



le Grenelle Environnement

Rapport du rapporteur général





RAPPORT GENERAL

Propos liminaire

Le présent rapport est fondé sur les rapports des six groupes de travail et des deux intergroupes du Grenelle, l'analyse des contributions volontaires et les synthèses des débats en province et de la consultation internet. Il ne constitue cependant pas un résumé des travaux, qui aurait par nature été réducteur au regard de leur très grande richesse, et de toute façon contesté, mais tente de dégager un cadre de cohérence pour l'action publique et de trouver un chemin critique là où la discussion des groupes n'a pas permis d'aboutir à un accord. Il double cet exercice de synthèses transversales.

Il ne saurait être lu comme l'exposé d'un programme, et encore moins comme la sélection ou la hiérarchisation des propositions, mais comme le socle de ce qui pourrait être une stratégie de développement durable fondée sur le triple objectif de lutte contre le réchauffement climatique, de préservation de la biodiversité et de réduction des pollutions. En ce sens, il est conçu comme un exposé des motifs de la future loi de programme dont s'accompagnera la mise en œuvre du Grenelle et devra bien entendu être adapté aux résultats des discussions de la table ronde et aux décisions politiques qui les suivront.

Thierry TUOT, rapporteur général

Introduction : des valeurs et des constats partagés

- L'urgence est grande
- Personne ne détient la vérité absolue
- Il n'y aura pas de miracle
- Il n'y a pas non plus de voie unique d'amélioration
- Tous les modes d'action sont nécessaires
- La France doit agir, même seule

1. Nouveaux principes politiques d'action publique et collective

- La pérennisation de «l'approche à cinq»
- Le pays n'abandonne pas la croissance, il change de modèle de développement
- La dimension sociale des actions - justice, équité, participation de tous - est au cœur du succès du projet
- Les ressources de l'Etat et des collectivités territoriales sont rares
- Cette rareté même impose des choix à l'Etat
- L'affirmation de la solidarité nationale : principe selon lequel personne ne doit être laissé dans une impasse
- Une approche globale garantissant la cohérence de l'action publique et collective
- L'action locale concertée

2. De nouvelles ambitions

A. Lutter contre le réchauffement

- Un bouquet énergétique dé-carboné accompagnant la croissance
- La maîtrise des consommations énergétiques
- Des transports de masse accessibles
- Des infrastructures cordonnées construites contre le réchauffement

B. Préserver la biodiversité

- La biodiversité, nouvelle dimension de l'action publique
- Une agriculture de production durable
- Un espace partagé et non consommé

C. Un environnement plus sain

- Moins de déchets
- La réduction des pollutions chimiques
- Améliorer la qualité des eaux

3. Un nouveau cours pour les politiques publiques

A. De nouveaux moyens

- La refonte de l'expertise publique : une expertise en réseau, partagée, ouverte, européenne
- Une fiscalité environnementale dé-carbonée, incitative, efficace et juste
- Toute la recherche au service de la mutation environnementale
- Prendre l'initiative en Europe

B. Une nouvelle façon d'administrer

- L'Etat, un acteur responsable
- Une mobilisation à chaque échelon du territoire
- Des DOM COM exemplaires dans l'environnement au service du développement soutenable
- Une culture de l'évaluation : connaître les critères, mesurer, discuter, en toute indépendance et publiquement pour réviser les décisions
- La transparence
- Une nouvelle gouvernance à cinq pour une démocratie refondée

C. Un univers d'action partagé

- Une pédagogie de l'environnement, pour les acteurs, les décideurs et les citoyens
- Un nouvel univers d'information : négocié, partagé, l'indicateur à dimension environnementale doit devenir une référence indiscutable
- Un consommateur informé, vigilant et actif

