'ensemble de ces dispositions, précisant notamment les organismes bénéficiaires des informations sur les producteurs, importateurs et utilisateurs de substances à l'état nanoparticulaire ainsi que la forme et le contenu de la déclaration obligatoire des nanomatériaux. Selon les informations transmises à vos rapporteurs, le projet notifié à la Commission européenne bénéficie d'un accord de principe mais a fait l'objet d'observations en retour. Il est actuellement présenté à la signature des ministres compétents.

De manière générale, l'une des difficultés tient à la définition même de ce qu'est un nanomatériau et aux seuils à prendre en considération afin de juger de la nocivité de l'exposition prolongée aux substances à l'état nanoparticulaire. Il semblerait qu'il y ait, sur ce point, des nuances entre la définition adoptée par la France et celle d'ores et déjà retenue par l'Union européenne dans le cadre du Comité scientifique des risques sanitaires émergents et nouveaux (CSRSEN)⁽¹⁾.

Par ailleurs, certains acteurs associatifs s'interrogent sur l'économie du dispositif. S'ils se félicitent du caractère obligatoire de la déclaration des nanomatériaux, ils sont néanmoins perplexes quant à son utilité pratique : le consommateur connaîtra bien à l'avenir la composition exacte du produit qu'il acquiert, mais il ne sera pas pour autant en mesure d'évaluer justement les risques inhérents à l'exposition à ce type de substance. Par exemple, le nanotitane contenu dans certaines crèmes solaires sera mentionné sur l'emballage de ces dernières – ce qui constitue bien la première étape d'une pédagogie de la prévention – mais le risque encouru ne sera en aucun cas identifié⁽²⁾. Ces associations souhaitent également qu'une base de données publique sur la dangerosité des nanomatériaux soit constituée et rendue accessible.

Lors de la table-ronde organisée le 11 octobre dernier, vos rapporteurs ont relevé d'autres sources de préoccupation. L'Agence nationale de sécurité sanitaire de l'alimentation, de l'environnement et du travail (ANSES), qui sera responsable de la constitution et du fonctionnement de la base de données, s'est ainsi inquiétée

(1) *La Recommandation de la Commission européenne en date du 18 octobre 2011 et relative à la définition des nanomatériaux (2011/696/UE), qui s'appuie sur l'avis du CSRSEN intitulé « Scientific basis for the definition of the term "Nanomaterial" » (8 décembre 2010), considère qu'il faut entendre par « nanomatériau » un matériau naturel « formé accidentellement ou manufacturé contenant des particules libres, sous forme d'agrégat ou sous forme d'agglomérat, dont au moins 50 % des particules, dans la répartition numérique par taille, présentent une ou plusieurs dimensions externes se situant entre 1 [nanomètre] et 100 [nanomètres]. »*

(2) *Selon certaines études, le dioxyde de titane (TiO₂) sous forme nanométrique présenterait un caractère cancérigène et génotoxique. Saisie par la direction générale de la santé afin de procéder à l'analyse critique des données scientifiques disponibles relatives aux nanoparticules – en particulier le dioxyde de titane et l'oxyde de zinc – contenues dans les produits cosmétiques, l'Agence française de sécurité sanitaire des produits de santé (AFSSAPS) a recommandé le 14 juin 2011 de ne pas utiliser des produits de protection solaire contenant du TiO₂ sous forme nanoparticulaire sur la peau lésée à la suite d'érythèmes solaires (ou « coups de soleil »), sur le visage et dans des locaux fermés.*

du volume et de la qualité de l'information qu'elle aura à gérer et des modalités de sa restitution. L'Agence prévoit aussi beaucoup de difficultés pour mesurer précisément le degré d'exposition du grand public ou de certaines populations-cibles (professionnels en contact régulier avec ces substances, par exemple) et elle met en garde quant au manque de données fiables disponibles aujourd'hui sur la caractérisation des dangers liés aux nanomatériaux.

Le Mouvement des entreprises de France s'est félicité de la qualité des échanges et de la concertation sur le projet de décret, tout en soulignant la nécessité que le secret commercial demeure adéquatement protégé ; il a soulevé une série de questions portant sur l'articulation des définitions retenues aux plan national et européen, sur la praticabilité générale du dispositif et sur l'harmonisation des règles et normes en gestation avec les corpus médicaux et pharmaceutiques existants (cosmétologie, par exemple).

De son côté, le président de la Commission du débat public a déploré que la France n'affecte qu'un volume trop réduit de crédits à la recherche sur la toxicologie des nanoparticules.

C.— POLITIQUE DANS LE DOMAINE DES DÉCHETS

La loi Grenelle II comporte de très nombreuses dispositions en matière de déchets, au point que la totalité du chapitre III de son titre V leur est consacrée. C'est ainsi qu'y sont abordées la production de déchets comme critère de l'écoconstruction, la transposition de la directive européenne du 15 mars 2006 relative à la gestion des déchets de l'industrie extractive, la collecte des déchets d'activités de soins à risque infectieux perforants ou l'organisation des éco-organismes en charge de la collecte de certains déchets. La loi revisite surtout l'obligation de doter les ports maritimes d'un plan de gestion des déchets, organise la planification en matière de déchets ménagers et assimilés et de déchets de chantiers et de travaux publics, instaure la possibilité d'instituer une part variable dans la taxe d'enlèvement des ordures ménagères et modifie le régime de la responsabilité de l'élimination des déchets ménagers dangereux.

● **Article 186.** – Cet article insère huit alinéas après le deuxième alinéa de l'article L. 541-10 du code de l'environnement, qui posait le principe selon lequel *« en application du principe de responsabilité élargie du producteur, il peut être fait obligation aux producteurs, importateurs et distributeurs de ces produits ou des éléments et matériaux entrant dans leur fabrication de pourvoir ou de contribuer à la gestion des déchets qui en proviennent. »* Il impose aux producteurs, importateurs et distributeurs soumis à une telle obligation, soit de mettre en place des systèmes individuels de collecte et de traitement des déchets issus de leurs produits, soit de mettre en place collectivement des éco-organismes – c'est-à-dire des organismes auxquels ils versent une contribution, auxquels ils transfèrent leur obligation et dont ils assurent la gouvernance : il s'agit donc de la disposition assurant un fondement juridique solide à l'ensemble des filières à

responsabilité élargie du producteur (REP), de manière générale, et aux éco-organismes, en particulier.

Selon le secrétariat général du Gouvernement, les seules dispositions de cet article nécessitant un décret d'application sont celles relatives au censeur d'État prévu à l'article 46 de la loi Grenelle I. Ce décret, qui réserve l'exercice de cette fonction aux membres du service du contrôle général économique et financier (art. 1^{er}), a été publié (décret n° 2011-429 du 19 avril 2011 relatif à la désignation et aux missions du censeur d'État auprès des éco-organismes agréés par l'État en vue de la gestion de certains déchets [NOR : DEVP1102621D]).

● **Article 187.** – Cet article, qui modifie la rédaction de l'article L. 4211-2-1 du code de la santé publique et correspond à l'engagement n° 249 du Grenelle de l'environnement, prévoit qu'en l'absence de dispositif de collecte de proximité spécifique, les officines de pharmacies, les pharmacies à usage intérieur et les laboratoires de biologie médicale sont tenus de collecter gratuitement les « *déchets d'activités de soins à risque infectieux perforants* » (DASRI) produits par les patients en autotraitement, apportés par les particuliers qui les détiennent.

Le décret d'application de cette disposition a été publié à la fin du premier semestre 2011 et est entré en vigueur le 1^{er} novembre dernier (décret n° 2011-763 du 28 juin 2011 relatif à la gestion des déchets d'activités de soins à risques infectieux perforants produits par les patients en autotraitement [NOR : DEVP1108893D]). Il a été complété par un arrêté publié le 3 septembre 2011 (arrêté du 23 août 2011 fixant, en application de l'article R. 1335-8-1 du code de la santé publique, la liste des pathologies conduisant pour les patients en autotraitement à la production de déchets d'activité de soins à risque infectieux perforants [NOR : ETSP1123066A])⁽¹⁾ et un arrêté du 1^{er} février 2012 pris en application des articles R. 1335-8-7 à R. 1335-8-11 du code de la santé publique (NOR : DEVP1135733A)⁽²⁾.

La filière dans son ensemble repose ainsi : en amont, sur la mise à disposition à titre gratuit de collecteurs dans les officines de pharmacie et

(1) Il s'agit des acromégalies, des algies vasculaires de la face et migraines, des anémies secondaires à l'insuffisance rénale chronique, des chocs anaphylactiques, des déficits immunitaires traités par immunoglobulines par voie sous-cutanée, du diabète, des dysfonctions érectiles d'origine organique, des hémophilies sévères A et B, des hépatites virales, des infections à VIH, de l'infertilité ovarienne, des insuffisances rénales chroniques, des insuffisances surrénales aiguës, de la maladie de Parkinson, des maladies veineuses thrombo-emboliques, des maladies auto-immunes, de l'ostéoporose post-ménopausique grave et du retard de croissance de l'enfant et du déficit en hormone de croissance.

(2) L'arrêté fixe les conditions de délivrance et de renouvellement d'un agrément au titre de la gestion des DASRI aux structures qui en font la demande. Le cahier des charges figurant en annexe fixe les conditions à respecter pour qu'un organisme soit agréé – notamment les objectifs et orientations générales, les règles d'organisation de la structure agréée, les relations avec les exploitants de médicaments, fabricants de dispositifs médicaux et de dispositifs médicaux de diagnostic in vitro et leurs mandataires, les relations avec les acteurs de la collecte séparée, avec les prestataires d'enlèvement et de traitement, avec les ministères signataires et avec la commission consultative pour les déchets d'activités de soins à risques infectieux perforants produits par les patients en autotraitement.

pharmacies à usage intérieur afin que les patients en autotraitement puissent se défaire en toute sécurité de leurs déchets perforants (décret n° 2010-1263 du 22 octobre 2010) ; en aval, sur l'organisation de la collecte, de l'enlèvement et du traitement des déchets en cause (décret du 28 juin 2011 précité) ⁽¹⁾.

● **Article 188.** – Cet article complète le chapitre V du titre II du livre I^{er} du code de l'environnement par deux articles. Aux termes de l'article 125-6, il appartient à l'État de rendre publiques « *les informations dont il dispose sur les risques de pollution des sols. Ces informations sont prises en compte dans les documents d'urbanisme lors de leur élaboration et de leur révision.* ». Aux termes de l'article L. 125-7, lorsque les informations rendues publiques en application de l'article L. 125-6 font état d'un risque de pollution des sols affectant un terrain faisant l'objet d'une transaction, le vendeur ou le bailleur du terrain est tenu d'en informer par écrit l'acquéreur ou le locataire. A défaut et si une pollution constatée rend le terrain impropre à sa destination précisée dans le contrat, dans un délai de deux ans après la découverte de la pollution, l'acheteur ou le locataire a le choix de poursuivre la résolution du contrat ou, selon le cas, de se faire restituer une partie du prix de vente ou d'obtenir une réduction du loyer ; l'acheteur peut aussi demander la remise en état du terrain aux frais du vendeur lorsque le coût de cette remise en état ne paraît pas disproportionné au prix de vente.

Le projet de décret destiné à assurer la mise en œuvre de ces dispositions est en consultation sur le site dédié du ministère chargé de l'écologie (jusqu'au 12 février 2012) et sera soumis à la prochaine séance du Conseil supérieur de la prévention des risques technologiques (14 février 2012). Il lui appartiendra notamment de préciser les modalités de prise en compte de l'état de pollution des sols dans les documents d'urbanisme et d'information des tiers, ainsi que l'information à fournir par le vendeur (ou le bailleur) à l'acquéreur (ou au locataire) sur le risque de pollution.

Selon les informations transmises à vos rapporteurs, l'une des difficultés de sa finalisation tient à la définition des sites à enjeux : la base de données des anciens sites industriels et de service (BASIAS) comprenant les références de trois cent mille sites, l'administration n'estime en effet pas pertinent de retenir l'ensemble des sites et juge au contraire préférable de hiérarchiser au préalable les sites en fonction de leurs enjeux environnementaux ou sanitaires ; inversement, certaines informations peuvent ne pas figurer dans la base BASIAS. C'est la raison pour laquelle le projet de décret précité introduit une distinction entre les « *zones de vigilance* », où le niveau de connaissance du risque de pollution des

(1) *Entre ces deux étapes, tout patient dont l'autotraitement conduit à la production de déchets perforants à risque infectieux doit se voir remettre gratuitement, par l'officine de pharmacie dans laquelle le traitement a été acheté, un collecteur de déchets proportionnel au volume des produits délivrés. Tout manquement à ces dispositions peut faire l'objet d'une amende prévue pour les infractions de troisième classe (article R. 1335-15 et R. 1335-16 du code de la santé publique). Sur tous ces points, voir H. Vial, « L'avancée dans la réglementation des déchets médicaux des patients en autotraitement », Lettre des juristes de l'environnement [en ligne], 19 septembre 2011.*

sols justifie la mise en oeuvre de précautions particulières – notamment en cas de changement d’usage au sein de ces zones – et les « zones d’information », où les informations disponibles permettent simplement de ne pas exclure un risque de pollution des sols.

Une autre difficulté tiendrait au fait que les sites référencés sont identifiés en coordonnées Lambert et non selon le référentiel cadastral (parcelles).

● **Article 189.** – Cet article complète le titre V du livre I^{er} du code des ports maritimes par un chapitre intitulé « *Dispositions tendant à assurer l’adoption, dans les ports maritimes décentralisés, de plans de réception et de traitement des déchets d’exploitation des navires et des résidus de cargaison* ». Les articles L. 156-1 et L. 156-2 autorisent le représentant de l’État confronté à l’inaction d’une collectivité territoriale ou du groupement compétent à lui adresser une mise en demeure d’agir, c’est-à-dire d’élaborer et adopter pour chacun des ports maritimes concernés un plan de réception, de traitement des déchets d’exploitation des navires et des résidus de cargaison. En cas de carence constatée, il peut décider de consigner une partie des ressources fiscales de la collectivité territoriale ou groupement compétent entre les mains du comptable public, jusqu’à l’adoption définitive dudit plan.

Le secrétariat général du Gouvernement considère que cet article n’appelle pas de mesures réglementaires d’application (décrets) particulières.

● **Article 190.** – Cet article, qui opère une série de modifications au code de la construction et de l’habitation, introduit notamment le principe selon lequel les bâtiments dont la démolition ou réhabilitation lourde est susceptible de produire un volume important de déchets (ou des déchets d’une nature particulière) font l’objet, avant cette démolition ou réhabilitation, d’un diagnostic relatif à la gestion de ces déchets.

Le décret n° 2011-610 du 31 mai 2011 relatif au diagnostic portant sur la gestion des déchets issus de la démolition de catégories de bâtiments (NOR : DEVL1032789D) est venu préciser le périmètre de l’obligation de diagnostic pesant ainsi sur les maîtres d’ouvrage, préalablement à la demande de permis de démolir et à l’acceptation des devis ou à la passation des marchés (contenu du diagnostic, prestataires professionnels susceptibles d’être sollicités, modalités de communication du document, obligation de dresser un formulaire de récolement à l’issue des travaux de démolition, etc.). Ces dispositions ont vocation à s’appliquer aux démolitions de bâtiments dont la surface hors œuvre brute est supérieure à mille mètres carrés ainsi qu’à ceux ayant accueilli une activité agricole, industrielle ou commerciale et ayant été le siège d’une utilisation, d’un stockage, d’une fabrication ou d’une distribution d’une ou plusieurs substances dangereuses classées comme telles en vertu de l’article R. 4411-6 du code du travail.

● **Article 191.** – Cet article traite de la question de la remise des déchets électriques et électroniques (DEEE) collectés par les distributeurs aux éco-

organismes agréés et pose le principe d'une sanction applicable en cas d'infraction.

Le décret d'application considéré comme nécessaire n'a été soumis à la Commission consultative d'évaluation des normes qu'en décembre 2011. Il n'est donc toujours pas publié à ce jour.

● **Article 192.** – Le secrétariat général du Gouvernement considère que cet article n'appelle pas de mesures réglementaires d'application (décrets) particulières.

● **Article 193.** – Cet article organise la mise en place d'une filière à responsabilité élargie dans le domaine des bouteilles de gaz à usage individuel. L'article L. 541-10-7 du code de l'environnement prévoit en effet que toute personne physique ou morale qui met sur le marché national des bouteilles de gaz destinées à un usage individuel « *les assortit d'une consigne ou d'un système équivalent favorisant leur réutilisation et prend en charge la gestion des déchets issus de ces bouteilles.* ».

Le décret d'application de cette disposition, qui a nécessité un travail d'élaboration et de concertation distinct mené en complément des travaux principaux portant sur les filières à responsabilité élargie du producteur, a été notifié à la Commission européenne dans le courant de l'année dernière et soumis à la Commission consultative d'évaluation des normes en décembre. Selon les informations transmises à vos rapporteurs, un avant-projet devait être examiné en réunion interministérielle le 3 février dernier, avant d'être concomitamment soumis au Conseil d'État et notifié à la Commission européenne : la publication est envisagée au début du second semestre de l'année 2012.

● **Article 194.** – Cet article, placé au cœur du chapitre de la loi consacré aux déchets, traduit l'engagement du Grenelle de l'environnement de donner priorité à la prévention et au recyclage dans les outils de planification. Modifiant plusieurs dispositions des articles L. 541-14 et L. 541-15 du code de l'environnement, il implique notamment que le plan départemental ou interdépartemental de prévention et de gestion des déchets non dangereux « *fixe une limite aux capacités annuelles d'incinération et d'enfouissement de déchets ultimes, en fonction des objectifs [de tri et de prévention à la source des déchets,] cohérente avec l'objectif d'un dimensionnement des outils de traitement des déchets par stockage ou incinération correspondant à 60 % au plus des déchets produits sur le territoire.* ». Par ailleurs, les collectivités territoriales responsables de la collecte ou du traitement des déchets ménagers et assimilés doivent définir, au plus tard le 1^{er} janvier 2012, un programme local de prévention des déchets ménagers et assimilés indiquant les objectifs de réduction des quantités de déchets et les mesures mises en place pour les atteindre.

Le décret n° 2011-828 du 11 juillet 2011 portant diverses dispositions relatives à la prévention et à la gestion des déchets (NOR : DEVP1106570D) est

un décret-cadre, qui assure la mise en œuvre réglementaire d'une série de dispositions de la loi Grenelle II en matière de déchets – renforcement de la planification des déchets, création d'un plan de gestion des déchets issus de chantiers du bâtiment et des travaux publics, limitation de la capacité des installations d'incinération et de stockage et caractère obligatoire du tri des biodéchets et de leur collecte séparée en vue d'une valorisation pour tous les gros producteurs de biodéchets, etc. Il arrête également les mesures propres à finaliser la transposition de la directive-cadre 2008/98/CE du 19 novembre 2008 relative aux déchets (nouvelle hiérarchie dans les modes de traitement des déchets) et précise les dispositions induites par le règlement du 14 juin 2006 concernant les transferts transfrontaliers de déchets.

● **Articles 195, 196 et 197.** – On rappellera, pour mémoire, que l'article 195 ouvre aux communes, aux établissements publics de coopération intercommunale et aux syndicats mixtes qui bénéficient de la compétence prévue à l'article L. 2224-13 du code général des collectivités territoriales la possibilité – à titre expérimental et pendant une durée de cinq ans à compter de la publication de la loi Grenelle II – d'instaurer sur tout ou partie de leur territoire une taxe d'enlèvement des ordures ménagères composée d'une part variable, calculée en fonction du poids ou du volume des déchets.

Le secrétariat général du Gouvernement considère que ces trois articles n'appellent pas de mesures réglementaires d'application (décrets) particulières.

● **Article 198.** – Cet article modifie la rédaction de l'article L. 541-10-4 du code de l'environnement afin de prévoir qu'à compter du 1^{er} janvier 2011, toute personne physique ou morale qui fabrique, importe ou introduit sur le marché national des produits chimiques pouvant présenter un risque significatif pour la santé et l'environnement « *est tenue de prendre en charge, ou faire prendre en charge par des sociétés spécialisées, techniquement et financièrement la collecte et le traitement des déchets ménagers desdits produits (contenants et contenus).* ». Ces produits doivent faire l'objet d'une signalétique appropriée afin d'éviter aux usagers de les faire collecter en mélange avec les déchets municipaux résiduels et, à partir de cette même date, tout émetteur sur le marché ne respectant pas cette obligation est soumis à la taxe générale sur les activités polluantes.

Le décret n° 2012-13 du 4 janvier 2012 relatif à la prévention et à la gestion des déchets ménagers issus de produits chimiques pouvant présenter un risque significatif pour la santé et l'environnement (NOR : DEVP1113917D) complète la mise en place de cette filière de responsabilité élargie des producteurs pour la prévention et la gestion des déchets ménagers issus de produits chimiques pouvant présenter un risque significatif pour la santé et l'environnement – communément appelés « *déchets diffus spécifiques* » (DDS) ménagers (solvants,

colles, peintures, etc.) – en application de l’engagement 250 du Grenelle de l’environnement ⁽¹⁾.

● **Article 199.** – Cet article insère un nouvel article L. 541-10-5 dans le code de l’environnement, aux termes duquel :

– au plus tard le 1^{er} janvier 2011, un dispositif harmonisé de consignes de tri sur les emballages ménagers est défini pour être mis en oeuvre au plus tard au 1^{er} janvier 2015 par décret en Conseil d’État après avis de la commission d’harmonisation et de médiation des filières de collecte sélective et de traitement des déchets du Conseil national des déchets ;

– au plus tard le 1^{er} janvier 2012, tout produit recyclable soumis à un dispositif de responsabilité élargie des producteurs fait l’objet d’une signalétique commune informant le consommateur que ce produit relève d’une consigne de tri ;

– au plus tard le 1^{er} juillet 2011, tout établissement de vente au détail de plus de 2 500 mètres carrés proposant en libre-service des produits alimentaires et de grande consommation se dote – à la sortie des caisses – d’un point de reprise des déchets d’emballage issus des produits achetés dans cet établissement.

Le projet de décret sur l’harmonisation des consignes de tri sur les emballages ménagers a été soumis au Conseil national des déchets, à la Commission consultative d’évaluation des normes (mars 2011) et au Conseil d’État, notifié à la Commission européenne et mis en consultation sur le site Internet du ministère chargé de l’écologie entre le 18 octobre et le 8 novembre 2011 ⁽²⁾. Il devrait être publié dans le courant du 1^{er} trimestre 2012, afin de laisser près de trois ans aux distributeurs pour se préparer à une entrée en vigueur au 1^{er} janvier 2015. Une publication rapide serait d’autant plus opportune que la Commission européenne a adressé un avis motivé à la France le 26 janvier 2012 – après une mise en demeure intervenue le 15 mai 2011 – pour « *n’avoir pas correctement transposé dans son droit national la définition des emballages et des déchets d’emballages prévue par la législation de l’UE en matière de déchets* » ⁽³⁾.