Conclusion

- Gérer la transformation sociale
- Le suivi et l'évaluation des engagements

Introduction : des valeurs et des constats partagés

La dynamique engagée par le processus du Grenelle ne doit pas être arrêtée : elle doit au contraire être activement entretenue et élargie. Alors qu'il n'aurait sans doute pas été possible de réunir les acteurs qui ont participé au processus sans confrontations ou abstentions il y a quelques années encore, la participation de chacun est apparue à tous comme allant de soi : personne ne s'estime plus en dehors du champ de la réflexion et de l'action nécessaires, personne n'y est illégitime, personne n'a le monopole de la parole, de la compétence ou de la responsabilité. Le Grenelle illustre ou à tout le moins annonce une profonde mutation sociale, dont l'ampleur ne peut être sous-estimée. La mobilisation qui est ainsi rendue possible, non seulement au stade du diagnostic et de la réflexion mais aussi de l'action et de la mise en œuvre ne peut pas être ignorée ou négligée par le Gouvernement, le Parlement, les partis politiques et l'opinion publique ; l'ignorer, la décevoir, porterait durablement atteinte à nos capacités collectives de mobilisation et d'effort.

Un autre constat vient en appui de cette observation d'ordre général : la plupart des thèmes écologiques ou environnementaux (sans qu'il soit nécessaire de privilégier l'une ou l'autre des approches) sont désormais reconnus comme des défis majeurs pour l'ensemble de la société. Le réchauffement climatique, l'impossibilité de maintenir le rythme de consommation des ressources de toute nature, la nécessité de réduire les atteintes à l'environnement et la fin de l'insouciance reposant sur la capacité supposée des milieux à amortir et supporter tous nos excès et toutes nos actions, les dangers désormais avérés pour la santé humaine de substances ou de procédés largement répandus, ne font plus l'objet de contestation. De même, la nécessité de ne pas s'en remettre à un tiers, mais de mobiliser tous les acteurs, la responsabilité ne pouvant être que partagée, est reconnue par tous. Aucun unanimisme ne découle de ce constat, et les points de désaccord, de divergence ou même de confrontation sont et demeurent nombreux – ce dont le débat démocratique ne peut que profiter. Mais chacun est d'accord pour identifier le problème, en débattre et nul ne s'exonère du devoir d'y remédier. Seules sont débattues les modalités et l'ampleur des solutions qu'il convient de mettre en œuvre.

Le débat s'est déroulé dans **un cadre partagé** qui mérite d'être rapidement tracé, car la diffusion de ses structures est essentielle à la bonne compréhension des orientations à prendre et à l'adhésion de la population dans son ensemble.

L'urgence est grande. Il ne s'agit pas de céder au catastrophisme, et la pédagogie nécessaire devra ramener chacun à une appréhension et une vision plus sobre des évolutions. Tout laisse craindre cependant que nous approchions de moments – maintenant ou dans les années à venir - où tout bascule : la saturation des écosystèmes les rend massivement inaptes à absorber les atteintes cumulées, la pente de nos modes de développement rend irréversibles des phénomènes qui s'autoalimentent. L'urgence a donc cette justification : les actions à entreprendre sont d'effet extrêmement lent, et supposent une constance dans la mise en œuvre sur longue période pour commencer à obtenir des résultats marginaux, les inversions de tendance nécessaires se mesurant à l'aune du demi siècle dans bien des cas.

L'allure prise par notre développement fait que quelques mois sans agir aggrave significativement la situation (par exemple en matière de gaz à effets de serre ou de biodiversité) alors que sur la même période les actions correctives sont d'impact très faible. Plus nous tardons, plus nous compromettons nos chances de corriger les évolutions.

Personne ne détient la vérité absolue. L'honnêteté force chacun à reconnaître que nos connaissances sont imparfaites et incomplètes, que les hypothèses sont nombreuses, que les risques sont mal connus et les phénomènes imparfaitement décrits. Mais contrairement à un passé encore récent, personne n'en tire argument pour inciter à ne rien faire ; et rares sont ceux qui prétendent pouvoir énoncer une vérité catégorique sur l'absence totale ou la certitude absolue d'un danger. Il faudra généraliser cette approche lucide et modeste, afin de ne pas affoler ni aveugler l'opinion publique : on en sait assez pour agir, mais pas assez pour éviter de combiner recherche, évaluation, approche graduelle et débat permanent comme modes d'action.

Il n'y aura pas de miracle. L'attente millénariste d'une révolution technologique, la confiance aveugle dans une correction spontanée de la nature, parfois entretenue par quelques lobbyistes aux prétentions scientifiques vite réfutées, ne peuvent plus être sérieusement revendiquées. Bien entendu, les évolutions

qu'il s'agit de corriger échappent encore pour une part à notre compréhension ; les experts ont pu se tromper par le passé et peuvent encore diverger sur les causes ou l'ampleur des phénomènes, tandis que leurs conséquences peuvent être mal appréciées ; à l'évidence, l'activité humaine n'est qu'une composante des phénomènes, et il serait absurde de croire que nous détenons tous les moyens de déterminer l'avenir. Mais il n'est plus contestable que nous soyons en devoir de corriger, dans la mesure de nos moyens et de nos connaissances, les cours les plus dangereux des évolutions, et que l'inaction serait dans ces conditions une faute. Le principe de précaution bien compris qui anime cette démarche n'est pas un principe de censure, de retrait ou d'entrave, mais d'action, d'entreprise et de volonté.

Il n'y a pas non plus de voie unique d'amélioration. Dans aucun des grands domaines on ne peut désigner la mesure unique, technologie, politique ou la modification de comportement qui, généralisées, mettraient fin à l'essentiel du problème (sauf à ignorer les effets collatéraux ou à accepter une régression sociale et politique vers une société non démocratique ou non développée). Dans le domaine de l'énergie, par exemple, le nucléaire ne peut prétendre répondre à tous les besoins, pas plus que les énergies renouvelables, non plus que les technologies émergentes à base d'hydrogène ou de charbon propre ; seul un mélange des actions, des filières et des procédés, est de nature à permettre d'atteindre les objectifs, et à préserver toutes les options pour la prochaine génération, qui, mieux armée, éclairée par une meilleure compréhension, pourra infléchir les orientations, élargir des voies aujourd'hui moins prometteuses mais dont aucune ne peut être fermée définitivement.

Tous les modes d'action sont nécessaires : non seulement parce que la norme ne peut pas tout et que l'argent public est rare, mais parce qu'il s'agit autant de recherche fondamentale que de vie quotidienne, de décisions majeures d'investissement que de gestes de consommation, de modifications matérielles que de bouleversements conceptuels. L'Etat seul ne pourra pas atteindre plus qu'une fraction des objectifs, et la mutation sociale nécessaire passe obligatoirement par une mobilisation de tous les acteurs sociaux, syndicats, associations, citoyens, tous coresponsables et concernés.

La France doit agir, même seule. Bien entendu, la France pèse peu, à l'échelle de son territoire et de ses ressources, et même de son économie, sur une situation de la planète qui ignore les frontières. Evidemment, le monde entier doit se mobiliser ; à notre horizon immédiat, c'est l'Europe qui est manifestement le cadre approprié d'exercice en commun de compétences normatives destinées à modifier durablement notre modèle de développement. Mais cette sensibilité à la dimension nécessairement globale de l'action nécessaire ne dispense en aucune manière d'agir maintenant, sur une base volontariste, sans attendre des accords internationaux dont la conclusion se fera peut être attendre, et qui reposeront sur des compromis. La carence éventuelle des niveaux supérieurs ne nous dispense pas d'agir maintenant en préservant notre compétitivité, sachant qu'à long terme, seules les économies qui s'insèrent dans un schéma de développement durable demeureront compétitives. Une telle façon de procéder pourrait par ailleurs contribuer au rayonnement de notre pays.

1. Nouveaux principes politiques d'action publique et collective

Ces grands traits du paysage mental partagé par tous les acteurs doivent devenir des références permanentes pour le débat public et pour la discussion des mesures à prendre. A ce titre, **la pérennisation de «l'approche à cinq» comme mode d'organisation de la réflexion, de l'évaluation et du débat stratégique est un des enseignements majeurs du Grenelle. De là viennent les réflexions sur la réforme de la gouvernance environnementale, qui est aussi nécessaire qu'urgente.**

Il faut combiner cette approche partagée avec **plusieurs impératifs d'action publique** qui ont traversé les débats et ont fréquemment été abordés sans pour autant être formalisés.