(1) En pratique, la collecte de ces déchets continuera à se faire au niveau des déchetteries municipales, moyennant une prise en charge des coûts afférents par les éco-organismes agréés selon un barème de soutien qui sera défini dans le cahier des charges assortissant l’agrément de ces éco-organismes. Un dispositif complémentaire de collecte sur des points d’apport volontaire sera également mis en place par les éco-organismes agréés comprenant des opérations ponctuelles de collecte selon une fréquence au moins semestrielle sur le territoire national. Ainsi, les ménages auront accès à un réseau de points de collecte plus important que le réseau actuel constitué des seules déchetteries municipales.

(2) Seront ainsi concernés par le dispositif harmonisé « tous les déchets d’emballages ménagers vidés de leur contenu, leurs bouchons et leurs couvercles ». Afin de faciliter l’identification de ces déchets par les consommateurs, un pictogramme devra figurer progressivement – à partir de 2012 – sur les emballages ménagers concernés.

(3) On sait que l’avis motivé constitue le deuxième avertissement de la Commission avant la saisine de la Cour de justice de l’Union européenne. Les États membres disposent de deux mois pour se mettre en conformité avec les objectifs fixés par la directive.

● **Article 200.** – Cet article met en place une filière de collecte, de tri, de revalorisation et d'élimination des déchets issus d'éléments d'ameublement (article L. 541-10-6 du code de l'environnement). La date initialement retenue pour la mise en place de cette filière (1^{er} janvier 2011) a été repoussée d'un an par l'article 28 de la loi n° 2010-1657 du 29 décembre 2010 de finances pour 2011.

Après qu'une étude de préfiguration eut été confiée à l'Agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie entre le printemps 2009 et l'été 2010 (caractérisation des déchets, estimation du gisement, *scenarii* de collecte et de traitement, évaluation des coûts de la filière, etc.), le décret d'application de cette disposition a été soumis à la Commission consultative d'évaluation des normes et au Conseil d'État et notifié à la Commission européenne.

Publié le 8 janvier 2012, le décret n° 2012-22 du 6 janvier 2012 relatif à la gestion des déchets d'éléments d'ameublement (NOR : DEVP1127930D) détermine le champ d'application de la responsabilité élargie des metteurs sur le marché d'éléments d'ameublement : détermination des conditions de collecte, d'enlèvement et de traitement de ces déchets ; organisation à mettre en place pour parvenir à l'objectif de réutilisation et de recyclage fixé pour la fin de l'année 2015 (taux de réutilisation et de recyclage de 45 % pour les déchets d'éléments d'ameublement ménagers et de 75 % pour les déchets d'éléments d'ameublement professionnel) ; obligations imposées aux demandeurs d'une approbation ou d'un agrément comme organisme collecteur (couverture nationale, modalités d'organisation des dispositifs de collecte, niveau et modalités de prise en charge des coûts, objectifs en matière de réutilisation, de recyclage et de valorisation, informations à transmettre annuellement au ministre chargé de l'environnement et à l'Agence de l'environnement et de maîtrise de l'énergie, etc.).

● **Article 201.** – Cet article prévoit qu'au plus tard le 1^{er} janvier 2012, « *le Gouvernement remet au Parlement un rapport sur les modalités d'évolution et d'extension du principe de responsabilité élargie des producteurs, notamment sur son élargissement aux produits consommés par les entreprises générant des déchets susceptibles d'être collectés dans les mêmes conditions que les déchets municipaux* ». Il n'appelle donc pas de mesures réglementaires d'application (décrets).

● **Article 202.** – Cet article organise la mise en place de plans départementaux ou interdépartementaux – voire régional, dans le cas de l'Île-de-France – de gestion des déchets issus de chantiers du bâtiment et des travaux publics. Ces plans :

– dressent l'inventaire des types, des quantités et des origines des déchets issus de chantiers du bâtiment et des travaux publics ;

– recensent les installations existantes de transit, de tri, de traitement et de stockage ;

– énoncent les priorités à retenir – compte tenu notamment des évolutions techniques et économiques prévisibles – pour la prévention de la production de déchets des catégories couvertes par le plan, pour le développement du tri et de la valorisation de la matière des déchets et pour la création d’installations nouvelles ;

– fixent des objectifs de valorisation de la matière des déchets et de diminution des quantités stockées.

Les modalités d’application de cet article ont été précisées dans le décret-cadre du 11 juillet 2011 précité.

● **Article 203.** – Cet article vise à lutter contre le trafic des métaux, rendu attractif par les tensions existant sur les marchés de matières premières, en imposant que toute transaction relative à l’achat au détail de métaux ferreux et non ferreux soit effectuée par chèque barré, virement bancaire ou postal ou par carte de paiement au-delà d’un montant fixé par décret et sans que le montant total de cette transaction puisse excéder un plafond fixé par décret.

Le décret d’application de cette disposition a été publié en tout début d’année 2011 (décret n° 2011-114 du 27 janvier 2011 pris pour l’application de l’article L. 112-6 du code monétaire et financier relatif à l’interdiction du paiement en espèces des créances portant sur les transactions de métaux ferreux et non ferreux [NOR : EFII1100057D]). Le montant de référence a été fixé à cinq cents euros.

● **Article 204.** – Cet article complète la sous-section 3 de la section 3 du chapitre I^{er} du titre IV du livre V du code de l’environnement par un article L. 541-21-1 imposant aux personnes qui produisent ou détiennent des quantités importantes de déchets composés majoritairement de biodéchets, à compter du 1^{er} janvier 2012, « *de mettre en place un tri à la source et une valorisation biologique ou, lorsqu’elle n’est pas effectuée par un tiers, une collecte sélective de ces déchets pour en permettre la valorisation de la matière de manière à limiter les émissions de gaz à effet de serre et à favoriser le retour au sol.* »

Une étude sur les conditions de mise en œuvre de cette obligation, réalisée au second semestre de 2010 sous la direction de l’Agence de l’environnement et de la maîtrise de l’énergie, a d’abord permis d’identifier les principales activités concernées et de définir des *scenarii* en fonction de la manière dont s’appliquera cette obligation. Les modalités d’application de cet article ont ensuite été précisées dans le décret-cadre du 11 juillet 2011 précité ⁽¹⁾.

(1) Le seuil visé à l’article R. 543-225 du code de l’environnement applicable aux biodéchets autres que les déchets d’huiles alimentaires est fixé comme suit par un arrêté du 12 juillet 2011 : – du 1^{er} janvier 2012 au 31 décembre 2012 inclus, 120 tonnes par an ; – du 1^{er} janvier 2013 au 31 décembre 2013 inclus, 80 tonnes par an ; – du 1^{er} janvier 2014 au 31 décembre 2014 inclus : 40 tonnes par an ; – du 1^{er} janvier 2015 au 31 décembre 2015 inclus : 20 tonnes par an ; – à partir du 1^{er} janvier 2016 : 10 tonnes par an.

Pour ce qui concerne les huiles alimentaires, le même arrêté fixe le calendrier suivant : – du 1^{er} janvier 2012 au 31 décembre 2012 inclus : 1 500 litres par an ; – du 1^{er} janvier 2013 au 31 décembre 2013 inclus :

● **Articles 205 et 206.** – Le secrétariat général du Gouvernement considère que ces deux articles – portant respectivement sur la filière à responsabilité élargie du producteur dans le domaine des pneumatiques et l'impression (ou la réimpression) de livres scolaires sur du papier recyclé (ou issu de forêts gérées durablement) – n'appellent pas de mesures réglementaires d'application (décrets) particulières.

● **Article 207.** – Cet article insère, après l'article L. 541-25 du code de l'environnement, un article L. 541-25-1 prévoyant que l'autorisation d'exploiter une installation d'incinération ou une installation de stockage de déchets ménagers et assimilés fixe une limite de la capacité de traitement annuelle et renvoyant à un décret le soin de préciser les modalités de calcul de la capacité de traitement annuelle susceptible d'être autorisée.

Le décret-cadre du 11 juillet 2011 précité a précisé ces modalités.

● **Articles 208 et 209.** – Le secrétariat général du Gouvernement considère que ces deux articles n'appellent pas de mesures réglementaires d'application (décrets) particulières.

D.— RISQUES INDUSTRIELS ET NATURELS

Le chapitre IV du titre V de la loi, portant sur les risques industriels et naturels, ne figurait pas dans le projet initial du Gouvernement. Introduit et enrichi au cours des débats parlementaires, il a notamment pour objet de mettre en œuvre certaines des conclusions de la table-ronde de 2009 sur les risques industriels⁽¹⁾ et de faciliter la mise en place des plans de prévention des risques technologiques, de transposer la directive sur les inondations, de tirer les enseignements de la tempête Xynthia en matière de mobilisation du Fonds de prévention des risques naturels majeurs (FPRNM) et d'élaboration des plans de prévention des risques naturels majeurs, ainsi que de favoriser la mise en œuvre du « plan séisme Antilles », au travers de dispositions sur l'intervention du FPRNM en cas de risque sismique.

● **Article 210.** – Cet article oblige les organismes contrôleurs de certaines installations à risque à tenir à la disposition de l'administration les résultats de leurs vérifications et à les transmettre à l'autorité compétente lorsque des non-conformités sont détectées (article L. 512-11 du code de l'environnement).

600 litres par an ; – du 1^{er} janvier 2014 au 31 décembre 2014 inclus : 300 litres par an ; – du 1^{er} janvier 2015 au 31 décembre 2015 inclus : 150 litres par an ; – à partir du 1^{er} janvier 2016 : 60 litres par an.

(1) Du 19 mai au 3 juillet 2009, les parties prenantes des cinq collèges du Grenelle se sont réunies à quatre reprises sous la présidence du président du Conseil supérieur des installations classées, afin de réfléchir collectivement aux pistes d'amélioration possibles en matière de gestion collective des risques. De ces travaux et réflexions, s'est dégagé un ensemble de trente-trois propositions consensuelles visant à gagner en efficacité et en transparence et à renforcer la qualité et l'indépendance de l'expertise.

Le décret n° 2011-1460 du 7 novembre 2011 modifiant les dispositions du code de l'environnement fixant les modalités du contrôle périodique de certaines catégories d'installations classées soumises à déclaration et modifiant le décret n° 2009-835 du 6 juillet 2009 relatif au premier contrôle périodique de certaines catégories d'installations classées soumises à déclaration (NOR : DEVP1119996D) est venu compléter ces dispositions sur plusieurs points :

– il précise la périodicité de ces contrôles : ceux-ci doivent être effectués tous les cinq ans – ou tous les dix ans si l'installation est certifiée ISO 14001 ⁽¹⁾ ;

– il confirme les modalités de suivi de la mise en conformité des installations, en mettant à la charge des organismes chargés des contrôles l'obligation d'informer le préfet des cas de non-conformité majeurs constatés ;

– il dispense enfin de toute obligation de contrôle périodique les ICPE exploitées par des entreprises enregistrées sous le référentiel EMAS (système européen de management environnemental et d'audit).

● **Article 211.** – Cet article modifie la rédaction de l'article L. 514-6 du code de l'environnement, qui dresse une liste de décisions soumises à un contentieux de pleine juridiction et détermine le délai de recours à leur endroit. Si cette liste n'est pas modifiée et le principe selon lequel les décisions sont soumises au plein contentieux n'est pas remis en cause, les délais ouverts aux demandeurs ou exploitants, d'une part, et aux tiers (personnes physiques ou morales, communes intéressées, groupements, etc.), d'autre part, pour les déférer à la juridiction administrative ne sont en revanche plus fixés par la loi, mais renvoyés à un décret.

Le décret n° 2010-1701 du 30 décembre 2010 portant application de l'article L. 514-6 du code de l'environnement et relatif aux délais de recours en matière d'installations classées et d'installations, ouvrages, travaux et activités visés à l'article L. 214-1 du code de l'environnement (NOR : DEVP1029528D) a ainsi prévu que les tiers, les communes ou leurs groupements disposent d'un délai d'un an pour contester les décisions mentionnées au même article L. 514-6 à compter de leur publication ou de leur affichage ; ce délai est, le cas échéant, prorogé de six mois à compter de la mise en service de l'installation. Pour les exploitants, le délai demeure fixé à deux mois.

● **Articles 212 et 213.** – Le secrétariat général du Gouvernement considère que ces deux articles – portant sur la durée de l'enquête publique en cas

(1) *Lorsqu'une installation relevant du régime de l'autorisation ou de l'enregistrement vient à être soumise au régime de la déclaration avec contrôle périodique, par suite d'une modification de la nomenclature ou du volume d'activité, le premier contrôle doit être opéré dans les cinq ans.*

Lorsqu'une installation non classée, ou relevant du régime de la déclaration sans contrôle périodique, vient à être soumise à ce régime par suite d'une modification de la nomenclature, ce premier contrôle doit être effectué dans les deux ans.

de création ou de modification de certaines servitudes d'utilité publique sur un site classé « Seveso seuil haut », d'une part, et sur le contenu des plans de prévention des risques technologiques, d'autre part – n'appellent pas de mesures réglementaires d'application (décrets) particulières.

● **Article 214.** – Cet article, qui modifie les articles L. 515-16, L. 515-19 et L. 515-24 du code de l'environnement, autorise la prescription de mesures supplémentaires de réduction des risques à la source, afin de permettre de réduire le périmètre des secteurs susceptibles de faire l'objet des mesures foncières prévues aux II et III du même article (instauration d'un droit de délaissement ou lancement d'une procédure d'expropriation pour cause d'utilité publique).

La procédure de prescription de ces mesures supplémentaires a été précisée par le décret n° 2011-208 du 24 février 2011 relatif aux plans de prévention des risques technologiques (NOR : DEVP1025815D). Il rend notamment possible la prise en compte de ces mesures dès le début de la procédure de l'élaboration du plan de prévention.

● **Article 215.** – Cet article met en place un mécanisme de crédit d'impôt sur le revenu, au bénéfice des contribuables domiciliés en France et au titre des « *dépenses effectivement supportées pour réduire la vulnérabilité à des aléas technologiques de leur habitation principale.* » Ce crédit d'impôt (40 % du montant des dépenses dans la limite de trente mille euros) s'applique aux dépenses payées entre le 1^{er} janvier 2011 et le 31 décembre 2013 pour la réalisation de travaux prescrits aux propriétaires d'habitation au titre du IV de l'article L. 515-16 du code de l'environnement, sous réserve que ces dépenses de travaux soient payées dans un délai de quatre ans suivant l'approbation du plan de prévention des risques technologiques prévu à l'article L. 515-15 du même code (art. 200 *quater* C du code général des impôts).

On sait que cet article a été abrogé par l'article 99 de la loi n° 2010-1657 du 29 décembre 2010 de finances pour 2011, mais que le dispositif a été réintroduit à l'article 200 *quater* A du code général des impôts. Le mécanisme bénéficie désormais également aux propriétaires bailleurs, mais le taux du crédit d'impôt y afférent a été ramené à 30 %.

● **Article 216.** – Cet article modifie plusieurs articles de la loi n° 65-557 du 10 juillet 1965 fixant le statut de la copropriété des immeubles bâtis et du code de l'environnement. Afin de lutter contre le risque de « mitage » des copropriétés, il prévoit notamment que le préfet peut déclarer l'expropriation des immeubles et droits réels non délaissés d'utilité publique « *lorsque les charges nécessaires à l'entretien des lots délaissés sont, pour les communes ou les établissements publics de coopération intercommunale compétents en matière d'urbanisme, disproportionnées au regard de l'intérêt qui s'attache à cet entretien.* »

Le décret précisant les modalités de la procédure d'expropriation des riverains en immeuble collectif soumis à délaissement n'était pas publié au 31 janvier 2012.

● **Article 217.** – Cet article ratifie les ordonnances n° 2009-229 du 26 février 2009 prises pour l'application de l'article 12 de la loi n° 2008-757 du 1^{er} août 2008 relative à la responsabilité environnementale et à diverses dispositions d'adaptation au droit communautaire dans le domaine de l'environnement, n° 2009-663 du 11 juin 2009 relative à l'enregistrement de certaines installations classées pour la protection de l'environnement et n° 2009-894 du 24 juillet 2009 relative aux mesures de police et aux sanctions applicables aux transferts transfrontaliers de déchets. Il n'appelle pas de mesures réglementaires d'application (décrets) particulières.

● **Article 218.** – Cet article concerne les risques liés aux ouvrages d'infrastructure sensibles : si l'article L. 551-1 du code de l'environnement impose bien une étude de dangers pour les projets d'installations ou d'ouvrages soumis à autorisation ou approbation et pour ceux entrant dans le champ des plans ORSEC, il était en effet apparu au législateur en 2010 que le droit en vigueur n'apportait pas d'éléments suffisamment précis sur les mesures à prendre pour prévenir ces dangers.

Les compléments apportés au chapitre I^{er} du titre V du livre V du même code (article L. 551-3 et suivants) autorisent donc le représentant de l'État à fixer – par voie d'arrêté – les prescriptions d'aménagement et d'exploitation des ouvrages d'infrastructure jugées indispensables pour préserver l'ordre public. Des précisions sont apportées sur les personnes chargées de constater par procès-verbal les infractions, un dispositif de mise en demeure similaire à celui existant en matière d'installations classées est organisé et un traitement particulier est réservé aux risques afférents aux ouvrages ferroviaires.

Cet article a été complété par le décret n° 2011-609 du 30 mai 2011 relatif aux études de dangers des ouvrages d'infrastructures de stationnement, chargement ou déchargement de matières dangereuses portant application des articles L. 551-2 et suivants du code de l'environnement (NOR : DEVP1028866D). Il précise notamment :

- l'intervenant responsable de la réalisation de l'étude de dangers ;
- les conditions et modalités selon lesquelles le représentant de l'État dans le département peut prendre par arrêté les mesures de sécurité et de salubrité publiques prévues à l'article L. 551-3 du code de l'environnement ;
- les conditions dans lesquelles les décisions prises par le représentant de l'État dans le département, en matière de prescriptions d'aménagement et d'exploitation et de sanctions en cas de non-respect de ces prescriptions, peuvent être déferées à la juridiction administrative.

● **Article 219.** – S’inscrivant dans la continuité de la table-ronde sur les risques industriels, cet article renforce l’encadrement des travaux pouvant porter atteinte à la sécurité des réseaux « sensibles ». Il insère un nouveau chapitre dans le code de l’environnement intitulé « *Sécurité des réseaux souterrains, aériens ou subaquatiques de transport ou de distribution* » (composé de cinq nouveaux articles L. 554-1 à L. 554-5) et prévoit trois types de mesures :

– il fait peser sur les personnes chargées, directement ou indirectement, des travaux le soin de prévoir toutes les mesures permettant d’éviter tout endommagement de ces réseaux ;

– il vise à améliorer la connaissance des réseaux sensibles en créant un guichet unique. Le nouvel article L. 554-2 prévoit les modalités de gestion de ce nouveau guichet unique et charge l’Institut national de l’environnement industriel et des risques (INERIS) de cette mission ;

– afin de prévenir toute dégradation des réseaux sensibles, il prévoit les modalités de contrôle de l’ensemble de ces nouvelles obligations par les agents de l’État : le nouvel article L. 554-4 du même code précise les personnes qualifiées pour procéder à la recherche et à la constatation des infractions.

Les trois décrets d’application de ces dispositions considérés comme nécessaires par le secrétariat général du Gouvernement ont été publiés :

– le décret n° 2011-1241 du 5 octobre 2011 relatif à l’exécution de travaux à proximité de certains ouvrages souterrains, aériens ou subaquatiques de transport ou de distribution (NOR : DEVP1101739D) vise à réduire les dommages causés aux réseaux lors de travaux effectués dans leur voisinage et à prévenir leurs conséquences néfastes pour la sécurité des personnes et des biens, la protection de l’environnement et la continuité des services aux usagers de ces réseaux ⁽¹⁾ ;

– le décret n° 2010-1600 du 20 décembre 2010 relatif au guichet unique créé en application de l’article L. 554-2 du code de l’environnement (NOR : DEVP1018019D) met en place le guichet unique destiné à collecter les coordonnées des exploitants de tous réseaux implantés en France et les cartographies sommaires de ces réseaux, afin de permettre aux maîtres d’ouvrage et entreprises prévoyant des travaux à un endroit du territoire clairement déterminé d’avoir accès instantanément et gratuitement à la liste des exploitants dont les

(1) *Le décret fixe les règles de déclaration préalable aux travaux, applicables au maître d’ouvrage (déclaration de projet de travaux) et à l’exécutant des travaux (déclaration d’intention de commencement de travaux). Il définit les règles de préparation des projets de travaux, dans le but de fournir aux exécutants de travaux des informations précises sur la localisation des réseaux et sur les précautions à prendre en cas de travaux dans leur voisinage immédiat. Il impose aux exploitants de réseaux d’apporter des réponses circonstanciées aux déclarations préalables, de mettre en œuvre une cartographie précise de tous les réseaux neufs et d’améliorer progressivement celle des réseaux existants, et d’anticiper les situations accidentelles sur les chantiers de travaux. Il encadre les techniques de travaux appliquées à proximité immédiate des réseaux et prévoit une obligation d’autorisation d’intervention à proximité des réseaux pour certains intervenants en amont des travaux et au cours de leur exécution. Il définit les modalités d’arrêt des travaux en cas de danger, encadre certaines clauses des marchés entre maître d’ouvrage et exécutant des travaux et fixe enfin les sanctions applicables en cas d’infraction aux dispositions qu’il prévoit.*

réseaux sont concernés par ces travaux ⁽¹⁾. L'enregistrement sur le site du guichet unique, par les exploitants de réseaux en service, de leurs coordonnées est obligatoire à compter du 30 septembre dernier et l'enregistrement des zones d'implantation de chacun des réseaux exploités le sera à compter du 30 juin 2013 ;

– le décret n° 2011-762 du 28 juin 2011 fixant les modalités d'application de l'article L. 554-5 du code de l'environnement (NOR : DEVP1031376D) organise le financement du guichet unique ⁽²⁾.

● **Article 220.** – Cet article traite de la responsabilité du gestionnaire d'un ouvrage de protection contre les inondations et les submersions et dispose que cette responsabilité ne peut être engagée si l'ouvrage a été conçu et entretenu selon les règles de l'art, conformément aux obligations légales et réglementaires.

Il renvoie à un décret le soin de fixer les obligations de conception, d'entretien et d'exploitation auxquelles les ouvrages construits doivent répondre et le délai dans lequel ils doivent être rendus conformes. Ce décret n'était pas publié au 31 janvier 2012.

● **Article 221.** – Cet article long et complexe vise à transposer la directive 2007/60/CE du Parlement européen et du Conseil du 23 octobre 2007 relative à l'évaluation et à la gestion des risques d'inondation, dans le cadre de l'introduction d'un chapitre VI nouveau intitulé « *Évaluation et gestion des risques d'inondation* » au titre VI du livre V du code de l'environnement. Le dispositif prévoit une meilleure évaluation des risques d'inondation, une détermination des zones présentant des risques et une cartographie et l'établissement de plans de gestion des risques d'inondation ⁽³⁾.

(1) Ce décret crée la partie réglementaire du chapitre IV du titre V du livre V du code de l'environnement relatif à l'encadrement des travaux effectués à proximité de réseaux de toutes catégories. Au sein de ce chapitre, il définit la liste des catégories de réseaux concernées et des catégories de travaux concernées. Il définit ensuite les missions du guichet unique mis en place au sein de l'INERIS pour collecter les coordonnées des exploitants de tous réseaux implantés en France et les cartographies sommaires de ces réseaux, et permettre aux maîtres d'ouvrage et entreprises prévoyant des travaux à proximité de ces réseaux d'avoir accès instantanément et gratuitement à la liste des exploitants concernés. Il fixe enfin les obligations des exploitants de réseaux en service et de réseaux en arrêt définitif d'exploitation en ce qui concerne l'enregistrement sur la plate-forme du guichet unique de leurs coordonnées et des zones d'implantation de ces réseaux.

(2) Le décret définit les obligations déclaratives des exploitants de réseaux de transport et de distribution soumis au versement des redevances perçues par l'INERIS pour la création et l'exploitation du guichet unique référençant leurs ouvrages en vue de prévenir leur endommagement. Il définit ensuite l'assiette des redevances, les modalités de paiement et les sanctions consécutives à un défaut de déclaration ou un retard de paiement de la part des exploitants. Il fixe enfin les obligations déclaratives des personnes proposant des prestations de service rémunérées aux responsables de projet et aux particuliers ou entreprises exécutant des travaux qui sollicitent l'accès aux données enregistrées et mises à jour par le guichet unique, ainsi que l'assiette des redevances, les modalités de paiement et les sanctions consécutives à un défaut de déclaration ou un retard de paiement de la part de ces prestataires.

(3) Auparavant, le droit français n'appréhendait pas ce risque de façon spécifique, mais le traitait au moyen des plans de prévention des risques naturels prévisibles mis en place par la loi n° 95-101 du 2 février 1995 – dite « loi Barnier » – au même titre que les mouvements de terrain, les avalanches, les incendies de forêt, les séismes, les éruptions volcaniques, les tempêtes, les cyclones, etc.

Le décret d'application de cet article a été publié (décret n° 2011-227 du 2 mars 2011 relatif à l'évaluation et à la gestion des risques d'inondation [NOR : DEVP1027257D]). Il détermine les actions à mener et leurs responsables pour réaliser successivement : une évaluation préliminaire des risques d'inondation dans chaque district hydrographique, mobilisant l'information disponible en la matière et débouchant sur une sélection des territoires à risque d'inondation important ; une cartographie des surfaces inondables et des risques d'inondation pour ces territoires ; un plan de gestion des risques d'inondation pour chaque district hydrographique, devant se décliner au niveau de ces territoires à risque d'inondation important dans des stratégies locales proportionnées aux enjeux en présence et des plans d'action locaux de gestion des risques d'inondation.

Le décret précise également, au niveau national, le rôle du ministre chargé de la prévention des risques majeurs : il lui revient notamment de définir une stratégie nationale de gestion des risques d'inondation, de réaliser une évaluation préliminaire des risques d'inondation nationale et d'identifier les territoires à risque d'inondation important d'enjeu national.

● **Article 222.** – Cet article renforce la coordination de l'ensemble du dispositif mis en place en matière de prévention des inondations. Il précise que le préfet coordonnateur de bassin anime et coordonne la politique de l'État en matière d'évaluation et de gestion des risques d'inondation. Les dispositions du plan de gestion des risques d'inondation doivent être compatibles avec les plans de prévention des risques naturels prévisibles, les schémas de cohérence territoriale, les plans locaux d'urbanisme, les cartes communales et les objectifs de protection définis par les schémas d'aménagement et de gestion des eaux.

Le décret d'application assurant la mise en œuvre de cet article a été publié (décret n° 2011-765 du 28 juin 2011 relatif à la procédure d'élaboration, de révision et de modification des plans de prévention des risques naturels prévisibles [NOR : DEVP1108888D]). Il prévoit qu'un plan de prévention des risques naturels prévisibles doit être approuvé dans les trois ans qui suivent sa prescription et que le préfet définit les modalités d'association des collectivités territoriales dans l'arrêté prescrivant le plan. Il précise également la procédure de modification d'un plan de prévention des risques naturels prévisibles introduit à l'article L. 562-4-1 du code de l'environnement.

● **Article 223.** – Cet article complète l'article 136 de la loi n° 2005-1719 du 30 décembre 2005 de finances pour 2006 par un paragraphe IV disposant que, jusqu'au 31 décembre 2013, dans les zones les plus exposées à un risque sismique définies par décret en application de l'article L. 563-1 du code de l'environnement, le Fonds de prévention des risques naturels majeurs « *peut contribuer au financement des études et travaux de prévention du risque sismique pour les bâtiments, équipements et installations nécessaires au fonctionnement des services départementaux d'incendie et de secours, et dont ces services assurent la maîtrise d'ouvrage, y compris lorsque les travaux portent sur des biens mis à disposition par les collectivités territoriales ou leurs groupements* ».

Il est également prévu que, dans la limite de 5 millions d'euros par an et jusqu'au 31 décembre 2013, le Fonds peut contribuer au financement des travaux de confortement de certaines habitations à loyer modéré visées par le livre IV du code de la construction et de l'habitation.

Deux textes d'application ont été publiés pour assurer l'effectivité de ces dispositions, les décrets n° 2010-1255 du 22 octobre 2010 portant délimitation des zones de sismicité du territoire français (NOR : DEVP0823374D) et n° 2010-1254 du 22 octobre 2010 relatif à la prévention du risque sismique (NOR : DEVP0910497D).

*

* *

Considérant l'ensemble des dispositions regroupées au sein de ce titre, vos rapporteurs considèrent que la dynamique née de la loi Grenelle II se poursuit et que la mise en place du cadre réglementaire attendu s'opère dans des conditions globalement satisfaisantes.

VIII.— GOUVERNANCE (TITRE VI : ARTICLES 224 À 257)

Le titre VI de la loi Grenelle II (articles 224 à 257) contient un ensemble de dispositions novatrices en matière de gouvernance environnementale, qu'elles concernent les entreprises et la consommation, la réforme de grands outils juridiques d'information et de consultation du public – étude d'impact, enquête publique et débat public –, la représentation du public dans des instances nationales et locales impliquées dans la prise de décisions publiques en matière d'environnement et de développement durable ou encore l'action dans ces domaines des collectivités territoriales.

Le titre VI de la loi qui porte ainsi en profondeur la nouvelle logique du développement durable rend possibles des évolutions fortes : l'État, les collectivités territoriales, les entreprises sont amenés à prendre en compte cette dimension dans la conduite de leurs politiques et leurs projets et les acteurs environnementaux se trouvent davantage associés aux réflexions et aux prises de décision. Le public lui-même bénéficie d'une plus grande transparence environnementale, dont témoigne l'émergence d'un nouveau droit de la consommation, les procédures d'enquête publique et de débat public étant elles-mêmes, par ailleurs, sensiblement réformées.

Les avancées contenues dans la loi du 12 juillet 2010 peuvent faire considérablement progresser ainsi cette gouvernance environnementale, cette démocratie écologique à laquelle les Français sont désormais tous très attachés. Votre rapporteur Bertrand Pancher s'est vu confier une mission sur les questions de gouvernance par le Président de la République. S'appuyant sur de nombreuses expériences de concertation et une large démarche participative, les travaux menés présentent de nouvelles pistes d'amélioration de la gouvernance environnementale.

Au 31 janvier 2012, le décompte du secrétariat général du Gouvernement identifiait 32 décrets d'application à publier pour ce titre. A cette date, 65,6 % des décrets avaient été publiés (contre 15,6 % à la date du 30 juin 2011). En d'autres termes, dix-huit mois après le vote de la loi, la mise en œuvre intégrale des dispositions de ce titre requiert encore la publication de 11 décrets d'application.

A.— DISPOSITIONS RELATIVES AUX ENTREPRISES ET À LA CONSOMMATION

● **Article 224.** – Cet article complète l'article L.214-12 du code monétaire et financier et prévoit une obligation pour les sociétés d'investissement à capital variable (SICAV) et les sociétés de gestion chargées de gérer des placements collectifs en valeurs mobilières (OPCVM) de considérer les impacts sociaux, environnementaux et en matière de gouvernance (ESG) de leur politique d'investissement. Ces organismes doivent indiquer dans leur rapport annuel et dans les documents destinés à l'information de leurs souscripteurs les modalités de prise en compte de ces données dans leurs actions.

L'article 224 prévoit également que ces organismes précisent la nature des critères qu'ils retiennent et la façon dont ils les appliquent selon une présentation type fixée par décret.

Ces dispositions confirment une évolution déjà observée avec le développement de « *l'investissement socialement responsable* », que l'article 224 cherche à promouvoir dans notre pays qui dispose en la matière du marché le plus dynamique d'Europe.

Le décret qui précise les obligations en matière ESG que doivent remplir les sociétés de gestion vient d'être publié (décret n° 2012-132 du 30 janvier 2012 relatif à l'information par les sociétés de gestion de portefeuille des critères sociaux, environnementaux et de qualité de gouvernance pris en compte dans leur politique d'investissement [NOR : EFIT1134843D]).

● **Article 225.** – Cet article fondamental peut être considéré comme emblématique de l'esprit nouveau qu'a tenté de promouvoir le Grenelle de l'environnement dans l'esprit de la loi NRE de 2001. Il prévoit une responsabilité sociale et environnementale (RSE) pesant sur certaines entreprises, devant encourager ainsi le développement d'entreprises « éco-responsables ».

Les attermoissements qui ont entouré les conditions de sa mise en œuvre constituent malheureusement encore aujourd'hui un point de préoccupation.

L'article 225 de la loi Grenelle II a profondément modifié l'article L. 225-102-1 du code de commerce visant à prévoir pour certaines entreprises l'obligation de présenter un bilan social et environnemental.

Les sociétés concernées donnent ainsi, selon l'article 225 de la loi, chaque année des informations sur la manière dont elles prennent en compte les conséquences sociales et environnementales de leur activité ainsi que sur leurs engagements sociétaux en faveur du développement durable. Un décret en Conseil d'État doit établir la liste de ces informations en cohérence avec les textes

européens et internationaux, ainsi que les modalités de leur présentation, de façon à permettre une comparaison des données.

Il était prévu que les institutions représentatives du personnel et les parties prenantes à des dialogues avec les entreprises puissent présenter leur avis sur ces démarches de responsabilité sociale, environnementale et sociétale des entreprises.

En outre, à compter du 1^{er} janvier 2011, le Gouvernement a la responsabilité de présenter au Parlement tous les trois ans un rapport portant sur l'application des dispositions précitées ainsi que sur les actions qu'il promeut, en France comme en Europe et au plan international pour encourager la responsabilité sociétale des entreprises.

Quelles sont, aux termes de l'article 225, les sociétés concernées par ces nouvelles obligations ?

Il s'agit des sociétés dont les titres sont admis aux négociations sur un marché réglementé ainsi que de celles dont le total de bilan ou le chiffre d'affaires et le nombre de salariés excèdent des seuils fixés par décret en Conseil d'État.

Il est indiqué ensuite que, lorsque la société établit des comptes consolidés, les informations fournies sont consolidées et portent sur la société elle-même et sur l'ensemble de ses filiales. Lorsque, par ailleurs, les filiales sont installées sur le territoire national et qu'elles comportent des installations classées soumises à autorisation ou à enregistrement, les informations fournies portent sur chacune d'entre elles, lorsque lesdites informations n'ont pas un caractère consolidable.

Les informations sociales et environnementales que doivent ainsi réunir les sociétés font l'objet d'une vérification par un organisme tiers indépendant, selon des modalités fixées par décret en Conseil d'État. Cette vérification donne elle-même lieu à un avis transmis à l'assemblée des actionnaires ou des associés.

Ces dispositions s'appliquent à compter de l'exercice clos au 31 décembre 2011 dans le cas des entreprises dont les titres sont admis aux négociations sur un marché réglementé et à compter de l'exercice clos au 31 décembre 2016 pour l'ensemble des autres entreprises. L'avis de l'organisme tiers indépendant certificateur doit comporter une attestation sur la présence de toutes les informations devant figurer au regard des obligations légales et réglementaires. Cette attestation est due pour l'ensemble des entreprises à compter de l'exercice clos au 31 décembre 2011.

Notons que plusieurs types de sociétés ne relevant pas du code de commerce se sont trouvés soumis aux mêmes obligations : les mutuelles d'assurances ; les établissements de crédit, les entreprises d'investissement et les compagnies financières ; les sociétés d'assurance mutuelles, les sociétés coopératives et enfin, les sociétés coopératives agricoles.

L'article 225 de la loi a prévu que ses dispositions étaient applicables aux exercices clos à compter du 1^{er} janvier 2011.

Ce sont ainsi trois décrets qui doivent intervenir pour l'entrée en vigueur de ce dispositif, encore une fois essentiel, de la RSE : un premier sur les informations devant figurer dans le rapport annuel des sociétés, un autre décret sur les seuils retenus pour la détermination des sociétés auxquelles s'applique le nouveau dispositif, un dernier décret portant sur les modalités de vérification par un organisme tiers indépendant des informations sociales et environnementales devant figurer dans le rapport annuel des sociétés.

La question du *reporting* social et environnemental des entreprises, du fait de son caractère très novateur et dix ans après le vote de la loi sur les nouvelles régulations économiques, a alimenté de nombreux débats et réflexions depuis le vote de la loi Grenelle II.

Vos rapporteurs ont rencontré, à de nombreuses reprises, les parties prenantes, tout particulièrement lors de la table-ronde organisée sur le sujet de la gouvernance à l'Assemblée nationale le 11 octobre 2011, responsables d'établissements publics, d'entreprises, d'organisations de salariés ou encore d'organismes, tels que l'Observatoire sur la responsabilité sociétale des entreprises (ORSE). Ils ont toujours souhaité une intervention rapide des décrets d'application indispensables à l'entrée en vigueur de ce mécanisme de *reporting* extra-financier, d'ailleurs mis en œuvre par d'autres pays, sur la base du volontariat.

La discussion de la proposition de loi n° 3706 de M. Jean-Luc Warsmann relative à la simplification du droit et à l'allègement des démarches administratives est venue ensuite modifier le dispositif mis en place dans l'article L. 225-102-1 du code de commerce par l'article 225 de la loi Grenelle II. L'article 10 de cette proposition prévoit en effet que les filiales ou les sociétés contrôlées qui dépassent certains seuils ne sont pas tenues de publier les informations prévues, dès lors qu'elles indiquent dans leur rapport de gestion comment accéder aux données consolidées y afférentes.

Lors de la discussion en première lecture de cette proposition de loi à l'Assemblée nationale, le 11 octobre 2011, une majorité s'est dégagée pour repousser d'une année l'entrée en vigueur de l'obligation de *reporting* social et environnemental des entreprises ; un amendement introduisant une distinction entre sociétés cotées et non cotées s'agissant des informations à communiquer a également été adopté.

Ces deux évolutions du texte, qui ont conduit à différer la publication du décret d'application attendu, ont été fortement regrettées par vos rapporteurs et par la plupart des syndicats.

Un projet de décret devrait être prochainement rendu public qui contiendrait le dispositif suivant :

– la publication des indicateurs de performance sociale (absentéisme, prise en compte du handicap, santé au travail) et environnementale (émission de gaz à effet de serre, consommation énergétique) est repoussée au 1^{er} janvier 2013, soit une année après le calendrier retenu dans la loi Grenelle II ;

– les obligations ne seraient imposées qu’aux entreprises comptant plus de cinq mille salariés et réalisant un chiffre d’affaires supérieur à un milliard d’euros ;

– les informations devraient figurer dans le rapport de gestion de la société, les données étant vérifiées par un organisme tiers indépendant dûment accrédité ;

– un régime différent serait appliqué suivant que les sociétés sont cotées ou non.

Pour vos rapporteurs, la publication très attendue de ce décret qui devrait intervenir, selon les indications apportées par le Gouvernement, avec l’adoption définitive de la loi sur la simplification du droit et l’allègement des démarches administratives (le Sénat ayant rejeté ce texte le 10 janvier 2012) est indispensable, car l’article 225 de la loi Grenelle II aurait dû marquer une étape décisive, celle de l’entrée de nos entreprises dans l’économie verte.

La mise en place d’une responsabilité sociale et environnementale de nos entreprises est bien, en effet, un gage de leur performance et de leur compétitivité comme de l’amélioration si nécessaire de notre pacte social.

● **Article 226.** – Cet article applique le dispositif de *reporting* social et environnemental à l’ensemble des établissements et des entreprises publics, qui doivent donc être traités de la même façon que les entreprises privées.

Lors d’un débat devant la commission du développement durable et de l’aménagement du territoire, le 24 mars 2010, la secrétaire d’État chargée des technologies vertes et des négociations sur le climat Valérie Letard avait indiqué que le décret applicable aux établissements et aux entreprises publics serait publié en même temps que celui concernant les entreprises privées.

● **Article 227.** – Cet article modifie sensiblement le code de commerce (article L. 233-5-1) et celui de l’environnement (article L. 512-17), en prévoyant un renforcement de la responsabilité des sociétés-mères, en cas de pollution grave causée par leurs filiales et ce, de deux façons : la prise en charge volontaire par ces sociétés de tout ou partie des obligations de prévention et de réparation qui incombent à leurs filiales ; la responsabilité des sociétés-mères du fait de leurs filiales, en cas de comportement fautif.

Ces dispositions sont particulièrement innovantes sur le fond ; elles ne correspondent pas à des engagements du Grenelle de l’environnement et n’étaient pas contenues dans la loi Grenelle I.

Le secrétariat général du Gouvernement a considéré que ces dispositions étaient directement applicables et ne nécessitaient donc pas la publication d'un décret d'application.

● **Article 228.** – Cet article très important vise à informer les consommateurs du contenu en carbone des produits et de leur emballage ainsi que des prestations de transport auxquelles ils ont recours.

S'il n'existe pas, en effet, d'obligation spécifique d'affichage du contenu en CO₂ sur les produits ou services, il faut rappeler que les gaz à effet de serre sont émis à 50 % lors de la production, la distribution ou l'élimination de ces produits.

Sur ce dernier point, un décret d'application a été publié le 25 octobre 2011 (décret n° 2011-1336 du 24 octobre 2011 relatif à l'information sur la quantité de dioxyde de carbone émise à l'occasion d'une prestation de transport [NOR : TRAT1112306D]).

Rappelons que l'article 228 dispose que toute personne qui commercialise une opération de transport de personnes, de marchandises ou de déménagement doit fournir au bénéficiaire de la prestation une information relative à la quantité de dioxyde de carbone émise par le ou les modes de transport utilisés. Le décret d'application qui est intervenu a pour but de fixer le calendrier de la mise en œuvre de ce dispositif selon la taille des entreprises de transport, la méthode de calcul des émissions de dioxyde de carbone commune à tous les modes de transport et enfin le mode d'information du bénéficiaire de la prestation.

Ce décret s'applique aux prestations de transport de personnes, de marchandises ou de déménagement effectués par un ou plusieurs moyens de transport ayant leur point d'origine ou de destination situé sur le territoire national, à l'exception des prestations de transport que les personnes publiques ou privées organisent pour leur propre compte.

Les informations sont dues à compter d'une date devant être fixée par arrêté du ministre chargé des transports en fonction du mode de transport et de la taille de l'entreprise entre le 1^{er} juillet et le 31 décembre 2013.

S'agissant de l'information des consommateurs sur le contenu en carbone des produits et de leur emballage, il faut rappeler que la loi a prévu la conduite, pour une année, à compter du 1^{er} juillet 2011, d'une expérimentation visant à informer progressivement le consommateur du contenu en CO₂ des produits et de leur emballage, ainsi que de la consommation de ressources naturelles ou de l'impact sur les milieux naturels imputables à ces produits au cours de leur cycle de vie.

Cette expérimentation donne lieu à un bilan transmis au Parlement chargé d'évaluer l'opportunité d'une généralisation du dispositif.

Un décret en Conseil d'État doit ensuite, le cas échéant, sur la base de ce bilan, fixer précisément les modalités de généralisation du dispositif, en tenant compte de la spécificité des très petites entreprises à remplir l'objectif demandé. Le décret précisera notamment la nature de l'information à apporter, les responsabilités respectives des acteurs économiques ainsi que les catégories de produits visées par cette obligation.

L'article 228 de la loi, qui complète sur ce point l'article L. 112-10 du code de la consommation, a précisé que des décrets en Conseil d'État viendront fixer pour chaque catégorie de produits – sur la base des règles définies dans le « *décret chapeau* » précédemment mentionné – la nature des informations pertinentes selon leur mode de distribution, les supports d'information ainsi que les référentiels à utiliser.

Ces différents décrets ne sont pour l'heure pas intervenus, puisque l'expérimentation prévue dont ils ne pourraient que tirer les conclusions n'expirera que le 1^{er} juillet 2012.

● **Article 229.** – Cet article modifie l'article L. 142-2 du code de l'environnement et autorise les associations agréées de protection de l'environnement à combattre les pratiques commerciales et les publicités trompeuses ou de nature à induire en erreur, quand ces pratiques et publicités comportent des indications environnementales.

Selon le Secrétariat général du Gouvernement, il n'appelle pas l'intervention d'un texte réglementaire d'application.

B.— RÉFORME DES ÉTUDES D'IMPACT

● **Article 230.** – Cet article très important renforce, au travers de huit articles réécrits ou créés dans le code de l'environnement, la technique des études d'impact. Il en redéfinit le champ d'application, les critères, le contenu et fixe les modalités de la prise de décision par l'autorité compétente.

Cet article transpose ainsi dans le droit français plusieurs aspects de la législation communautaire : la loi Grenelle II est venue ainsi préciser que sont précédés d'une étude d'impact les projets de travaux, d'ouvrages et d'aménagement publics et privés qui, par leurs dimensions, leur nature ou leur localisation sont susceptibles d'avoir des incidences notables sur l'environnement ou la santé humaine. Ces projets sont soumis donc à étude d'impact, en fonction de critères et de seuils et, par exception, pour certains d'entre eux, après un examen au cas par cas effectué par l'autorité administrative compétente en matière d'environnement.

Il est prévu ensuite que l'autorité compétente doit informer le public de toute décision relative à un projet soumis à étude d'impact.

L'article 230 de la loi Grenelle II a prévu l'intervention d'un décret en Conseil d'État pour fixer plusieurs éléments essentiels : les critères et les seuils des études d'impact, le contenu des études d'impact elles-mêmes ainsi que l'avis de l'autorité compétente sur le degré de précision des informations à fournir dans l'étude d'impact et enfin les modalités de saisine de l'autorité administrative de l'État compétente en la matière.

L'ensemble de dispositions a été précisé par un décret publié le 30 décembre 2011 (décret n° 2011-2019 du 29 décembre 2011 portant réforme des études d'impact des projets de travaux, d'ouvrages ou d'aménagements [NOR : DEVD1116968D]). Alors que le code de l'environnement prévoyait jusqu'ici les projets dispensés d'étude d'impact, ce décret arrête une liste des projets soumis à ce type d'étude ; ses dispositions s'appliqueront aux projets dont le dossier de demande d'autorisation, d'approbation ou d'exécution sera déposé auprès de l'autorité compétente à compter du 1^{er} juin 2012.

● **Article 231.** – Cet article précise que les dispositions de l'article précédent relatif aux études d'impact s'appliquent aux projets dont le dossier de demande d'autorisation, d'approbation ou d'exécution est déposé auprès de l'autorité compétente à compter du premier jour du sixième mois après la publication du décret prévu à l'article 230 précisant les modalités de mise en œuvre des études d'impact, soit le 1^{er} juin 2012, comme on l'a indiqué ci-dessus.

● **Article 232.** – Cet article complète l'article L. 122-4 du code de l'environnement qui prévoit que les plans, les schémas, les programmes et les autres documents de planification doivent faire l'objet d'une évaluation environnementale, dès lors qu'une évaluation des incidences au titre de *Natura 2000* est, dans leur cas, elle-même obligatoire.

Deux décrets en Conseil d'État sont retenus à cet article non intervenus à la date du 31 décembre 2011 qui doivent définir les plans, schémas, programmes et documents devant faire l'objet d'une évaluation environnementale après un examen au cas par cas effectué par l'autorité administrative compétente en matière d'environnement.

● **Article 233.** – Cet article, qui crée l'article L. 122-8 du code de l'environnement, prévoit la mise obligatoire à disposition du public des projets de plan, schéma, programme ou autre document de planification qui ne sont soumis ni à enquête publique, ni à une autre forme de consultation du public, mais à une simple évaluation environnementale.

La personne responsable de l'élaboration du projet doit, sauf cas d'urgence, mettre les éléments nécessaires (le projet, l'évaluation environnementale, l'indication des autorités compétentes pour prendre la décision et celle des personnes auprès desquelles peuvent être obtenus les renseignements sur le projet) à la disposition du public pendant un délai d'au moins quinze jours.

L'autorité compétente pour prendre la décision doit prendre en considération les observations et propositions recueillies pendant la mise à disposition du public.

Le secrétariat général du Gouvernement considère que cet article n'appelle pas de mesures réglementaires d'application (décrets) particulières.

● **Article 234.** – Cet article étend la technique du référé-suspension administratif applicable aux décisions d'approbation d'un plan, schéma ou programme prises sans étude d'impact aux décisions intervenues en l'absence d'évaluation environnementale.

Le secrétariat général du Gouvernement considère que cet article n'appelle pas de mesures réglementaires d'application (décrets) particulières.

● **Article 235.** – À la manière de l'article précédent, cet article autorise le juge administratif à ordonner la suspension d'une décision prise sans évaluation des incidences Natura 2000.

Le secrétariat général du Gouvernement considère que cet article n'appelle pas de mesures réglementaires d'application (décrets) particulières.

C.— RÉFORME DE L'ENQUÊTE PUBLIQUE

● **Article 236.** – Cet article très importante réforme et simplifie la technique de l'enquête publique environnementale, dite « *enquête du type Bouchardeau* ». Il en définit dans les articles L. 123-1 à L. 123-19 du code de l'environnement :

– l'objet : assurer l'information et la participation du public ainsi que la prise en compte des intérêts du tiers lors de l'élaboration des décisions susceptibles d'affecter l'environnement ;

– le champ d'application : sont concernés les projets de travaux, d'ouvrages ou d'aménagements exécutés par des personnes publiques ou privées devant comporter une étude d'impact, les plans, schémas, programmes et autres documents de planification soumis à évaluation environnementale, les projets de création d'un parc national, d'un parc naturel régional ou d'un parc naturel marin ;

– la procédure suivie : l'enquête publique est ouverte en principe par l'autorité administrative compétente pour prendre la décision ; elle est conduite, selon la nature et l'importance des opérations, par un commissaire enquêteur ou par une commission d'enquête ; la durée de l'enquête publique ne peut ensuite être inférieure à trente jours ; le public est informé par tous moyens appropriés de l'objet et des conditions de déroulement de l'enquête par l'autorité compétente pour ouvrir et organiser celle-ci quinze jours au moins avant son ouverture ; le dossier d'enquête publique qui doit contenir tous les éléments d'information utiles

(étude d'impact ou évaluation environnementale, bilan d'une éventuelle procédure de débat public) est communicable à toute personne sur sa demande et à ses frais ;

– le déroulement de l'enquête : est prévue une participation accrue du public, qui doit pouvoir présenter ses observations et propositions ; le commissaire enquêteur ou le président de la commission d'enquête dispose de pouvoirs pour améliorer l'information du public (visites de lieux, demandes au maître d'ouvrage). Dans un délai de trente jours à compter de la fin de l'enquête, il lui appartient par ailleurs de remettre un rapport et des conclusions motivés, qui sont rendus publics.

Sur cet important article qui permet surtout aux porteurs de projets de tenir compte des observations du public, le décret en Conseil d'État qui fixe les modalités d'application de la nouvelle procédure prévu à l'article L. 123-19 du code de l'environnement a été publié le 30 décembre 2011 (décret n° 2011-2018 du 29 décembre 2011 portant réforme de l'enquête publique relative aux opérations susceptibles d'affecter l'environnement [NOR : DEV1114607D]).

● **Article 237.** – Cet article modifie les articles L. 122-15 et L. 122-16 du code de l'urbanisme en prévoyant que, dès l'ouverture de l'enquête publique et jusqu'à l'adoption de la déclaration d'utilité publique, un plan local d'urbanisme ne peut plus faire l'objet d'une modification portant sur les dispositions faisant l'objet de la mise en compatibilité.

Cette disposition ne nécessite pas de texte réglementaire d'application.

● **Article 238.** – Cet article, qui modifie l'article L. 126-1 du code de l'environnement, dispose que la déclaration de projet dans laquelle une autorité publique fait valoir l'intérêt d'une opération projetée et son caractère d'intérêt général doit prendre en considération l'étude d'impact, mais aussi l'avis de l'autorité administrative compétente en matière d'environnement ainsi que le résultat de la consultation du public.

Le secrétariat général du Gouvernement considère que cet article n'appelle pas de mesures réglementaires d'application (décrets) particulières.

● **Article 239.** – Cet article, qui modifie quatre articles du code de l'expropriation pour cause d'utilité publique, est relatif à un type d'enquêtes publiques, dont la finalité est la protection du droit de propriété et qui relèvent du code précité.

Un décret en Conseil d'État non encore publié doit venir préciser les règles applicables à ce type d'enquêtes et en fixer le champ, ainsi que les informations soumises au public et les pouvoirs du commissaire enquêteur ou de la commission d'enquête.

● **Article 240.** – Cet article regroupe soixante-douze procédures d'enquêtes publiques à finalité environnementale figurant dans de nombreux

codes et les rattache à l'enquête publique du type « Bouchardeau », elle-même réformée à l'article 236 de la loi.

Cet article de simplification appelle un seul règlement d'application non intervenu à la date du 31 janvier 2012, qui concerne l'application de la loi du 16 octobre 1919 relative à l'utilisation de l'énergie hydraulique, où est prévue « *la publication d'une étude d'impact selon l'importance de l'ouvrage telle que définie par décret en Conseil d'État* ».

● **Article 241.** – Cet article de pure coordination reprend des dispositions présentes à l'article précédent et qui concernent la mise à disposition du public des études d'impact ainsi que des mesures spécifiques en matière de consultation du public.

Un décret d'application doit définir les conditions dans lesquelles les projets de travaux nécessaires au captage de l'eau dans les forêts de protection sont soumis à enquête publique ou mis à disposition préalable du public il n'était pas publié à la date du 31 janvier 2012.

● **Article 242.** – Cet article a pour objet de simplifier les règles existantes et de soumettre certaines opérations d'enquêtes publiques actuellement organisées dans huit codes aux nouvelles règles relatives aux enquêtes publiques prévues dans le code de l'expropriation pour cause d'utilité publique.

Le secrétariat général du Gouvernement considère que cet article n'appelle pas de mesures réglementaires d'application (décrets) particulières.

● **Article 243.** – Cet article, qui modifie la loi n° 2006-686 du 13 juin 2006 relative à la transparence et à la sécurité en matière nucléaire, prévoit qu'un projet de modification d'une installation nucléaire qui ne constitue pas une modification notable de cette installation, mais qui est susceptible d'entraîner un accroissement significatif de ses prélèvements d'eau ou une augmentation de ses rejets dans l'environnement doit faire l'objet d'une mise à disposition du public.

Le secrétariat général du Gouvernement considère que cet article n'appelle pas de mesures réglementaires d'application (décrets) particulières.

● **Article 244.** – Cet article, qui crée les articles L. 120-1 et L. 120-2 du code de l'environnement, précise les conditions dans lesquelles sont mises à disposition du public diverses informations de nature réglementaire, conformément aux dispositions de l'article 7 de la Charte de l'environnement. Il est ainsi prévu que les décisions réglementaires de l'État et de ses établissements publics seront soumises à participation du public lorsqu'elles auront une incidence directe et significative sur l'environnement.

● **Article 245.** – Cet article fixe la date d'entrée en vigueur des dispositions de la loi relatives à la réforme de l'enquête publique du type « Bouchardeau » ; ces dispositions sont d'application pour les projets, plans,

programmes ou autres documents de planification pour lesquels l'arrêté d'ouverture et d'organisation de l'enquête publique est publié à compter du premier jour du sixième mois suivant la publication du décret en Conseil d'État prévu au nouvel article L. 123-19 du code de l'environnement, qui doit définir les modalités de réforme de l'enquête publique.

D.— DISPOSITIONS DIVERSES RELATIVES À L'INFORMATION ET À LA CONCERTATION

● **Article 246.** – Cet article très important relatif au débat public apporte de sensibles modifications au code de l'environnement : il élargit la composition de la commission nationale du débat public (CNDP) lui appliquant le principe de la « *gouvernance à cinq* », institutionnalise la pratique jurisprudentielle du garant et améliore la technique de « *l'après-débat public* ».

Il reprend surtout une proposition du comité opérationnel (COMOP) n° 24 du Grenelle de l'environnement présidé par l'un de vos rapporteurs, élargissant les thèmes généraux dont la CNDP peut être saisie – à l'image des débats déjà organisés sur la problématique des transports dans la vallée du Rhône, la question des déchets nucléaires ou les nanotechnologies.

En matière de recours à la technique du débat public, sont désormais concernées les « *options générales d'intérêt national en matière d'environnement, de développement durable ou d'aménagement du territoire.* »

L'article 246 a prévu que les plans et programmes concernés seront précisés par décret en Conseil d'État. Ce texte réglementaire important n'était pas publié à la date du 31 janvier 2012.

Lors de la table-ronde organisée le 4 octobre 2011, plusieurs intervenants – notamment le président de la Commission nationale du débat public Philippe Deslandes – ont souligné l'importance et l'urgence de cette publication.

● **Article 247.** – Cet article, qui insère un nouvel article L. 125-2-1 dans le code de l'environnement, prévoit que le représentant de l'État dans le département peut créer, autour d'une ou de plusieurs installations classées pour la protection de l'environnement soumises à autorisation ou dans des zones géographiques comportant des risques et pollutions industriels et technologiques, une commission de suivi de site, lorsque les nuisances présentées par cette ou ces installations ou dans ces zones géographiques le justifient. Il est prévu que les frais d'établissement et le fonctionnement de la commission de suivi sont pris en charge par l'État.

Le décret n° 2012-189 du 7 février 2012 relatif aux commissions de suivi de site (NOR : DEVP1131879D) est venu préciser les règles de composition et de fonctionnement de ces nouvelles instances, qui se substituent aux comités locaux

d'information et de concertation (CLIC) et aux commissions locales d'information et de surveillance (CLIS)⁽¹⁾.

● **Article 248.** – Cet article, qui insère un nouvel article L. 125-8 dans le code de l'environnement, dispose que le représentant de l'État dans le département peut créer des instances de suivi de la mise en œuvre des mesures destinées à éviter, réduire et si possible compenser les effets négatifs notables sur l'environnement des projets d'infrastructures linéaires (infrastructures routières, autoroutières ou ferroviaires) soumis à étude d'impact.

Ces nouvelles instances doivent permettre une large concertation entre toutes les parties prenantes à la prévention des risques d'accident tout au long de la vie de ces infrastructures. Elles associent donc de nombreux acteurs, administrations, représentant des entreprises, des organisations syndicales représentatives, des collectivités territoriales, des chambres d'agriculture, des associations de protection de l'environnement agréées ainsi, le cas échéant, que des représentants des consommateurs et des usagers et des personnalités qualifiées en raison de leurs compétences en matière de protection de l'environnement ou de prévention des risques.

La mise en œuvre de ce dispositif suppose l'intervention d'un décret en Conseil d'État, non publié à la date du 31 janvier 2012.

● **Article 249.** – Cet article, qui crée l'article L. 141-3 du code de l'environnement, précise quels organismes peuvent être désignés pour prendre part au débat sur l'environnement qui se déroule dans les instances consultatives, autres que le Conseil économique, social et environnemental, ayant vocation à examiner les politiques d'environnement et de développement durable.

Il s'agit des associations œuvrant exclusivement pour la protection de l'environnement, de celles qui œuvrent pour l'éducation à l'environnement, des fondations reconnues d'utilité publique qui ont ces mêmes activités pour objet principal (protection de l'environnement ou éducation à celle-ci) et enfin des associations regroupant les usagers de la nature et des organismes chargés par le législateur d'une mission de service public de gestion des ressources piscicoles, faunistiques, floristiques et de protection des milieux naturels.

(1) Le décret prévoit que la commission de suivi de site réunit des représentants de l'État, des collectivités locales, des riverains, des exploitants et des salariés des ICPE et qu'elle a vocation à constituer un cadre d'échange, à suivre l'activité des ICPE concernées et à promouvoir l'information du public.

Le décret introduit par ailleurs diverses mesures propres aux ICPE : réduction à un mois – contre deux actuellement – du délai de saisine du président du tribunal administratif par le préfet pour la désignation du commissaire enquêteur (à l'occasion d'une enquête publique) ; suspension de la caducité des autorisations, enregistrements, déclarations et permis de construire lors d'un recours contre l'une ou l'autre de ces décisions ; nécessité d'informer les comités d'hygiène, de sécurité et des conditions de travail concernés des décisions prises en matière d'ICPE.

L'article 249, dont le contenu est lui-même inspiré par les conclusions du rapport du comité opérationnel n° 24 du Grenelle de l'environnement qu'avait présidé l'un de vos rapporteurs, prévoit que ces divers organismes et associations doivent respecter des critères fixés par décret en Conseil d'État relatifs à leur représentativité dans leur ressort géographique et administratif, à leur expérience, à leurs règles de gouvernance ainsi qu'à leur transparence financière.

Ce même article prévoit par ailleurs que la liste des instances consultatives qui ont vocation à examiner les politiques d'environnement et de développement durable est également établie par décret.

Un décret publié le 13 juillet 2011 (décret n° 2011-832 du 12 juillet 2011 relatif à la réforme de l'agrément au titre de la protection de l'environnement et à la désignation des associations agréées, organismes et fondations reconnues d'utilité publique au sein de certaines instances [NOR : DEVD1033288D]) a prévu diverses dispositions réformant les règles relatives à l'agrément des associations de protection de l'environnement (cadre territorial de l'agrément, limitation à une durée de cinq ans, simplification des démarches de délivrance, conditions de renouvellement et de retrait).

Il a également défini le mode de désignation des associations agréées, organismes et fondations reconnues d'utilité publique au sein d'instances consultatives examinant les questions d'environnement et de développement durable et précisé les critères auxquels ces divers organismes doivent satisfaire : ils devront, par exemple, représenter un nombre important de membres – pour les associations – ou de donateurs – pour les fondations reconnues d'utilité publique ; justifier de travaux, recherches et publications reconnus et réguliers ; disposer de statuts et de financements ne limitant pas leur indépendance à l'égard des pouvoirs publics, des partis politiques, des syndicats, des cultes ou d'intérêts professionnel ou économiques ; enfin disposer de ressources financières ne provenant pas principalement d'un même financeur privé ou d'une même personne publique.

Un autre décret du même jour (décret n° 2011-833 du 12 juillet 2011 fixant la liste des instances consultatives ayant vocation à examiner les politiques d'environnement et de développement durable [NOR : DEVD1113961D]) fixe la liste des instances consultatives ayant vocation à examiner ces mêmes questions, en distinguant à chaque niveau, national, régional et départemental, des instances à vocation généraliste – telles que le Conseil national du développement durable et du Grenelle de l'environnement ou les conseils économiques, sociaux et environnementaux régionaux – et des instances à vocation spécialisée – telles que le Conseil national du bruit ou les commissions départementales d'orientation de l'agriculture.

● **Article 250.** – Cet article adapte, par plusieurs modifications du code général des collectivités territoriales, l'institution des conseils économiques et sociaux régionaux à la nouvelle logique issue du Grenelle de l'environnement, en

adjoignant une qualification « *environnementale* » à leur appellation et en étendant les attributions de ces organismes à ces questions.

L'article 250 prévoit également que les conseils économiques, sociaux et environnementaux régionaux comprennent des représentants d'associations et de fondations agissant dans le domaine de la protection de l'environnement ainsi que des personnalités qualifiées, choisies en raison de leur compétence en matière d'environnement et de développement durable.

Le décret n° 2011-112 du 27 janvier 2011 relatif à la composition et au renouvellement des conseils économiques, sociaux et environnementaux régionaux (NOR : IOCX1027455D) a fixé ainsi le nombre de ces « *membres environnementaux* » dans les différentes régions, ce nombre étant, par exemple de quatre en Alsace, de cinq dans le Centre ou de six en Île-de-France.

● **Article 251.** – Cet article modifie la loi n° 82-1153 du 30 décembre 1982 d'orientation des transports intérieurs pour créer une nouvelle instance, le Conseil supérieur des transports terrestres et de l'intermodalité (CSTTI), susceptible d'être consulté par les autorités de l'État sur les questions relatives aux politiques des transports terrestres et d'intermodalité ainsi qu'aux politiques européennes des transports terrestres. L'avis de ce conseil porte en particulier sur l'intérêt des propositions qui lui sont soumises au regard des objectifs poursuivis en matière de développement durable, notamment dans sa dimension sociale.

Ce conseil comporte, suivant la logique du Grenelle de l'environnement, cinq collègues, réunissant des élus, des représentants des entreprises du transport terrestre, de salariés de ce même secteur, de la société civile (usagers des transports, associations de protection de l'environnement agréées, personnalités qualifiées) et des représentants de l'État.

Le décret prévu par l'article 251 pour préciser la composition, les attributions, ainsi que les règles d'organisation et de fonctionnement du CSTTI, n'était pas encore publié à la date du 31 janvier 2012. Vos rapporteurs rappellent à cet égard que le dernier alinéa de ce même article prévoyait pourtant que « *le présent article entre en vigueur six mois à compter de la publication de la présente loi* ».

E.— PROJETS TERRITORIAUX DE DÉVELOPPEMENT DURABLE

● **Article 252.** – Cet article consacre dans la loi les actions menées par les acteurs locaux en matière de développement durable, les projets territoriaux de développement durable et les agendas 21 locaux élaborés par les différents échelons territoriaux (régions, départements, intercommunalités, communes, pays, parcs naturels régionaux) en les rattachant à des engagements pris par la France dans le cadre de la déclaration de Rio sur l'environnement et le développement (1992) et du sommet mondial sur le développement durable de Johannesburg (2002).

Selon le Secrétariat général du Gouvernement, cet article ne nécessite pas l'intervention d'un texte réglementaire d'application.

● **Article 253.** – Cet article complète l'article L. 110-1 du code de l'environnement, qui constitue une référence juridique centrale, en définissant de façon très générale les grandes finalités du développement durable : la lutte contre le changement climatique, la préservation de la biodiversité, des milieux et des ressources, la cohésion sociale et la solidarité entre les territoires et les générations, l'épanouissement de tous les êtres humains et enfin, une dynamique de développement suivant des modes de production et de consommation responsables.

Le secrétariat général du Gouvernement considère que cet article n'appelle pas de mesures réglementaires d'application (décrets) particulières.

● **Article 254.** – Cet article relatif aux projets territoriaux de développement durable et aux agendas 21 locaux prévoit que l'État encourage, d'une manière générale, ces projets portés par les collectivités territoriales et leurs groupements et ce, en référence à ses engagements nationaux et internationaux en matière de territoires et de villes durables. Il prévoit que des conventions peuvent être conclues entre l'État et les collectivités territoriales ou leurs groupements, pour fixer les modalités de l'accompagnement technique et financier apporté par l'État.

Comme pour les articles 252 et 253, le secrétariat général du Gouvernement considère que cet article n'appelle pas de mesures réglementaires d'application (décrets) particulières.

F.— DÉBAT EN MATIÈRE DE DÉVELOPPEMENT DURABLE

● **Article 255.** – Cet article, qui modifie quatre articles du code général des collectivités territoriales, prévoit que, dans chaque type de collectivité (communes – dès lors qu'elles comptent plus de cinquante mille habitants – départements, régions et collectivité de Corse) ainsi que dans les établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) à fiscalité propre de plus de cinquante mille habitants, le président de l'exécutif présente, préalablement aux débats sur le projet de budget, un rapport portant sur la situation de cette collectivité ou de cet EPCI en matière de développement durable, sur les politiques menées sur son territoire ainsi que sur les orientations et les programmes de nature à améliorer la situation.

L'établissement d'un rapport annuel touchant au développement durable vise ainsi à impliquer les collectivités territoriales dans la nouvelle logique et à éclairer leurs choix budgétaires.

L'article 255 a prévu que, pour chacune des collectivités, le contenu du rapport et, si nécessaire, les modalités de son élaboration, seraient définis par décret.

Le décret correspondant, applicable à compter de la préparation des budgets pour 2012, a été publié le 19 juin 2011 (décret n° 2011-687 du 17 juin 2011 relatif au rapport sur la situation en matière de développement durable dans les collectivités territoriales [NOR : DEV1107768D]). Il s'applique aux dépenses de fonctionnement des collectivités comme aux politiques conduites par elles.

G.— DISPOSITIONS DIVERSES

● **Article 256.** – Cet article habilite le Gouvernement à prendre par voie d'ordonnances, dans les conditions prévues à l'article 38 de la Constitution et dans un délai de dix-huit mois à compter de la publication de la loi Grenelle II, toutes mesures pour modifier la partie législative du code de l'environnement afin notamment :

– d'en adapter les dispositions au droit communautaire dans les domaines des espaces naturels, de la faune et de la flore, des milieux marins, de l'air et de l'atmosphère et de la prévention des pollutions et des risques, notamment en matière de déchets ;

– de simplifier ou d'abroger les dispositions inadaptées ou sans objet dans les domaines des espaces naturels, de la faune et de la flore et de simplifier et clarifier les dispositions relatives aux réserves naturelles, en particulier les dispositions de compétence et de procédure ;

– de procéder à l'harmonisation, à la réforme et à la simplification des procédures de contrôle et des sanctions administratives en vigueur dans le code de l'environnement ;

– de procéder à l'harmonisation, à la réforme et à la simplification de certaines dispositions de droit pénal et de procédure pénale (peines encourues, régime et modalités de leur exécution, habilitation et procédures de commissionnement et d'assermentation des agents chargés de certaines fonctions de police judiciaire, procédures liées à la constatation des infractions) ;

– d'inclure dans le code les textes non codifiés et d'abroger les textes devenus inutiles ;

– de remédier aux erreurs et insuffisances de codification et d'adapter le plan du code aux évolutions législatives et réglementaires intervenues depuis sa publication.

Sur le fondement non exclusif de cet article ont été prises les onze ordonnances suivantes :

– ordonnance n° 2010-1232 du 21 octobre 2010 portant diverses dispositions d’adaptation au droit de l’Union européenne en matière d’environnement (NOR : DEVX1018790R)

– ordonnance n° 2010-1579 du 17 décembre 2010 portant diverses dispositions d’adaptation au droit de l’Union européenne dans le domaine des déchets (NOR : DEVX1028667R)

– ordonnance n° 2011-91 du 20 janvier 2011 portant codification de la partie législative du code minier (NOR : INDI1009820R)

– ordonnance n° 2011-253 du 10 mars 2011 portant modification du titre V du livre V du code de l’environnement (NOR : DEVP1033903R) ;

– ordonnance n° 2011-504 du 9 mai 2011 portant codification de la partie législative du code de l’énergie (NOR : INDR1111324R) ;

– ordonnance n° 2012-9 du 5 janvier 2012 relative aux réserves naturelles (NOR : DEVL1130363R) ;

– ordonnance n° 2012-8 du 5 janvier 2012 portant diverses dispositions d’adaptation au droit de l’Union européenne dans le domaine de la prévention des pollutions et des risques (NOR : DEVX1128274R) ;

– ordonnance n° 2012-7 du 5 janvier 2012 portant transposition du chapitre II de la directive 2010/75/UE du Parlement européen et du Conseil du 24 novembre 2010 relative aux émissions industrielles (prévention et réduction intégrées de la pollution) [NOR : DEVP1126317R] ;

– ordonnance n° 2012-6 du 5 janvier 2012 modifiant les livres Ier et V du code de l’environnement (NOR : DEVX1133595R) ;

– ordonnance n° 2012-10 du 5 janvier 2012 relative à la protection des animaux d’espèces non domestiques non tenus en captivité utilisés à des fins scientifiques (NOR : DEVX1128285R) ;

– ordonnance n° 2012-34 du 11 janvier 2012 portant simplification, réforme et harmonisation des dispositions de police administrative et de police judiciaire du code de l’environnement (NOR : DEVX1135308R).

● **Article 257.** – La mise en œuvre des dispositions de l’article 257 relatif à la distribution de menus objets, dans le but de satisfaire à des exigences environnementales et qui complète l’article L. 121-35 du code de la consommation, nécessite l’intervention d’un décret.

Celui-ci doit définir les modalités de références de la personne intéressée à l'opération de publicité qui peuvent être apposées sur ces menus objets. Ce décret n'a pas été publié à la date du 5 janvier 2012.

CONCLUSION : LE GRENELLE À LA CROISÉE DES CHEMINS

Vos rapporteurs souhaitent conclure le présent rapport par quelques remarques plus générales sur le Grenelle de l'environnement et les lois qui en portent le nom, espérant ainsi contribuer aux réflexions en cours sur la manière de donner un nouvel élan à l'une des dynamiques les plus importantes et les plus originales de la présente législature.

Les lois Grenelle I et II sont indiscutablement venues bousculer les frontières de notre ordre juridique, démontrant que la transversalité du droit de l'environnement s'accommodait mal du cloisonnement traditionnel des disciplines. De nombreuses dispositions du droit de l'urbanisme sont réécrites, pour intégrer dans ses objectifs et ses documents des préoccupations environnementales telles que la réduction des émissions de gaz à effet de serre et « la préservation de la qualité de l'air, de l'eau, du sol et du sous-sol, des ressources naturelles, de la biodiversité, des écosystèmes, des espaces verts, la préservation et la remise en bon état des continuités écologiques » (article 14 de la loi Grenelle II, modifiant l'article L. 121-1 du code de l'urbanisme). Le droit de l'aménagement du territoire, dont les contours sont déjà réputés pour être incertains, voit la problématique de la biodiversité s'imposer au travers de nouveaux outils comme les trames verte et bleue. De même, les relations entre environnement et santé sont renforcées, puisque les deux lois comportent chacune un titre qui associe risques, santé et déchets et prend en charge diverses nuisances susceptibles d'affecter les éléments naturels et la santé humaine (pollution lumineuse, pollution de l'air, nuisances sonores, ondes électromagnétiques, substances à l'état nanoparticulaire, etc.).

Au-delà des textes, des décrets, des mutations qualitatives et des objectifs chiffrés, le Grenelle de l'environnement a ouvert la voie à une modernisation fondamentale des pratiques de gouvernance, dans le domaine de la démocratie environnementale comme dans celui, plus général, de la prise de décision administrative. De nouvelles méthodes, de nouvelles idées, de nouvelles façons de procéder se sont peu à peu imposées et font aujourd'hui largement consensus, au-delà des frontières partisanes. Il s'agit là d'un acquis essentiel, dont il faut espérer qu'il aura suffisamment démontré son importance pour que la majorité issue des élections des 10 et 17 juin 2012 ne songe pas à le remettre en cause.

Vos rapporteurs forment également le vœu que cette nouvelle majorité aura à cœur, dans le respect de ses options politiques propres, de prendre appui sur la masse impressionnante d'analyses, de travaux, de rapports, de normes et autres décisions produits dans le sillage du Grenelle pour développer une politique en faveur du développement durable à la fois audacieuse et responsable. Celle-ci s'appuiera naturellement sur une impulsion portée au plan national, mais plus encore sur la mobilisation des acteurs locaux, en ouvrant à ceux-ci l'espace de

concertation, de flexibilité et d'expérimentation nécessaire pour que s'y déploient des politiques ancrées dans la réalité et la diversité des situations.

L'expérience des mois et des années passés a démontré qu'un projet qui se donne pour tâche de transformer les habitudes, les pratiques et le mode de fonctionnement même de notre société, ne peut espérer réussir s'il ne bénéficie du soutien et de l'engagement constants des plus hautes autorités de l'État : sans cette volonté, constamment répétée, la dynamique ambitieuse se transforme aisément en routine gestionnaire. La question du « *portage politique* » s'avère donc centrale.

Le suivi des engagements du Grenelle de l'environnement, tant par le Gouvernement que par le Parlement, reste néanmoins perfectible. Il aurait ainsi été grandement facilité si chacun de ces engagements avait pu donner lieu à la mise en place d'un ou plusieurs indicateurs de performance, dont l'évolution aurait pu donner matière à débat lors de l'examen annuel du projet de loi de finances pour l'année suivante. Tel n'a pas été le cas et les indicateurs utilisés, dont la pertinence et le caractère opératoire sont parfois douteux, sont restés inchangés : il faut le regretter.

Si le législateur a su, au cours des années récentes, mettre au service du développement durable un ensemble impressionnant de dispositifs et de mécanismes juridiques, la famille des politiques grenelliennes compte néanmoins un parent un peu moins nanti que les autres : la politique fiscale.

Vos rapporteurs n'ignorent certes pas que les crises financières qui se sont succédé à un rythme rapide au cours des années récentes – crise bancaire de l'automne 2008, crise des dettes souveraines à l'été 2011 – ont déstabilisé les économies, cassé la croissance, propulsé le chômage à des niveaux rarement atteints et gravement creusé les déficits et les dettes publics. Dans ce contexte, la gestion des finances publiques se fait sous une extrême tension et la manipulation de l'outil fiscal requiert de grandes précautions.

Il n'en reste pas moins que, depuis l'abandon de la « taxe carbone » au printemps 2010, de nombreuses incitations fiscales aux comportements et aux investissements vertueux ont vu leurs conditions se durcir et leur périmètre se réduire. Inversement, certaines niches fiscales ont représenté un coût considérable au regard des avantages induits. Dans son référé sur l'impact budgétaire et fiscal du Grenelle de l'environnement, qui a fait l'objet d'un débat devant la commission des Finances de notre Assemblée le 18 janvier 2012, la Cour des comptes a ainsi regretté que l'application des deux principales taxes issues du Grenelle ait été différée (contribution carbone et écoredevance poids lourds), que le réexamen des dépenses fiscales défavorables à l'environnement soit resté extrêmement limité et que bonus-malus sur les véhicules automobiles soit d'une soutenabilité budgétaire douteuse pour des résultats incertains.

Quatre ans après le début du Grenelle de l'environnement, la Cour conclut que « *les résultats apparaissent contrastés. La mobilisation de la société civile, la*

mise en place de dispositifs fiscaux très puissants ou la pression communautaire ont permis d'atteindre de bons résultats dans les secteurs du bâtiment, des énergies renouvelables et de la politique de l'eau. A l'inverse, dans le domaine des transports ou de l'agriculture, les objectifs fixés par le Grenelle pour 2012 ne pourront être atteints, soit que les moyens consacrés à ces politiques n'aient pas été mis en adéquation avec les résultats attendus, soit en raison du maintien d'une politique fiscale ou de dispositions réglementaires qui entrent en contradiction avec les objectifs fixés. »

Il est néanmoins un constat dont chacun conviendra aisément : le Grenelle de l'environnement reste encore, d'une certaine manière, largement *devant* nous.

EXAMEN EN COMMISSION

Au cours de sa réunion du mercredi 8 février 2012, la commission du développement durable et de l'aménagement du territoire a examiné, dans une réunion commune avec la commission des affaires économiques, le rapport de MM. Bertrand Pancher et Philippe Tourtelier sur la mise en application de la loi n° 2010-788 du 12 juillet 2010 portant engagement national pour l'environnement (Grenelle II).

*

* *

M. le président Serge Grouard. Cette réunion commune à la commission des affaires économiques et à celle du développement durable et de l'aménagement du territoire est consacrée à l'examen de la mise en application de la loi Grenelle II portant engagement national pour l'environnement. Compte tenu de l'ampleur de ce texte, nous avons mis en place une procédure particulière pour le contrôle de son application. Les apports des deux commissions ont permis d'effectuer un travail précis et très efficace. Je remercie tout particulièrement nos deux rapporteurs, Bertrand Pancher et Philippe Tourtelier, pour l'ampleur de leur tâche. Je salue également le travail accompli par les rapporteurs thématiques : Annick Le Loch et Michel Piron pour le titre I, habitat et urbanisme ; Bertrand Pancher et Philippe Tourtelier pour le titre II, Transports ; Franck Reynier et Frédérique Massat pour le titre III, Énergie et climat, ainsi que pour le titre IV, chapitre 1^{er}, Agriculture ; Bertrand Pancher et Geneviève Gaillard pour le titre IV, chapitres 2 à 6, Biodiversité ; Bertrand Pancher et Philippe Tourtelier pour le titre V, Risques-santé-déchets ; Bertrand Pancher et Philippe Tourtelier pour le titre VI, Gouvernance.

M. le président Serge Poignant. Je salue, également, le travail effectué par les rapporteurs. Rappelons-le, lorsque les discussions relatives au Grenelle ont commencé, nous ne formions qu'une seule commission.

Le Parlement, dont la mission est de représenter, de légiférer et de contrôler, est parfaitement dans son rôle, ce matin. Le comité d'évaluation et de contrôle, sous la présidence du président de l'Assemblée nationale, remplit également sa mission à cet égard. Après le rapport d'étape, il y a un an, et la réponse du ministère qui l'a suivi, il importait de faire le point aujourd'hui. C'est intéressant pour nos collègues parlementaires et pour l'exécutif. Cela permettra d'aller plus loin dans les lois à venir.

M. Bertrand Pancher, rapporteur. L'objectif du rapport présenté ce matin devant nos deux commissions, avec Philippe Tourtelier ainsi que nos autres collègues rapporteurs thématiques – Michel Piron, Annick Le Loch, Franck Reynier, Frédérique Massat et Geneviève Gaillard – concerne la mise en œuvre de

la loi portant engagement national pour l'environnement du 12 juillet 2010. Il s'agit pour nous aujourd'hui de rendre compte de la mise en œuvre de la loi, c'est-à-dire de noter les avancées de la sortie des décrets, des règlements et autres mesures nécessaires à l'application du texte, ainsi que d'explicitier les réussites et les difficultés opérationnelles et de reprendre les explications de l'administration sur les retards éventuels. Il ne s'agit donc pas principalement de présenter une évaluation du contenu des mesures prises, même si nous ne nous interdirons pas de faire part d'observations plus larges, permettant ainsi de suggérer des améliorations à propos de textes aussi emblématiques.

Rappelons ici que le Grenelle de l'environnement, ce sont 268 engagements votés à l'unanimité – et 4 abstentions – en octobre 2007. La loi Grenelle I visait à fixer les grands objectifs à atteindre dans notre pays dans tous les domaines liés à l'environnement : biodiversité, transports, santé, urbanisme, eau, déchets, énergie, pollution lumineuse... La méthode de concertation et la volonté d'agir en faveur d'une économie verte a fait consensus dans la classe politique française. Elle fut considérée comme un modèle d'élaboration d'une loi programme, en associant étroitement l'ensemble des acteurs concernés – État, collectivités locales, entreprises, syndicats, associations de protection de l'environnement – à l'issue d'un processus de consultation d'une ampleur inédite. Cette méthode doit être généralisée à tous les grands textes, car elle favorise l'appropriation des enjeux par tous les acteurs et facilite leur mise en œuvre.

Le 29 juin dernier, nous vous avons présenté une note d'étape sur l'application de la loi Grenelle II. Le tableau de suivi du secrétariat général du Gouvernement en date du 20 juin 2011 faisait alors apparaître que 38 décrets seulement avaient été effectivement publiés – 20,1 % – et que 81 décrets avaient été pris ou étaient à un stade avancé de publication, soit 42,8 % des décrets attendus. À l'époque, il nous était particulièrement difficile d'établir un bilan de l'application de la loi, certains d'entre nous considérant que le verre était à moitié vide et d'autres qu'il était à moitié plein. Le Gouvernement s'était alors engagé à publier 80 à 90 % des décrets début 2012, ce dont certains d'entre nous doutaient. Nous avons cependant découvert la difficulté de la publication rapide de textes d'application aussi complexes et la longueur des procédures d'instruction – études d'impact, concertations avec les conseils consultatifs, interrogation de la Commission européenne, arbitrages interministériels, avis du Conseil d'État... À ces délais, nous avons préconisé d'ajouter la consultation régulière du Conseil national du développement durable ainsi que la présentation des projets de décret au public, sur une période minimale de quinze jours. J'ajoute que jamais autant de textes d'application n'ont été en préparation simultanée dans un ministère. Il était par conséquent concevable que des priorités de travail soient établies.

Qu'en est-il aujourd'hui ? 128 des 185 décrets d'application de la loi Grenelle II « cibles » de la législature – si nous retirons 10 décrets inutiles et 4 prématurés – ont été publiés au 31 janvier 2012, soit 69,2 % ; 33 autres sont actuellement à la signature du ou des ministres concernés, après arbitrage

interministériel ou en Conseil d'État, soit un total de 87 % des décrets « sortis du ministère ». Nous considérons qu'il s'agit là d'un bon résultat.

Nous pouvons remercier les services de l'administration, qui se sont beaucoup mobilisés, certaines directions ayant affecté près d'une centaine de collaborateurs essentiellement à ces missions – je pense notamment à celles du ministère chargé de l'écologie et au Commissariat général au développement durable. L'effort fourni afin de faire en sorte qu'un maximum de mesures soient effectivement prises avant la fin de la mandature et cela en établissant une concertation systématique avec les acteurs de la société - collectivités locales, entreprises, syndicats et associations de protection de l'environnement – a été manifeste.

En marge de la comptabilisation des décrets pris, nous nous étions fixé une seconde mission : vérifier que ces derniers respectaient l'esprit et la lettre de la loi.

Compte tenu de l'ampleur de la tâche, nous avons choisi une méthode de suivi tout à fait originale pour le Parlement et qui a été plébiscitée par l'ensemble des acteurs. Nous avons organisé sept tables rondes – le titre biodiversité ayant été divisé en deux parties, une pour l'agriculture, l'autre pour la biodiversité en général – visant à réunir toutes les parties prenantes issues des cinq collèges du Grenelle. Nous voulions que chacun exprime son point de vue et que l'administration puisse répondre en direct aux interrogations et remarques des acteurs quant à la mise en œuvre des décrets d'application de la loi. Grâce à cette méthode, nous avons pu vérifier si les textes étaient bien en adéquation avec les demandes et comprendre les raisons d'éventuels retards. À quelques exceptions près, largement médiatisées d'ailleurs – non prise en compte des émissions indirectes dans les bilans d'émission de gaz à effet de serre des entreprises, retard d'une année de la publication des indicateurs sociaux et environnementaux des entreprises –, nous pouvons affirmer que les décrets ont généralement plutôt bien respecté le texte que nous avons voté. C'est pour tous les acteurs un sujet de satisfaction.

Nous voici donc maintenant armés d'une solide législation qui nous permettra d'amplifier des engagements environnementaux forts, portés par la société tout entière.

Qu'il me soit cependant permis, en accord avec Philippe Tourtelier, d'exprimer certaines observations, suggestions ou critiques.

Tout d'abord, pour des raisons de moyens et de temps, nous n'avons fait que suivre la parution des décrets d'application. Nombre de décrets sont toutefois suivis par des textes réglementaires de rang inférieur : certains sont pris, d'autres mettront encore du temps à être mis en œuvre. Citons l'exemple de la filière à responsabilité élargie du producteur (REP) des déchets d'ameublement. Il a fallu estimer le volume national de ces déchets – environ deux millions de tonnes –, analyser les objectifs à atteindre – 45% de recyclage contre 30 % actuellement –, définir les catégories de meubles concernés et établir le montant de l'éco-

redevance. Après les consultations obligatoires et celle du Conseil d'État, le décret d'application vient de paraître. Il convient maintenant par un arrêté, lui-même soumis à consultation ainsi qu'au Conseil d'État, de définir les redevances par type de produits et de mettre d'accord les fédérations d'élus locaux et l'éco-organisme concerné afin de savoir qui fait quoi en termes de collecte. L'arrêté est attendu pour les mois de juin ou juillet avec une mise en œuvre pour octobre prochain. Cet exemple illustre le caractère complexe du suivi d'une loi aussi importante que celle qui nous occupe. Notre travail ne devrait donc être qu'une première étape dans le cadre d'un regard permanent sur l'exécution de cette loi.

Ensuite et pour les mêmes raisons, il nous a été impossible de vérifier si les mesures d'accompagnement ou d'acceptabilité des textes que nous avons votés étaient suffisantes. Il est clair que nombre d'engagements se traduiront par l'atteinte de nos objectifs – filières REP, normes pour les bâtiments neufs, schémas régionaux du climat, de l'air et de l'énergie... – mais que d'autres nécessiteront ou bien des moyens financiers d'accompagnement plus importants – rénovation des bâtiments anciens... – ou bien des adaptations – priorités sur les dispositifs de protection des trente mille zones de captages... Dans ce cadre, vos rapporteurs préconisent une réflexion visant à mieux adapter les réglementations futures aux caractéristiques des territoires ou des acteurs concernés. Nous devons à l'avenir donner davantage de marges d'action au public concerné par nos décisions par le biais d'une nouvelle gouvernance locale à construire. Cela nous semble être un vrai défi, car c'est une condition d'acceptabilité de mesures complexes à prendre. Nous pensons également indispensable d'inscrire des mesures budgétaires et fiscales dans le temps.

Enfin, nous nous sommes interrogés sur les conditions de contrôle auprès de ceux qui sont concernés par toutes les mesures que nous mettons en place. Le législateur avait fait le choix, à l'époque, de ne pas généraliser les sanctions en cas de non application de la loi : nous voulions inciter les acteurs au lieu de les sanctionner. Ces dispositions trouveront cependant vite leurs limites. C'est le cas notamment des obligations pesant sur les collectivités locales. Nous nous sommes par ailleurs interrogés sur les moyens déployés pour effectuer les missions de contrôle, lorsque les obligations sont assorties de sanctions – il y en a un certain nombre. Il conviendrait à l'avenir de réfléchir sur les conditions des contrôles que nous devons effectuer et sur la répartition des missions entre les services de l'État, les organismes certificateurs et les autocontrôles des acteurs concernés. Nous souhaitons que la loi soit respectée par tous.

Je ne saurais conclure sans dire combien j'ai été heureux de travailler avec les services de nos commissions, ceux de l'État et l'ensemble de mes collègues rapporteurs. J'ai passé de très bons moments avec Philippe Tourtelier, dont je salue l'honnêteté et la rigueur intellectuelles. Je n'ai qu'un seul regret, qu'il ne se représente pas ! Peut-être pourra-t-il passer d'agréables moments avec Serge Poignant, qui, lui non plus, ne se représentera pas aux prochaines élections...

M. Philippe Tourtelier, rapporteur. Le travail que nous avons effectué s'est révélé très intéressant. Comme l'a souligné Serge Poignant, la mission de contrôle de l'application des lois du Parlement est appelée à se développer. Nous ne pouvons que nous en réjouir car cela nous facilitera la tâche lorsque nous serons amenés à voter de nouvelles lois. Je remercie à mon tour Bertrand Pancher et l'ensemble des rapporteurs, ainsi que l'administration du ministère, qui s'est montrée extrêmement réactive et ouverte à la concertation. Cette nouvelle attitude a émergé avec la loi Grenelle II.

La loi Grenelle I a défini les objectifs. La loi Grenelle II a déterminé les moyens juridiques pour mettre en œuvre, voire « stimuler » la loi Grenelle I. Le groupe socialiste a voté la loi Grenelle I, car nous étions d'accord sur les objectifs et les grandes mesures proposées. Tel n'a pas été le cas pour la loi Grenelle II – je vous renvoie à cet égard aux propos que j'ai tenus à l'époque. Je crains que les raisons pour lesquelles nous n'avons pas voté la loi Grenelle II soient malheureusement toujours d'actualité. Ce que certains ont appelé le « Grenelle III » couvre l'ensemble des mesures fiscales de soutien : la Cour des comptes a publié le 3 novembre dernier un référé (n° 2011-474-3) fort intéressant sur ce sujet. La fiscalité est en effet un des leviers de la mise en œuvre – ou pas – de certaines dispositions du Grenelle. À l'heure du bilan, il ne faut pas oublier que certains textes peuvent le démolir, telle la proposition de loi (n° 3706) de notre collègue Jean-Luc Warsmann qui, sur divers points comme la responsabilité sociale et environnementale des entreprises, affaiblit le Grenelle. La démarche Grenelle n'est donc pas à l'abri d'un risque de « détricotage » du fait de l'adoption de nouvelles lois.

Je situerai mes observations dans la perspective du Grenelle dans son ensemble, en m'efforçant de pointer les différentes mises en œuvre de la loi Grenelle II.

S'agissant de l'habitat et de l'urbanisme, les choses sont bien parties pour les bâtiments neufs grâce à la RT 2012. En matière de réhabilitation, en revanche, le retard n'a pas été rattrapé. Quelques mesures concernant les copropriétés facilitent, certes, la réhabilitation, mais le problème est d'abord financier. Or les conditions actuelles ne sont pas favorables à cet égard.

Par ailleurs, quel rôle le diagnostic de performance énergétique (DPE) doit-il jouer ? Quelle est sa fiabilité ? Doit-il s'agir d'une simple sensibilisation des acteurs ou du début d'un programme de travaux, avec un audit plus « *musclé* » ? Il faudra répondre à cette question, car le DPE est la « *porte d'entrée* » de la réhabilitation.

Sur la publicité extérieure aux entrées de ville et alors que le décret a été pris, les discussions sont toujours aussi vives entre les annonceurs et les défenseurs du paysage. Cela montre que la loi n'était pas assez précise ou que les auditions auxquelles nous avons procédé préalablement n'ont pas été assez approfondies et n'ont donc pas permis d'atteindre un point d'équilibre.

S'agissant du titre II, relatif aux transports, l'essentiel des mesures est contenu dans la loi Grenelle I. Pour ce qui concerne le transport de marchandises et le report modal du fret routier vers le fret ferroviaire, la situation s'est encore dégradée. Quant au transport de personnes, il faisait l'objet de trois chapitres dans la loi Grenelle I. La première tranche du programme de soutien aux transports en commun en site propre (TCSP) était financée – j'espère que la deuxième le sera également. Pour les lignes à grande vitesse, la Cour des comptes a noté que seules trois lignes sur les quatorze annoncées sont financées. On ne peut donc que s'interroger sur la poursuite de ce programme, surtout lorsqu'on connaît les besoins de régénération des réseaux actuels.

C'est sur le titre III (Énergie et climat) que mes interrogations sont les plus grandes. Les décrets remettent-ils en cause les objectifs de la loi ? Mon collègue Bertrand Pancher répond par la négative. Je rappelle que, dans la loi Grenelle I, nous nous sommes engagés au niveau européen à baisser de 20 % les émissions de gaz à effet de serre, à prévoir 20 % d'énergies renouvelables dans notre consommation énergétique finale et à augmenter de 20 % notre efficacité énergétique. Or, s'agissant par exemple du développement de l'éolien, on constate un effondrement à la suite des dispositions votées dans la loi Grenelle II – 871 mégawatts raccordés en 2011 contre 1 100 ou 1 200 en 2010, soit une diminution de l'ordre de 30 %. Le syndicat des énergies renouvelables demande instamment qu'on lève la condition des cinq mâts. La loi Grenelle II, censée « booster » les énergies renouvelables sur l'éolien, les a finalement freinées.

S'agissant de l'objectif de baisse de 20 % des émissions de gaz à effet de serre, nous avons beaucoup misé sur les plans climat-énergie territoriaux (PCET). Or le périmètre maximal SCOPE 3 – prise en compte de l'ensemble des émissions indirectes – n'a pas été retenu. Les PCET ne prendront donc en compte que moins de 50 % des émissions de gaz à effet de serre. On peut dès lors douter de leur fiabilité et de l'intérêt d'avoir des PCET au regard d'un suivi des objectifs régionaux agrégés au plan national pour respecter le taux de 20 %. Certes, nous ne méconnaissons pas les difficultés de financement des PCET, ni celles relatives à leur méthodologie. Mais si nous voulons garantir cette fiabilité, il faudra se pencher à nouveau sur les PCET.

Pour ce qui concerne le titre IV, chapitre 1 (Agriculture), il reste des questions en suspens sur le plan Écophyto, élément central de la démarche à l'égard des pesticides. On peut également s'interroger sur les retards constatés en matière de protection des captages, problème qui se posait avant le Grenelle et sur lequel une procédure européenne a été engagée. Le Grenelle n'a pas permis d'avancer sur ce dossier.

S'agissant du titre V (Risques-santé-déchets) et comme pour la publicité extérieure, la loi et les décrets ne font pas consensus. Certains considèrent ainsi que les dispositions relatives aux nuisances lumineuses ne servent à rien parce que nous avons repris des normes existantes, tandis que d'autres estiment au contraire

qu'elles vont dans le bon sens. Le degré de technicité est tel que votre rapporteur ne saurait vous dire si nous sommes sur le bon chemin.

On peut également s'étonner que le décret sur les zones d'actions prioritaires pour l'air (ZAPA) ne soit toujours pas pris. Une procédure européenne a en effet été engagée contre la France au motif qu'elle n'aurait pas appliqué correctement la directive sur les particules et notre pays a invoqué le plan de protection de l'atmosphère et les ZAPA comme éléments de réponse. Or le décret concernant les ZAPA est prévu pour 2013. Nous voyons là une incohérence.

S'agissant enfin du titre VI sur la gouvernance, vous connaissez tous le débat portant sur la responsabilité sociale et environnementale des entreprises (article 225 de la loi). La loi doit-elle être précise ou non ? Que doit-on laisser au décret et à l'adaptation ? L'expérience montre que lorsque les seuils des entreprises ne sont pas fixés dans la loi, les *lobbies* remontent au créneau et la loi s'en trouve affaiblie.

Je conclurai par des remarques plus positives sur la forme. La concertation engagée pour la sortie des décrets a ainsi été excellente. Et la méthode devrait être transposée à d'autres lois et à d'autres ministères. Quelques décrets ont certes posé des difficultés. Pour certains, le problème venait de la complexité juridique ; pour d'autres, des arbitrages interministériels qu'ils nécessitaient. Dans ce second cas, cela recouvre soit des considérations politiques, soit l'intervention de *lobbies*. Les décrets requérant des arbitrages financiers ne paraissent pas facilement non plus. Qui va payer ainsi le renforcement des réseaux électriques en bout de ligne ? Cela relève-t-il toujours de l'exécutif ? Ne faudrait-il pas interroger à nouveau les rapporteurs qui suivent la loi et qui pourraient éventuellement soulever la question en commission ? Il faut y réfléchir pour éviter un dévoiement de la loi. S'agissant enfin du suivi de la loi par des tables rondes, je considère – comme Bertrand Pancher – que la méthode est efficace et dynamique.

Deux points restent en suspens *in fine*. Premièrement, l'articulation entre le national et le local. Où doit-on fixer la barre ? Quelles marges de manœuvre doit-on donner au local ? Deuxièmement, l'équilibre entre l'incitation et la norme. Si l'on s'en tient aux incitations, on risque d'attendre longtemps. Mais la fixation de normes risque de bloquer le processus. Ne faudrait-il pas prévoir des délais assortis d'un degré de coercition de plus en plus fort, qui aboutirait à terme à une norme impérative ?

Nous dressons le bilan ce matin de la mise en application du Grenelle. On parle de textes mais l'essentiel, finalement, que ce soit au niveau national ou local, c'est la volonté politique.

M. le président Serge Poignant. Je rappelle, avec tout le respect que j'ai pour le travail effectué par les deux rapporteurs, que l'objet de notre réunion est le contrôle de la mise en application de la loi. Le syndicat des énergies renouvelables

peut contester le seuil des cinq mâts, mais pas le rapporteur, car cela ne relève pas du contrôle de l'application de la loi : nous n'avons pas à revenir sur celle-ci.

M. Michel Piron, rapporteur thématique pour le titre I. Sur un plan méthodologique, je rappellerai que nous avons procédé en septembre dernier, avec Annick Le Loch, à une série d'auditions sur le diagnostic de performance énergétique et la publicité extérieure, avant qu'une table-ronde ne soit organisée le 13 décembre 2011 sur l'ensemble du titre I.

Compte tenu des contraintes considérables qui pèsent aujourd'hui sur les finances publiques, la question de la prise en compte de la dimension économique de l'enjeu environnemental est majeure. Le DPE n'est pas un outil servant de base à un programme de réhabilitation : c'est un outil de sensibilisation. Ne lui demandons donc pas plus que ce qu'il peut donner, même s'il a été considérablement amélioré. Peut-être aurions-nous dû commencer par cibler les logements les plus énergétivores, notamment ceux construits dans les années soixante ou soixante-dix, avant d'envisager une généralisation de la mesure à l'ensemble du parc.

S'agissant de la rénovation du parc tertiaire, public et privé, la réflexion en cours concernant les obligations de travaux pose à nouveau la question de la soutenabilité financière. Certains ont procédé à des chiffrages. L'Association des maires des grandes villes de France a ainsi évoqué soixante milliards d'euros dans les dix ans à venir. Autant dire que la question du retour sur investissement est au cœur du débat. Compte tenu également des conditions d'obtention des prêts bancaires depuis l'entrée en vigueur des ratios de solvabilité dits « *Bâle III* », il semble nécessaire de procéder à des évaluations préalables.

Concernant la déclinaison territoriale de la politique visée, de quel accès au crédit les collectivités territoriales disposeront-elles en 2012 et dans les années qui suivront ? Il n'existe aucun dispositif financier spécifique en vue de réhabiliter le parc ancien. Certes, cela peut se concevoir dans le contexte actuel, mais cet état de fait pèsera lourd dans les choix à opérer. D'où la nécessité de hiérarchiser les priorités de réhabilitation. Cela impliquera également de prendre davantage en compte la dimension « *usage* ». En tout état de cause, il ne faudra pas se lancer sur tous les fronts simultanément si l'on souhaite que la filière suive.

Sur la formation des professionnels, un effort important a été engagé mais il faudra du temps pour permettre à la main-d'œuvre de s'adapter aux règles du Grenelle.

S'agissant des copropriétés, le rapport de M. Dominique Braye, président de l'Agence nationale de l'habitat (ANAH), est particulièrement intéressant, notamment dans les comparaisons qu'il établit avec les pays voisins. Il apparaît ainsi qu'il peut exister de meilleures définitions du rapport entre propriétés publiques et propriétés privées, entre parcelles de propriétés et espaces communs dans les immeubles. En France, un individualisme parfois exacerbé empêche de

prendre en compte efficacement les enjeux de copropriété. Sur ce point précis, la question d'une provision obligatoire pour travaux d'économie d'énergie n'est pas traitée et les copropriétés n'auront souvent pas les moyens de faire effectuer les travaux préconisés par la loi.

Concernant l'urbanisme, il nous semble hautement souhaitable de mieux articuler les différents types de document car il existe, incontestablement, une menace de surcharge schématologique.

Mme Annick Le Loch, rapporteure thématique pour le titre I. Je concentrerai mon propos sur le troisième chapitre du titre I, concernant l'encadrement de la publicité extérieure et des enseignes commerciales qui, aux dires de la ministre chargée de l'écologie, était un « *engagement phare* » du Grenelle. Il s'agissait de réduire la pollution visuelle de nos paysages et de maîtriser l'affichage publicitaire. Il convient en effet de protéger le paysage, qui fait partie de notre patrimoine commun.

L'élaboration du décret pris en janvier 2012 s'est néanmoins révélée très complexe. Les dispositions impliquées datant de 1979, il s'est agi d'une réforme de grande ampleur. En outre, cela concerne des acteurs économiques aux positions diamétralement opposées : les nouvelles mesures pouvaient signifier, pour les uns, la disparition de 90 % de leurs activités – voire de leur profession – tandis que d'autres avaient le sentiment qu'on ne s'était pas attaqué au cœur du problème, et notamment aux panneaux « 4 x 3 ».

Il faut insister sur ce point : la concertation a été organisée avec l'ensemble des acteurs concernés. Les nombreuses réactions qu'a suscitées la consultation publique lancée sur Internet entre le 23 février et le 17 mars 2011 montrent d'ailleurs combien la demande sociale est forte en la matière. L'Association des maires de France, les associations professionnelles – l'Union de la publicité extérieure, le Syndicat national de la publicité extérieure –, les associations environnementales et du paysage, tels FNE ou Paysages de France, ont évidemment été consultés. La réforme entrera en vigueur le 1^{er} juillet 2012, pour partie seulement, nombre de dispositions concernant les pré-enseignes faisant l'objet de dérogations – ce qui m'interpelle.

Les principales mesures du décret portent sur une réduction globale des formats des dispositifs publicitaires, qui passeront de douze à quatre mètres carrés pour les agglomérations de moins dix mille habitants, et de seize à douze mètres carrés pour les agglomérations de plus de cent mille habitants. Des règles de densité ont également été introduites afin de réduire la pression publicitaire aux entrées de ville – une limitation des dispositifs publicitaires par les maires de quatre-vingts mètres sur le domaine privé et une autre sur le domaine public.

D'autres mesures visent la sobriété énergétique et concernent donc les dispositifs lumineux. Afin de réduire les nuisances lumineuses visuelles, les publicités lumineuses devront être éteintes la nuit entre une heure et six heures du

matin. Quant à la publicité sur les bâches, elle est spécifiquement réglementée. La disparition des pré-enseignes dérogatoires est prévue pour 2017. Je m'interroge sur ce délai : pourquoi est-il si long ? Il sera également possible d'apposer des écrans numériques sur le mobilier urbain.

Par ailleurs, dans le cadre de l'examen de la proposition de loi relative à la simplification du droit et à l'allégement des démarches administratives, l'Assemblée nationale a confirmé en séance publique l'adoption d'un amendement portant à six ans le délai de mise en conformité des publicités, enseignes et pré-enseignes avec toute nouvelle réglementation plus restrictive. Il n'était question que de deux ans dans le décret. Le secrétaire d'État Frédéric Lefebvre a évoqué, dans l'hémicycle, un compromis autour d'un délai de quatre ans. Des interrogations subsistent et je me demande si cette réglementation permettra de stopper la lente dégradation de nos paysages urbains et péri-urbains. Certes, la législation a fait l'objet d'une évolution, mais celle-ci sera-t-elle suffisante pour améliorer les choses à court terme ?

M. Philippe Tourtelier, rapporteur. S'agissant des transports, 50 % des décrets sont publiés. Nous n'en attendons donc plus que cinq, dont celui concernant l'autopartage qui bénéficiera désormais d'un fondement juridique. Certains constructeurs déplorent cependant que les tricycles et quadricycles motorisés soient exclus du dispositif. Par ailleurs, le décret concernant le droit à la prise pour les véhicules électriques est pris et entrera en vigueur pour les bâtiments existants à partir du 1^{er} janvier 2015. Sur la modulation des péages autoroutiers, le décret portant sur les véhicules de transport de marchandises devrait être publié très rapidement. Cela semble plus compliqué pour les transports de personnes, le badge de télépéage étant attaché au conducteur et non au véhicule. Sur les péages urbains, enfin, nous nous étonnons que le décret ne soit toujours pas publié alors que certaines agglomérations sont prêtes à les expérimenter.

M. Franck Reynier, rapporteur thématique pour le titre III. Je concentrerai mon propos sur les articles 67 à 93 de la loi, qui portent sur l'énergie et le climat. À l'occasion du rapport d'étape de juin dernier, nous avons constaté que quatre décrets seulement sur les vingt et un attendus avaient été pris. Dix-huit sont parus aujourd'hui. Je ferai quelques commentaires, néanmoins.

La loi a imposé à chaque région de se doter d'un schéma régional du climat, de l'air et de l'énergie avant le 13 juillet 2011. Or le décret portant sur ces schémas n'a été publié que le 18 juin 2011, ce qui a entraîné de grandes difficultés pour les régions. Fort heureusement, le dispositif Grenelle a permis à toutes les parties de travailler ensemble dans le cadre d'une phase de préparation et une quinzaine de schémas devraient pouvoir être applicables dès le 30 juin 2012.

S'agissant des énergies renouvelables, il y a, à côté des objectifs nationaux, les mises en application régionales. Or il faut veiller à éviter les

dysfonctionnements ou les incohérences. Nous insistons donc sur l'indispensable action du préfet de région en matière de coordination entre les différents objectifs.

S'agissant des schémas de raccordement, leur mise en œuvre impose des infrastructures et des modifications qui peuvent être lourdes sur les réseaux. Dans ces conditions, il serait bon que les gestionnaires de réseaux de distribution et de transport interviennent en amont afin de pouvoir dispenser leurs conseils.

Sur le bilan des émissions de gaz à effet de serre, le décret retient la prise en compte des périmètres SCOPE 1 et SCOPE 2, c'est-à-dire les émissions directes et indirectes induites par l'achat ou la production d'électricité. Certains regrettent qu'on ne soit pas allé jusqu'au SCOPE 3. Veillons cependant à ne pas trop alourdir les dispositifs qui imposent déjà de nombreuses obligations supplémentaires.

Sur l'éolien terrestre, le régime juridique applicable a vocation à apporter une sécurité accrue par un renforcement des procédures. Comme cela a été souligné, le niveau d'installation a fléchi du fait de la mise en application tardive des décrets. La parution des textes réglementaires devrait mettre un terme à cette période transitoire et relancer les initiatives des différents porteurs de projet. Je pense, comme le président Poignant, que notre mission consiste à veiller à l'application de la loi et non à aller au-delà : nous n'avons pas à relancer le débat qui a conduit le Parlement à adopter une telle loi. L'appréciation portée sur la disposition concernant le seuil des cinq mâts n'a donc, à mon sens, pas sa place dans le rapport.

Mme Frédérique Massat, rapporteure thématique pour le chapitre premier du titre IV. Mon intervention concernera le volet Agriculture de la loi Grenelle II. Sur les neuf décrets d'application prévus, cinq ont été publiés au 31 janvier 2012. Il est donc difficile de procéder à une évaluation des mesures – la Cour des comptes l'a d'ailleurs souligné. En outre, deux des trois rapports prévus et portant respectivement sur la pharmacopée en outre-mer et sur le suivi des produits phytopharmaceutiques en France ne nous ont pas été communiqués.

Sur la méthode, une table-ronde a été réunie le 22 novembre dernier, ce qui n'avait pu être fait avant le rapport d'étape de juin 2011. Il a été possible à cette occasion de rassembler de nombreux interlocuteurs et de balayer l'ensemble des sujets.

S'agissant des critiques soulevées à l'encontre du plan, les associations de défense de l'environnement constatent que le progrès réalisé reste marginal. Quant aux agriculteurs, ils considèrent que le dispositif est coûteux, le plan étant financé en quasi-totalité par le biais de leur programme d'assurance-formation. En outre, le conseil est une simple préconisation écrite dont l'agriculteur peut ou non tenir compte. Si c'est un atout pour certains, et notamment les syndicats agricoles, attachés au fait que le décisionnaire en dernier ressort reste l'agriculteur, cela limite l'impact du conseil pour les associations environnementales.

L'article 103 de la loi prévoit de plus l'interdiction de l'épandage par voie aérienne, sauf dérogations. Or il s'avère que ces dernières sont nombreuses. L'efficacité du décret est donc fortement remise en cause par les associations.

L'article 107 de la loi prévoit, quant à lui, que le préfet peut, dans des conditions qu'un décret non encore publié doit préciser, cibler certaines zones à l'intérieur des aires d'alimentation des captages d'une importance particulière pour l'approvisionnement et y limiter pour une durée de trois ans l'usage agricole des terres. La mise en œuvre de ce dispositif divise les acteurs auditionnés. Certains estiment qu'il met en danger la viabilité économique des exploitations sur le long terme ; pour d'autres, il semble adéquat en raison des enjeux, surtout dans la mesure où il est possible de se reconvertir dans l'agriculture biologique.

L'article 108 prévoit que sont délimités des bassins connaissant d'importantes marées vertes sur les plages, où est rendue obligatoire une déclaration annuelle des quantités d'azote épandues ainsi que des lieux d'épandage. Le projet de décret, qui a été soumis à une consultation nationale sur Internet, suscite l'inquiétude d'un certain nombre d'associations environnementales, qui se méfient des obligations de moyens. Pour d'autres, l'intérêt même de la déclaration est mis en cause en raison du surcroît de travail administratif engendré pour les agriculteurs.

Les décrets sur la certification environnementale des exploitations ont été publiés. La spécificité de la certification « *haute valeur environnementale* » est qu'elle comporte plusieurs niveaux d'exigence, dont seul le plus élevé ouvre droit à la mention « *exploitation de haute valeur environnementale* » et peut faire l'objet d'une communication. La certification HVE repose sur trois niveaux par ordre croissant d'exigence environnementale. La Commission nationale de la certification s'est réunie pour la première fois le 25 octobre et a pu constater le faible nombre d'exploitations de niveau 3. En conséquence, il semble que l'article 109 ne permettra pas d'atteindre les objectifs en termes de nombre d'exploitations certifiées.

S'agissant de l'éco-certification des forêts gérées durablement, le décret n'a pas été pris au 31 décembre. Il serait encore en concertation et en consultation. Les acteurs ont insisté sur la méconnaissance des dispositifs de certification de la part des acheteurs publics et l'absence d'évaluation des objectifs en matière d'achat responsable.

Enfin, sur l'article 117 de la loi, le Gouvernement estime qu'il n'est pas nécessaire de rédiger un nouveau décret sur la politique génétique des semences dans la mesure où un décret couvre déjà les dispositions prévues par la loi Grenelle II. Les associations environnementales pensent, pour leur part, le contraire. Ce point de désaccord devrait faire l'objet de discussions avec le commissariat général au développement durable.

Mme Geneviève Gaillard, rapporteure thématique pour les chapitres 2 à 6 du titre IV. Jusqu'à présent, la biodiversité n'a pas mobilisé fortement les acteurs économiques, nos concitoyens et les collectivités locales. La loi Grenelle II a précisément permis de mettre en avant les trames verte et bleue, les schémas régionaux de cohérence écologique et la formation du comité national « Trames verte et bleue ». La plupart des décrets ont d'ores et déjà été publiés et les derniers devraient sortir très prochainement.

Les trames verte et bleue ont donné lieu à de nombreuses discussions, car leur simple prise en compte dans les documents d'urbanisme n'est pas du goût de tout le monde. Si les acteurs économiques sont satisfaits, les associations de protection de l'environnement considèrent qu'une véritable opposabilité aurait été préférable. Nous verrons comment cela se mettra en place sur le terrain.

L'installation du comité national « Trames verte et bleue » a été tardive. Elle n'est intervenue, en effet, qu'au mois d'octobre, mais le comité s'est déjà mis au travail. Reste à savoir comment les actions seront mises en œuvre sur les territoires.

S'agissant des schémas régionaux de cohérence écologique et des comités régionaux « Trames verte et bleue », seuls quatre comités sont aujourd'hui opérationnels. Il paraît donc nécessaire d'aller plus vite. Peut-être l'État devrait-il fixer des objectifs plus précis.

J'insisterai sur deux points particuliers, pour conclure. Sur la biodiversité en Guyane, l'inventaire, fortement souhaité par tous, n'est toujours pas en route. De même, l'indemnisation des non-agriculteurs sur les bandes enherbées tarde à venir.

Les choses avancent. En matière de biodiversité, il semble cependant indispensable de prévoir des mesures fiscales. Je regrette à cet égard que le rapport de Guillaume Sainteny sur les aides publiques défavorables à l'environnement et à la biodiversité n'ait pas été pris en compte. Il me semble également nécessaire que l'État, les collectivités et toutes les parties prenantes agissent en conformité avec leur volonté politique de préserver la biodiversité. On ne peut pas à la fois autoriser des forages en eaux profondes en Guyane et prétendre protéger la biodiversité marine. On ne peut pas allonger la piste de l'aérodrome de Mayotte et détruire pour ce faire des mangroves tout en souhaitant préserver la nature. À nous, à partir de la loi Grenelle II et de ses décrets d'application, de faire en sorte que, sur le territoire, la biodiversité soit réellement protégée et que sa destruction soit évitée.

M. Bertrand Pancher, rapporteur. J'ajouterai à l'intervention de Geneviève Gaillard qu'il faut également mentionner la stratégie en faveur du milieu marin. Le Conseil national de la mer a été créé, tout comme celui de l'éco-certification des produits issus de la pêche durable.

S'agissant des dispositions relatives aux risques, à la santé et aux déchets, au 31 janvier 2012, le décompte du secrétariat général du Gouvernement identifiait 45 décrets d'application à publier pour ce titre, dont un considéré comme inutile. À cette date, 75 % des décrets ont été publiés, et quatre sont actuellement à la signature.

Concernant l'article 173 de la loi – exposition à des nuisances lumineuses et sonores – des prescriptions peuvent être imposées aux exploitants ou utilisateurs de certaines installations lumineuses pour réduire les émissions de lumière artificielles et limiter la consommation d'énergie. Les mesures réglementaires ont été regroupées dans le décret n° 2011-831 du 12 juillet 2011 relatif à la prévention et à la limitation des nuisances lumineuses. Alors qu'un arrêté complémentaire est encore attendu, les entretiens réalisés par vos rapporteurs leur ont permis de constater qu'un débat prospérait sur la question du niveau d'exigence en termes de pollution lumineuse et que les différentes parties prenantes – État, collectivités locales, usagers, professionnels regroupés au sein du syndicat de l'éclairage, etc. – n'avaient pas encore trouvé les voies d'un terrain d'entente.

L'article 178 qui prévoit que les trains doivent adapter leurs dispositifs pour faire moins de bruit a fait l'objet d'un décret d'application paru le 26 juillet 2011. Trois des quatre décrets concernant la surveillance de la qualité de l'air intérieur, un cadre de certification des éco-matériaux et une obligation d'étiquetage des polluants volatils ont été pris. Le dernier vient, quant à lui, d'être soumis à la commission d'évaluation des normes. Il conviendra d'être attentif aux prescriptions des préfets visant à faire réaliser des expertises complémentaires en cas de présence de polluants volatils (article 180 de la loi).

Concernant l'expérimentation des zones d'actions prioritaires pour l'air (ZAPA) et des restrictions d'accès des véhicules polluants dans les agglomérations, deux décrets devraient être publiés dans le courant de ce trimestre – identification des véhicules concernés et sanctions – après avis de la commission de consultation des normes. C'est un sujet techniquement complexe et le Gouvernement considère qu'il est encore prématuré d'autoriser les projets de ZAPA.

Le décret d'application réglementant la prévention des risques liés aux expositions radioélectriques est actuellement bloqué au ministère du travail et semble ne progresser que très lentement, à la différence de celui généralisant l'affichage du volume d'émission des téléphones portables, qui a été publié.

Concernant enfin la prévention des risques liés à l'exposition aux nanoparticules, il était prévu d'obliger les fabricants, importateurs ou distributeurs à déclarer ces substances en vue d'une traçabilité. Le projet de décret, très complexe, a été rédigé mais a dû être notifié à la Commission européenne. Celle-ci, qui est d'accord sur le principe, doit faire part de certaines observations non encore communiquées. Restent plusieurs sujets en discussion : le besoin de

protéger le secret commercial et l'importance du volume et de la qualité de l'information qui sera diffusée.

S'agissant de la politique dans le domaine des déchets, l'article 186 prévoyait un décret pour renforcer le socle juridique des filières à responsabilité élargie du producteur (REP) : il a été pris.

La filière REP sur les déchets de soins à risques infectieux perforants a fait l'objet d'un décret d'application, entré en vigueur le 1^{er} novembre dernier et complété par un arrêté.

L'article 188 prévoyait de rendre publiques les informations dont l'État dispose sur la pollution des sols : il a fait l'objet d'un projet de décret qui est en consultation publique et qui sera soumis au Conseil supérieur de la prévention des risques technologiques.

Les plans de réception et de traitement des déchets dans les ports sont actuellement mis en place.

Le décret prévoyant les conditions de déconstruction des bâtiments a été publié.

Celui traitant la remise des déchets électriques aux éco-organismes vient d'être soumis à la Commission d'évaluation des normes.

Le décret relatif à la filière de ramassage des bouteilles de gaz a été notifié à la Commission européenne l'année dernière : il devrait être soumis prochainement au Conseil d'État.

D'autres décrets importants sont pris – tel celui relatif à la prévention des déchets ménagers – ou en voie de l'être à la suite de consultations nationales et européennes.

Enfin, les plans départementaux de gestion des déchets issus du bâtiment ont fait l'objet d'un décret d'application. Il en va de même pour ce qui concerne la lutte contre le trafic de matériaux, chère à votre commission. Les dispositions de la loi relatives au tri à la source et à la valorisation biologique des déchets ont été précisées par un décret cadre.

S'agissant des risques industriels et naturels, le décret visant à contrôler les installations classées a été publié, tout comme celui relatif aux délais de recours.

L'article 215 concernant le crédit d'impôt pour les personnes vivant dans le périmètre couvert par un plan de prévention des risques technologiques a subi un certain nombre de réajustements budgétaires à la baisse et à la hausse. Je ne m'attarderai pas sur l'article 219, visant à améliorer la connaissance des réseaux souterrains de distribution, puisque les trois décrets ont été pris. Enfin, la

transposition de la directive européenne de gestion des risques d'inondation fait elle aussi l'objet d'un décret, qui a été publié.

S'agissant de la gouvernance, trente-deux décrets devaient être publiés : 65 % l'ont été au 31 janvier 2012 et 21 % sont en cours.

Les règles relatives à la gouvernance portent en profondeur la nouvelle logique de développement durable induite par le Grenelle de l'environnement et témoignent des nouveaux modes de décision et des nouvelles relations qui doivent désormais caractériser les rapports entre les différents intervenants – public, privé, État, collectivités. Sont ainsi apparues des mesures tout à fait novatrices concernant l'action des entreprises en matière environnementale et sociale, l'information des consommateurs, la représentation du public dans les instances nationales et locales impliquées dans la prise de décision publique en matière d'environnement ou de développement durable. Ont été également réformés les grands outils juridiques d'information et de consultation du public que sont les études d'impact, les enquêtes publiques ou les débats publics. Les décrets, tous en très bonne voie, ne font l'objet d'aucune remarque particulière.

Les avancées réelles contenues dans la loi du 12 juillet 2010 peuvent ainsi faire progresser la gouvernance environnementale et la démocratie écologique, auxquelles les Français semblent définitivement attachés.

Si plus des deux tiers des règlements d'application étaient bien intervenus sur ces dispositions relatives à la gouvernance à la date du 31 janvier 2012, la publication d'indicateurs sociaux et environnementaux, obligatoires pour les entreprises importantes, n'a pas encore fait l'objet de mesures d'application, puisque la proposition de loi de notre collègue Jean-Luc Warsmann a souhaité repousser son application en 2012 et distinguer les entreprises cotées de celles qui ne le sont pas : cette distinction semble absurde à tous les observateurs concernés, car il sera impossible de publier des indicateurs différents pour des entreprises de même taille et de même secteur.

Il n'en reste pas moins vrai que l'article 225 n'a pas été remis en cause sur le fond et qu'il fera de notre pays le seul dans le monde à s'engager dans de tels dispositifs. Les arbitrages interministériels concernant le projet de décret ont d'ores et déjà été opérés – le « *bleu* » interministériel a d'ailleurs largement circulé. Le décret devrait être publié dans les semaines qui suivront l'adoption définitive de cette proposition de loi, prévue vers le 20 février prochain.

Enfin, des mesures réglementaires relatives à la détermination des projets faisant l'objet d'une évaluation environnementale devraient prochainement intervenir, de même que des décrets concernant les règles de composition des commissions de suivi de site, des commissions portant sur les infrastructures linéaires et du Conseil supérieur des transports terrestres et de l'inter-modalité. Tout cela ne semble poser aucune difficulté.

M. André Chassaigne. Ma première interrogation porte sur l'extension des missions des commissions d'hygiène et de sécurité et des conditions de travail – CHSCT. On nous avait renvoyé à des échanges avec les organisations syndicales avant d'étendre ces missions aux questions environnementales et de les élargir aux sous-traitants. Qu'en est-il ?

S'agissant par ailleurs de la protection des captages, des retards importants sont à souligner. Mais pour les petites communes, confrontées à des problèmes fonciers et à de nombreuses résistances, il est extrêmement compliqué de régler cette question. Les agences de l'eau envoient des courriers aux maires qui n'ont pas respecté les délais de protection des captages et coupent le robinet des subventions. Ce n'est pas ainsi qu'on résoudra le problème.

Concernant les plans climat-énergie territoriaux, j'ai constaté que le développement du volet éolien était envisagé de façon peu maîtrisée. Avons-nous des éléments permettant de mettre en rapport le développement de l'éolien avec les possibilités de connexion aux réseaux existants ?

Enfin, je veux revenir sur la proposition de loi Warsmann, qui va induire un détricotage de la loi Grenelle II. Les décrets attendus ne sont-ils pas d'ores et déjà remis en cause ? Je pense en particulier à l'article 55, qui allonge le délai de mise en conformité des dispositifs publicitaires prévus dans la loi Grenelle II. Je pense aussi à l'article 56, qui permet à des entreprises privées de mettre la main sur des installations hydrauliques avec la possibilité d'accroître la production, contrairement aux dispositions de la même loi sur la préservation des continuités écologiques. Je pense encore à l'article 56 *bis*, qui procède à de nouvelles entailles dans le fonctionnement de la charte Natura 2000 et alors que les exemples de sites protégés endommagés sont d'ores et déjà nombreux. Je pense à l'article 72, qui met en place le cabotage dans le transport de voyageurs pour l'utilisation de lignes transnationales étrangères, ouvrant ainsi la concurrence pour les entreprises françaises qui commençaient à se développer. Je pense enfin à l'article 72 *bis*, qui autorise la circulation de poids lourds de 44 tonnes à cinq essieux.

M. Yanick Paternotte. Je tiens tout d'abord à féliciter les rapporteurs pour le travail qu'ils ont effectué pendant près de cinq ans. La démarche du Grenelle, voulue par Nicolas Sarkozy et portée par Jean-Louis Borloo – qui avait considéré après le vote de la loi que nous avons édifié un monument législatif –, produit aujourd'hui ses effets, même si la récolte n'est pas aussi abondante qu'on l'aurait souhaitée et si elle compte quelques mauvais fruits. C'est globalement positif.

Je tiens ensuite à souligner que la réforme constitutionnelle, qui a permis le suivi parlementaire de l'exécution de la loi, montre ici son efficacité. Si tous les parlementaires ne s'étaient pas mobilisés, nous n'aurions sans doute pas atteint un tel taux de parution des décrets – quelque 90 %. Le « *service après-vote* » a fonctionné à plein : ce n'est pas anodin car, à travers un décret, un arrêté ou une circulaire, on peut tuer l'esprit d'une loi.

Tout doit-il être gravé dans le marbre pour autant ? Selon moi, il faut accepter une certaine plasticité et savoir donner du temps au temps... Les ambitions sont là : mais il y a aussi le choc de la réalité. Il faut pouvoir s'adapter. Ce n'est pas se renier que d'accepter le principe de réalité.

Cela étant, et cela peut laisser une trace d'amertume, les études d'impact préalables ont-elles été suffisantes ? Sur la sobriété énergétique, sur l'isolation des bâtiments publics, on nous avait ainsi expliqué que le temps de retour sur investissement pouvait être de cinq ou sept ans...

Pour le reste, nous pensons que les décrets sont dans l'esprit de ce qui avait été voté. Il est important de le noter car, depuis le lancement de l'examen parlementaire la loi Grenelle II, sont intervenus le choc de la crise de 2008 et la crise de la dette souveraine des États de 2011. Celle-ci et celle-là n'ont pas été sans incidences – le rapport y fait d'ailleurs allusion à plusieurs reprises. Cela nous renvoie, une fois encore, au principe de réalité.

S'agissant du transport, je rappelle que nous avons prévu, pour le trafic de marchandises, 23 % de report modal vers le ferroviaire. Or cet objectif semble inatteignable, et ce pour plusieurs raisons : d'abord, du fait de la faiblesse structurelle du réseau, mais aussi du fait des difficultés d'évolution de la loi, des adaptations de la réglementation et du marché. Prenons l'exemple des poids lourds. Certes, la taxe poids lourd a pris du retard, mais nous avons perdu un an du fait de la procédure engagée par un candidat malheureux auprès du tribunal administratif. En tout état de cause, le marché a évolué beaucoup plus vite que l'ambition : on a réduit au niveau européen la vitesse des poids lourds sur les autoroutes, ce qui devait entraîner un avantage compétitif vers le rail ; en réponse, les affréteurs se sont mis à utiliser non plus des véhicules de 3,5 tonnes, mais des camionnettes, qui peuvent rouler à 130 km/heure et ne sont soumises à aucune des règles imposées aux poids lourds. Il n'y a même application d'aucune disposition du droit du travail ou du droit social, car les chauffeurs sont souvent des personnes privées sous-traitants d'affréteurs. Cet exemple montre que l'ambition et la législation sont certes louables, mais que le pragmatisme et le principe de réalité doivent rester notre souci constant. J'ai noté avec satisfaction que les rapporteurs reconnaissaient unanimement qu'il nous fallait cinq ans de plus pour finaliser cet immense chantier. Majorité et opposition sont dans un bon équilibre : gardons-le cinq ans de plus ! (*Sourires.*)

M. Jean-Paul Chanteguet. Je ne partage pas l'avis du président Serge Poignant. Les responsables politiques que nous sommes ne doivent pas s'interdire de donner leur avis, notamment sur certaines décisions récentes. On pourrait limiter les rapports à un bilan quasi administratif des décrets publiés et de ceux encore en cours de rédaction : je crois que ce n'est pas la meilleure option et qu'il faut aller au-delà.

M. le président Serge Poignant. Je n'ai pas dit le contraire !

M. Jean-Paul Chanteguet. Si j'ai mal interprété vos propos, monsieur le président, j'en fais amende honorable.

Sur un total de plus de 200 décrets, 128 ont été publiés, seulement dix-huit mois après la promulgation de la loi. Ce chiffre est important, mais le rapport ne contient pas d'évaluation. Je sais bien que celle-ci est difficile, mais nous devons la réaliser au cours des prochains mois ou des prochaines années.

Je m'élève contre les décisions en voie d'être prises dans le cadre de la proposition de loi Warsmann. Comme l'a observé André Chassaigne, les textes que nous avons votés sont régulièrement détricotés. Ainsi, l'application de l'article 225 relatif à la responsabilité sociale des entreprises est différée d'un an, les filiales en sont exonérées et, malgré l'avis du Conseil d'État, une distinction est établie entre sociétés cotées et sociétés non cotées.

Autre détricotage : l'éco-redevance et l'autorisation de circulation des poids lourds de 44 tonnes. La réduction pour les départements périphériques a été portée à 40 %, contre 25 % initialement prévus : sur ce point, les *lobbies* sont à l'œuvre. Nous devons donc être vigilants.

Enfin, l'audition du Premier Président de la Cour des comptes par la commission des Finances m'a donné l'impression que les principaux responsables de la majorité, au premier rang desquels le rapporteur général du budget, ne s'étaient pas appropriés le Grenelle.

S'agissant du report modal, on voit bien que l'objectif d'une augmentation de 25 % – à l'horizon de 2020 – des transports par fer et voie d'eau ne sera pas tenu, et ce d'autant moins qu'il a été décidé, de façon subreptice et malgré l'opposition de Mme Kosciusko-Morizet, d'autoriser la circulation des 44 tonnes.

Pour ce qui concerne la trame verte et bleue, de nombreux décrets ont été publiés. C'est une bonne chose, mais l'on peut se demander si l'on n'en restera pas aux belles cartes sans effet sur la biodiversité et les continuités écologiques. Il convient de réfléchir dès à présent à la mise en œuvre de mesures de restauration ou de compensation.

Enfin, le rapport évoque la création, annoncée par le Président de la République en Mayenne, du fonds d'investissement pour la biodiversité et la restauration écologique : nous l'attendons avec impatience. Ce fonds sera-t-il financé par le report d'aides publiques allouées à des programmes nuisibles à la biodiversité ?

M. Stéphane Demilly. Je salue la qualité du travail des deux rapporteurs. Ayant été chargé, avec Philippe Tourtelier, du rapport d'information sur la mise en application de la loi Grenelle I, je mesure la difficulté de la tâche.

La loi Grenelle II est destinée à « *mettre en musique* » les objectifs et les orientations de la loi Grenelle I. Pour ce faire, elle s'appuie sur près de 200 décrets

d'application, dont les deux tiers ont été publiés. Quelle fut la méthode suivie pour l'élaboration de ces décrets, notamment du point de vue de la concertation ? Le ministère chargé de l'écologie a organisé, sur son site Internet, des consultations publiques sur plusieurs projets de décret, notamment ceux relatifs aux risques d'inondation, aux études d'impact et aux enquêtes publiques. Quel bilan peut-on tirer de cette démarche innovante ?

La loi Grenelle II autorise par ailleurs le Gouvernement à légiférer par voie d'ordonnances pour modifier la partie législative des codes de l'urbanisme et de l'environnement, afin, notamment, de rattraper le retard pris par la France dans la transposition de directives européennes. Un délai de dix-huit mois à compter de la publication de la loi a été fixé. Où en est-on ?

Enfin, l'État n'est pas le seul acteur concerné par l'application du Grenelle II, loin s'en faut : la loi fait une large place aux collectivités territoriales. Quel bilan peut-on faire à ce sujet ?

M. Didier Gonzales. Je veux moi aussi saluer la qualité du travail de nos rapporteurs.

Aux termes de l'article 181 de la loi, « *en cas d'épisode de pic de pollution prolongé, le ministre chargé de l'aviation civile prend les mesures nécessaires pour tenir compte de la pollution due aux mouvements d'aéronefs* ». Selon le rapport, cette disposition n'appelle pas de mesure réglementaire d'application particulière. Je souhaite ici rappeler que l'Autorité de contrôle des nuisances aéroportuaires (ACNUSA) et la direction générale de l'aviation civile (DGAC) ont créé des groupes de travail sur cette question.

M. Patrick Lebreton. En mai dernier, lors du bilan d'étape sur le Grenelle, j'avais souligné que les revirements brutaux du Gouvernement sur le photovoltaïque avaient marqué un coup d'arrêt pour une filière qui, à La Réunion, devait contribuer à l'objectif d'atteindre l'autonomie énergétique en dix ans.

En 2010, grâce au Grenelle, les créations d'entreprise ont augmenté de 20 %, cette augmentation atteignant même 169 % pour les entreprises spécialisées dans la production d'électricité. Plus de 600 emplois sont concernés par ce secteur, chiffre à rapporter à un taux de chômage supérieur à 30 %.

Alors que la culture de la canne est en sursis et que le secteur du tourisme se structure dans la difficulté, notre territoire s'est ainsi vu privé d'une filière novatrice et d'une stratégie de développement durable. Certes, le boom du photovoltaïque a été mal évalué, générant des effets d'aubaine fiscaux, et la France ne maîtrise pas l'ensemble de la filière. Reste qu'une véritable stratégie industrielle aurait dû être mise en œuvre au cours des cinq dernières années, notamment dans les territoires ultramarins. Il est dommage que la production d'électricité d'origine photovoltaïque dans nos territoires et la sécurisation de son environnement juridique et fiscal n'aient pas été des priorités du Gouvernement.

Le photovoltaïque est en effet une véritable ressource dans l'outre-mer, où le nucléaire est absent.

Il est tout aussi dommage – et même contradictoire – que l'on déplore au sommet de l'État un prétendu « *assistanat* » des populations ultramarines, tout en négligeant un secteur porteur de développement économique et social.

Nous réaffirmons donc que la diversification des sources d'énergie et la constitution de filières alternatives solides nous semblent être des voies essentielles pour l'outre-mer.

M. Antoine Herth. Je veux à mon tour saluer le travail réalisé par l'ensemble des rapporteurs. Mon intervention portera sur le bio-contrôle, au sujet duquel j'ai rédigé un rapport parlementaire. Pour juger de l'application du Grenelle, donc de ses effets réels sur certaines pratiques, il faut aussi l'envisager sur d'autres plans, que ceux-ci relèvent du législatif ou du réglementaire.

Nous avons voté, dans le cadre du projet de loi de finances pour 2012, des dispositions qui pérennisent le financement du plan Écophyto 2018. De même, la nouvelle réglementation européenne relative à l'autorisation de mise sur le marché des produits phytopharmaceutiques, applicable depuis juin 2011, va dans le sens des dispositions du Grenelle. Enfin, la réforme à venir de la politique agricole commune donnera des arguments supplémentaires pour mettre en œuvre les dispositions qui concernent l'agriculture.

On peut par ailleurs regretter que l'agriculture biologique ne se soit pas développée autant que prévu, mais elle bute sur certains obstacles, en particulier l'absence de solutions non seulement préventives, mais aussi curatives pour la protection des plantes.

Enfin, la complexité des débats sur les organismes génétiquement modifiés a peut-être empêché de fixer un véritable cap en matière de sélection variétale ; à cet égard, l'article 117 de la loi constitue un cadre clair pour la réflexion parlementaire sur le progrès génétique des plantes.

M. Jean-Marie Sermier. Je m'associe aux félicitations adressées à l'ensemble des rapporteurs.

En matière d'urbanisme, certaines dispositions de la loi ont un effet boomerang. Ainsi, à l'article 28, la procédure AVAP qui remplace la procédure ZPPAUP prévoit notamment la consultation de l'architecte des Bâtiments de France. Le problème est qu'entre le vote de cet article et son décret d'application, publié le 11 décembre 2011, tous les projets ont été bloqués, à l'exemple de celui qui, dans ma circonscription, concernait un établissement thermal à Salins-les-Bains. Aujourd'hui, ce décret n° 2011-1903 est publié ; mais l'on attend encore les circulaires ministérielles qui permettront de faire aboutir les procédures !

D'autre part, la loi Grenelle II a conforté les plans locaux d'urbanisme intercommunaux. Les procédures sont néanmoins difficiles à mettre en œuvre au sein des territoires ruraux : dans le Jura, aucune collectivité intercommunale n'y a recouru à ce jour. Dispose-t-on d'évaluations quantitatives au niveau national ?

M. Philippe Plisson. Avec Jean-Paul Chanteguet et l'ensemble du groupe SRC, je veux à mon tour féliciter les rapporteurs pour leur excellent travail.

M. le président Poignant nous renvoie au domaine réglementaire ; mais l'on ne peut, sur un texte de cette importance, esquiver le débat de fond. Si la loi Grenelle I, que notre groupe avait voté, était porteuse de beaucoup d'espoirs, la loi Grenelle II, après la phrase du Président de la République au salon de l'agriculture – « *l'environnement, ça commence à bien faire !* » – a marqué un coup d'arrêt en de nombreux domaines. Ainsi, le durcissement législatif a fait passer les capacités de production des nouvelles installations éoliennes de 1 2000 mégawatts en 2010 à 875 mégawatts en 2011. De même, les nouvelles modalités de calcul du tarif de rachat du photovoltaïque ont détruit environ 700 emplois en 2011. Quant aux zones de référence pour le calcul des quantités d'effluents, elles augmentent la quantité d'épandage, ce qui est une hérésie dans la mesure où les rejets azotés sont à l'origine de la pollution aux algues vertes.

Je n'insisterai pas sur les transports, au sujet desquels la Cour des comptes déclare, dans son référé du 18 janvier : « *les objectifs fixés par le Grenelle ne seront pas atteints.* ». De fait, on ne peut prétendre redresser le fret ferroviaire tout en autorisant la circulation des 44 tonnes. Notre frustration est donc à la hauteur des espoirs que nous avons formés.

M. le président Serge Grouard. Quel fut, au fond, l'objectif initial du Grenelle ? Nous sommes partis du constat qu'un certain modèle de développement engendrait des coûts financiers externes qui ne sont ni mesurables, ni supportables à long terme, qu'il s'agisse de la diminution de la biodiversité ou du dérèglement climatique, dont le lien avec les rejets de gaz à effet de serre est largement établi.

Dans ces conditions, l'idée est d'infléchir, voire de changer, nos modes de production et de consommation : c'est en cela que les lois Grenelle I et II ne sont pas des textes comme les autres.

La loi Grenelle II, je le rappelle, a été promulguée à l'été 2010. Si l'on peut entendre les critiques sur le rythme de mise en œuvre, en dix-huit mois, les avancées ont été remarquables : l'arbre ne doit pas cacher la forêt. Pour ma part, je suis convaincu que le changement est en marche. Comment peut-on imaginer que l'on bouleverse en dix-huit mois un modèle vieux de deux cents ans ? Même les objectifs à dix ans sont extrêmement ambitieux. Nous ne pouvons donc, je pense, juger des échecs ou des réussites à une échelle de temps aussi courte, d'autant que nous connaissons les résistances, indépendamment même des clivages politiques, à la mise en œuvre du Grenelle, qu'elles émanent des collectivités territoriales, des entreprises ou du monde associatif.

Je ne partage donc pas votre point de vue, monsieur Plisson, sur des régressions ou des échecs quant à l'application de la loi.

M. Philippe Plisson. Je les ai pourtant constatés en participant à la mission d'information sur l'éolien !

M. le président Serge Grouard. L'essentiel, selon moi, est que le mouvement soit lancé et qu'il soit irréversible : de fait, il y aura un « *avant* » et un « *après* » Grenelle.

Nous devons éviter les deux écueils que sont « *l'incitatif inutile* » et le « *contraignant bloquant* ». Cela suppose une évolution des esprits qui ne s'impose ni ne se décrète. Comment rendre les changements efficaces et acceptables, les deux étant liés ? Nous entendons tous les jours des critiques sur la multiplication des normes et des contraintes. Ces critiques sont fondées, mais comment éviter les contraintes si, d'un autre côté, certaines incitations s'avèrent inefficaces ?

Le rapport, dont je remercie encore les auteurs, montre assez, il me semble, que nous sommes plutôt dans un processus à marche forcée, ce dont il faut d'ailleurs se réjouir, car il y va de notre environnement et de celui de la planète.

M. Philippe Boënnec. Le décret relatif au Conseil national de la mer et des littoraux ne me semble pas respecter l'esprit de la loi. Cette institution est, en effet, composée de 70 membres, dont 35 élus, et présidée par le Premier ministre. Aux termes du décret, son Bureau doit être présidé par un élu, à l'exclusion des parlementaires. Or, si j'ai bien compris le fonctionnement de notre démocratie, les parlementaires sont des élus.

M. Bertrand Pancher, rapporteur. Même si la question des clivages politiques en matière d'environnement peut être posée, je ne m'y arrêterai pas, car nous avons seulement à juger de l'application de la loi Grenelle II.

S'agissant des prétendus détricotages, on n'empêchera jamais ceux qui estiment qu'un texte va à l'encontre de leurs intérêts de tout faire pour le modifier, voire empêcher son application. En l'occurrence, cela n'a guère été le cas, si l'on excepte quelques exemples connus : la circulation des 44 tonnes – même si la disposition visée était plutôt un objectif – ou la responsabilité sociale et environnementale – seulement différée d'un an, ce qui est bien peu si l'on considère que notre pays est le seul au monde à obliger les entreprises à publier des indicateurs sociaux et environnementaux ; par ailleurs, nous pensons, c'est vrai, que la distinction entre entreprises cotées et non cotées n'est juridiquement pas valide.

De même, s'agissant du bilan des émissions de gaz à effet de serre, la loi n'établit pas de distinction entre effets directs et indirects. Néanmoins il faut rester pragmatique et c'est le rôle de notre commission de vérifier la bonne mise en

œuvre de ces textes. En tout état de cause, les mesures d'application sont globalement fidèles au contenu des dispositions que nous avons votées.

Les études préalables, monsieur Paternotte, ne sont jamais suffisantes : d'où les problèmes que notre pays connaît, par comparaison avec ses voisins européens, dans la mise en œuvre des textes législatifs ou réglementaires. C'est encore vrai de celui dont nous parlons, même si ses dispositions ont été élaborées en concertation avec tous les spécialistes concernés.

La concertation du public constitue une approche novatrice, monsieur Demilly, mais elle reste insuffisante et devrait être plus longue : aux États-Unis, depuis 1940, les projets de loi ou de règlement sont mis à la disposition du public deux mois avant leur promulgation.

Les interventions de MM. Gonzales, Lebreton, Herth et Sermier étaient plutôt des témoignages, que nous avons écoutés avec beaucoup d'intérêt.

M. Philippe Tourtelier, rapporteur. Le diagnostic de performance énergétique est assurément un instrument de sensibilisation ; mais toute la question est de savoir ce que l'on en fait par la suite.

Sur la gouvernance, je suis un peu moins optimiste que Bertrand Pancher. Comme on l'a observé, une meilleure application de la loi de 2001 sur les nouvelles régulations économiques, assortie de sanctions, était peut-être préférable à une mesure dont les entreprises ne veulent pas : en l'absence de sanctions, cette dernière risque de demeurer un vœu pieux.

Quant à la table-ronde et à l'évaluation, si les rapporteurs ne peuvent présenter des propositions dans ce domaine, *a fortiori* lorsqu'ils en sont d'accord, quel est leur intérêt ? Quand une mesure de la loi Grenelle II va à l'encontre de l'un des objectifs de la loi Grenelle I, notre responsabilité politique est de chercher une solution pour rectifier le tir.

Il est vrai, monsieur Chassaigne, qu'il y a des retards pour les captages en milieu rural ; ce n'est certainement pas en diminuant les subventions que l'on atteindra les objectifs fixés. Quant au volet éolien des plans climat-énergie territoriaux, il ne pose à mon avis plus problème dès lors qu'a été élaboré le schéma régional éolien. Enfin, certaines lois modifient des dispositions de lois précédentes : la proposition de loi Warsmann s'apprête ainsi à modifier les délais et à introduire la mesure relative à la circulation des 44 tonnes.

Monsieur Paternotte a raison de souligner l'insuffisance des études d'impact.

Nous avons relevé, monsieur Demilly, l'intérêt de la méthode de concertation utilisée pour les décrets.

L'absence de décret, monsieur Gonzales, ne signifie pas forcément l'absence de mesures réglementaires : il peut y avoir des arrêtés ou des règlements.

Vous avez raison, monsieur Lebreton, d'appeler l'attention sur l'importance des énergies alternatives en outre-mer, et à La Réunion en particulier.

Effectivement, monsieur Herth, si certaines lois en détricotent d'autres, comme la proposition de loi Warsmann, il en est aussi d'autres qui permettent de rendre certaines dispositions applicables.

Je n'ai pas bien compris, monsieur Sermier, le blocage que vous avez évoqué : un nouveau décret n'est jamais suspensif du précédent.

Enfin, sur tous ces sujets, le président de la commission du développement durable s'engage et nous permet ainsi de travailler dans de bonnes conditions. Cependant, monsieur Plisson a raison de souligner que la loi Grenelle I nous avait laissés pleins d'espoir : la position politique que nous avons prise alors en la votant n'était pas forcément évidente ; d'où notre déception devant la loi Grenelle II et certaines hésitations qui se sont fait jour. Il faudra du temps, monsieur le président, c'est vrai. Mais je reste convaincu que la volonté politique sera primordiale, que ce soit au niveau national ou local.

Mme Frédérique Massat, rapporteure. Je partage les inquiétudes de monsieur Chassaing sur les zones rurales ; cependant, l'article 27 de la loi Grenelle I dispose : « *Les agences de l'eau développeront un programme spécifique sur les aires d'alimentation de captage et adapteront leurs ressources ainsi que leurs concours financiers à cet effet.* ». Notre rôle est aussi de rappeler les termes de la loi, et, en l'occurrence, de demander aux agences de l'eau de remplir leurs missions.

En ce qui concerne le développement de l'agriculture biologique, les obstacles auxquels vous avez fait allusion existent, monsieur Herth, mais les professionnels du secteur nous ont aussi parlé du manque d'engagement financier.

Quant à l'article 117 de la loi Grenelle II, consacré à la génétique des semences et des plants, je rappelle qu'un décret d'application est en souffrance. Le sujet divise, puisque le Gouvernement estime qu'un nouveau décret n'est pas nécessaire.

M. Franck Reynier, rapporteur. La loi Grenelle II poursuit, en ce qui concerne l'éolien, un double objectif : d'une part, limiter l'extension incontrôlée des installations ; de l'autre, offrir un cadre juridique stable et lisible. La question de la capacité des réseaux, soulevée par monsieur Chassaing, doit être posée bien en amont des décisions car, une fois que celles-ci sont prises, il est difficile de demander au gestionnaire d'adapter le réseau.

Dans cette optique, le seuil des cinq mâts vise non seulement à éviter le mitage, mais aussi à optimiser les éventuels coûts de raccordement.

L'effet d'aubaine sur le photovoltaïque, que nous n'avions peut-être pas suffisamment anticipé, a fait apparaître sur le marché de nouveaux acteurs qui n'étaient guère spécialistes en la matière. On peut toutefois déplorer que notre pays n'ait pas vu se constituer une véritable filière. Dans les territoires d'outre-mer, monsieur Lebreton, des appels d'offres sont lancés pour les installations de plus de 500 kilowatts ; cependant, leur développement se heurte à la limite des 30 % d'énergie intermittente : si celui-ci est dépassé, il convient de proposer des solutions de stockage.

M. le président Serge Grouard. Mes chers collègues, je vous remercie d'avoir participé à cette réunion de qualité, dont il ne serait pas inutile, sans doute, que l'on s'inspire hors de cette enceinte.

TABLES RONDES DE SUIVI

Table-ronde sur les titres V et VI mardi 11 octobre 2011

- **Association nationale des collectivités, des associations et des entreprises pour la gestion des déchets, de l'énergie et des réseaux de chaleur (AMORCE)**
 - M. Emmanuel Charil, responsable du pôle institutionnel, juridique et fiscal
- **Agence nationale de sécurité sanitaire de l'alimentation, de l'environnement et du travail (ANSES)**
 - M. Dominique Gombert, directeur (direction de l'évaluation des risques)
- **CFDT**
 - M. Jean-Pierre Bompard, délégué au développement durable
- **Compagnie nationale des commissaires-enquêteurs (CNCE)**
 - M. Edmond Chaussebourg, secrétaire
- **Ministère de l'écologie, de l'énergie, du développement durable et de la mer**
 - Mme Patricia Blanc, chef du service de la prévention des nuisances et de la qualité de l'environnement (direction générale de la prévention des risques)
 - Mme Michèle Rousseau, directrice adjointe à la commissaire générale (commissariat général au développement durable)
- **Commission nationale du débat public (CNDP)**
 - M. Philippe Deslandes, président
- **Institut national de l'environnement industriel et des risques (INERIS)**
 - M. Vincent Laflèche, directeur général
- **MEDEF**
 - Mme Audrey Herblin, directrice de mission (direction des affaires publiques)
 - Mme Pascale Kromarek, présidente du groupe « droit de l'environnement »
 - M. Patrick Lévy, président du groupe « santé-environnement »
- **Vivagora**
 - Mme Dorothee Benoît-Browaeys, déléguée générale
 - M. Julien Dewoghélaère, chargé de mission pour les nanotechnologies

Table-ronde sur le titre II

mardi 25 octobre 2011

- **Mairie de Paris**
 - Mme Annick Lepetit, députée, adjointe au maire de Paris chargée des transports
 - M. Sylvain Marty, directeur du programme d'autopartage « Autolib' »
- **Ministère de l'écologie, de l'énergie, du développement durable et de la mer**
 - M. Willy Breda, chargé de mission pour les véhicules décarbonés (direction générale de l'énergie et du climat)
 - M. Jean-Bernard Kovarik, adjoint au directeur général (direction générale des infrastructures, des transports et de la mer)
 - Mme Catherine Larrieu, chef de la délégation au développement durable (commissariat général au développement durable)
 - Mme Anne-Gaëlle Simon, directeur de cabinet du directeur général (direction générale des infrastructures, des transports et de la mer)
- **PSA Peugeot-Citroën**
 - M. Joseph Beretta, délégué pour les énergies et la technologie automobile
 - M. Hervé Pichon, chargé des relations institutionnelles
- **RATP**
 - M. Xavier Léty, directeur de cabinet du président de la RATP
- **Renault**
 - M. Luc Bastard, délégué à l'environnement
 - Mme Louise d'Harcourt, chargée des relations institutionnelles
- **Siemens**
 - M. François Gérin, directeur général adjoint

Table-ronde sur le titre IV, chapitre I^{er}
mardi 22 novembre 2011

- **Consommation – Logement – Cadre de vie (CLCV)**
 - M. Charles Pernin, chargé de mission pour l’agriculture et l’alimentation
- **Coordination rurale**
 - M. François Lucas, Premier vice-président
- **France nature environnement (FNE)**
 - M. Jean-Claude Bévillard, responsable du réseau agriculture
 - Mme Morgane Piederrière, chargée du suivi législatif et des relations institutionnelles
- **Fédération nationale des syndicats d’exploitants agricoles (FNSEA)**
 - M. Pascal Ferey, vice-président, président de la commission « Environnement »
 - Mme Eugénia Pommaret, chef du service « Politique environnementale »
- **Forest Stewardship Council (FSC)**
 - M. Stéphane Guéneau, président de la section française
- **Jeunes agriculteurs**
 - M. Julien Marre
- **Ministère de l’écologie, de l’énergie, du développement durable et de la mer**
 - Mme Catherine Larrieu, chef de la délégation au développement durable (commissariat général au développement durable)
 - M. Nicolas Mourlon, chargé de mission auprès du directeur général (direction générale de l’aménagement, du logement et de la nature)
- **Ministère de l’agriculture, de l’alimentation, de la pêche, de la ruralité et de l’aménagement du territoire**
 - Mme Marie-Agnès Vibert, adjoint au sous-directeur de la biomasse et de l’environnement (direction générale des politiques agricole, agroalimentaire et des territoires)
 - Mme Emmanuelle Soubeyran, chef du service de la prévention des risques sanitaires en production primaire, chef de projet Ecophyto 2018 (direction générale de l’alimentation)
 - M. Jonathan Saulnier, chargé de mission Forêt DOM – trame verte (sous-direction forêt bois)

Table-ronde sur le titre I^{er}
mardi 13 décembre 2011

- **Association des maires de France (AMF)**
 - M. Pierre Ducout, maire de Cestas, président du groupe de travail « Urbanisme »
 - Mme Charlotte Fontaine, chargée d'études (département ville, urbanisme et habitat)
 - Mme Florence Masson, chargée d'études (département ville, urbanisme et habitat)
 - M. Alexandre Touzet, chargé de mission (relations avec le Parlement)
- **Association des maires des grandes villes de France (AMGVF)**
 - M. Ronan Dantec, sénateur de Loire-Atlantique, adjoint au maire de Nantes en charge du développement durable, de l'environnement, de l'Agenda 21 et de la biodiversité
 - M. Philippe de Longevialle, adjoint au maire de Grenoble en charge de l'urbanisme
 - Mme Anne Laborie, chargée de mission « développement durable urbain »
- **Confédération de l'artisanat et des petites entreprises du bâtiment (CAPEB)**
 - Mme Sabine Basili, vice-présidente
 - M. David Amadon, chef du service des affaires techniques et professionnelles
 - M. Dominique Proux, chargé des relations institutionnelles et européennes
- **Consommation – Logement – Cadre de vie (CLCV)**
 - M. Thierry Saniez, délégué général
 - M. David Rodrigues, juriste
- **Conseil national de l'ordre des architectes (CNA)**
 - M. Frédéric Denisart, vice-président
- **Conseil supérieur du notariat (CSN)**
 - M^e Christian Pisani, notaire, membre de l'Institut d'études juridiques
 - Mme Françoise Peythieux, juriste

- **Ministère de l'écologie, de l'énergie, du développement durable et de la mer**
 - Mme Emmanuelle Gay, directrice adjointe de cabinet (secrétariat d'État auprès de la ministre de l'Écologie, du développement durable, des transports et du logement, chargé du logement)
 - M. Mickaël Brun, conseiller parlementaire (secrétariat d'État auprès de la ministre de l'Écologie, du développement durable, des transports et du logement, chargé du logement)
 - M. Etienne Crepon, directeur de l'habitat, de l'urbanisme et des paysages
 - M. Nicolas Murlon, chargé de mission auprès du directeur général (direction générale de l'aménagement, du logement et de la nature)
 - Mme Stéphanie Dupuy-Lyon, sous-directrice de la qualité du cadre de vie (direction générale de l'aménagement, du logement et de la nature)
 - M. Richard Danjou, adjoint au sous-directeur de la qualité et du développement durable dans la construction (direction générale de l'aménagement, du logement et de la nature)
- **Fédération française du bâtiment (FFB)**
 - M. Pascal Payet, chef d'entreprise, représentant de la Fédération aux groupes de travail Plan Bâtiment Grenelle
 - M. Bertrand Hannedouche, chef du service « Efficacité énergétique et performances environnementales » (direction des affaires techniques)
- **Fédération interprofessionnelle du diagnostic immobilier (FIDI)**
 - M. Lionel Janot, président
 - M. Bruno Dumont Saint Priest, délégué général
- **JCDecaux**
 - Mme Virginie Gatin, directeur du développement durable
 - Mme Véronique Simmler, directeur des relations villes
- **Syndicat national de la publicité extérieure (SNPE)**
 - Mme Déborah Morin, déléguée générale
- **Union sociale pour l'habitat (USH)**
 - M. Daniel Aubert, responsable du développement durable
 - Mme Francine Albert, juriste

Table-ronde sur le titre III
mercredi 21 décembre 2011

- **Agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie (ADEME)**
 - Mme Virginie Schwarz, directrice exécutive des programmes (énergie)
- **Association des régions de France (ARF)**
 - M. Guilhem Isaac-Georges, conseiller en charge du développement durable, du logement et de la communication Internet
- **Comité de liaison énergies renouvelables (CLER)**
 - M. Yannick Régnier, chargé de projets pour les politiques locales de l'énergie
- **Commission de régulation de l'énergie (CRE)**
 - Mme Esther Pivet, directeur du développement des marchés
 - Mme France de Saint-Martin, chargée de mission pour les relations institutionnelles
- **France nature environnement (FNE)**
 - Mme Maryse Ardit, pilote du réseau « Énergie »
 - Mme Adeline Mathien, coordinatrice de la mission « Énergie »
- **Ministère de l'écologie, de l'énergie, du développement durable et de la mer**
 - Mme Catherine Larrieu, chef de la délégation au développement durable (commissariat général au développement durable)
 - M. Pierre-Franck Chevet, directeur général de l'énergie et du climat
- **Réseau de transport d'électricité (RTE)**
 - M. Jean Verseille, directeur du développement du réseau
- **Syndicat des énergies renouvelables (SER)**
 - M. Jean-Louis Bal, président
 - M. Damien Mathon, délégué général
 - M. Alexandre de Montesquiou, directeur associé de la société AI2P
- **Union française de l'électricité (UFE)**
 - Mme Audrey Zermati, déléguée générale adjointe
- **Union nationale des industries de carrières et matériaux de construction (UNICEM)**
 - M. Yves Adam, responsable environnement

Table-ronde sur le titre IV, chapitres 2 à 6
mercredi 11 janvier 2012

- **Assemblée des départements de France (ADF)**
 - M. Jean Dey, vice-président du conseil général de Seine-et-Marne
 - M. Benjamin Éloire, conseiller technique chargé de l'environnement
- **Fédération des conservatoires d'espaces naturels (FCEN)**
 - M. Bruno Mounier, directeur
- **Ministère de l'écologie, de l'énergie, du développement durable et de la mer**
 - Mme Fabienne Allag Dhuisme, chef de projet « Trame verte et bleue » (direction générale de l'aménagement, du logement et de la nature)
 - M. Alby Schmitt, directeur adjoint à la direction de l'eau et de la biodiversité (direction générale de l'aménagement, du logement et de la nature)
 - M. Nicolas Murlon, chargé de mission auprès du directeur général (direction générale de l'aménagement, du logement et de la nature)
- **Muséum national d'histoire naturelle**
 - M. Gilles Bœuf, président
- **Union nationale des industries de carrières et matériaux de construction (UNICEM)**
 - M. Yves Adam, responsable pour l'environnement
 - M. Christian Beranger, président de la commission « Environnement »
 - M. Louis Natter, responsable pour le développement durable
 - M. Nicolas Vuillier, président de l'Union nationale des producteurs de granulats