Le pays n'abandonne pas la croissance, il change de modèle de développement à long terme. Les conséquences économiques des réorientations nécessaires vont être de grande ampleur. Pour autant, en choisissant de réorienter dès à présent son mode de développement, ne renonce ni au progrès économique ni à la croissance. Il ne s'agit pas d'un retour en arrière, mais de l'exploitation active des gisements de croissance, de développement, et d'emploi accessibles s'ils sont correctement appréciés et anticipés : la recherche à entreprendre peut nous placer à l'avant-garde dans bien des filières en voie de structuration accélérée (dans les énergies renouvelables, la capture et la séquestration du carbone ou les biocarburants de deuxième génération, par exemple), et ouvrir de nouveaux horizons pour les industries classiques (agroalimentaires, forestières, automobiles, de transport). De nouveaux services

(dans les déchets, dans les économies d'énergie...) sont déjà en train de se développer. A cet égard, le renoncement à des modalités devenues insupportables d'organisation ou de production (via l'utilisation excessive de produits phytosanitaires, ou le suremballage, ou encore les nuisances paysagères...) n'est pas un retour en arrière mais une avancée vers d'autres modes de développement.

La dimension sociale des actions - justice, équité, participation de tous - est au cœur du succès du projet. Nous sommes confrontés à un effet de ciseau dramatique : la population la plus modeste est celle qui souffre le plus des désordres environnementaux (surconsommation d'énergie chère dans des logements anciens mal isolés, alimentation de mauvaise qualité, exposition plus grande aux nuisances dans l'air...), et qui dispose des plus faibles moyens pour y faire face : capacité d'investissement inexistante, caractère coûteux des alternatives (voiture neuve, alimentation bio...) sans que les aides publiques, le plus souvent à dimension fiscale, puissent avoir d'effet envers eux. Tenir à l'écart de l'action cette frange de la population serait aussi injuste qu'inefficace. A chaque instant, l'impératif de justice sociale devra être présent à l'esprit des décideurs, car il conditionne le succès, autant qu'il répond à une exigence humaine.

Les ressources de l'Etat et des collectivités territoriales sont rares. La fiscalité et les dépenses (budgétaires ou fiscales) doivent être réorientées vers l'environnement. Mais l'environnement ne justifie par lui-même aucune augmentation de la dépense publique ou de prélèvements obligatoires.

L'ensemble de réorientations nécessaires pour doubler, selon les engagements pris, la fiscalité à dimension écologique, pour «décarboner» complètement la fiscalité, pour mettre en œuvre celles des incitations fiscales ou budgétaires qui seront nécessaires pour créer les services publics ou les interventions nécessaires à leur exercice et à leur contrôle, doivent être conçues pour être acceptées par la population et supportables par l'économie, à budget et prélèvements constants. Si, par ailleurs, les décisions politiques appellent des augmentations ou des réductions, ce ne sera pas parce que l'environnement le demande mais pour des choix d'une autre nature. Toute mesure environnementale doit être compensée, et tout prélèvement nouveau de même ; et les compensations doivent être elles-mêmes à visée environnementale ou, du moins, sans impact environnemental. La compensation des dépenses et des ressources est donc en elle-même un sujet environnemental majeur. Elle devra en outre s'opérer de façon à respecter l'impératif de justice sociale ci-dessus rappelé.

Cette rareté même impose des choix à l'Etat : tout ne peut être fait par lui ou par les collectivités publiques, et il va falloir éliminer des actions intéressantes mais moins rentables.

Encore faut-il que ces choix (qui incomberont le plus souvent au Parlement) soient opérés sur la base de critères partagés, soient durables et soient régulièrement réévalués au regard des critères retenus. L'impulsivité, qui se traduit souvent par la création de niches fiscales ou de nouvelles structures administratives, n'est plus dans nos moyens. Il faut désormais qu'on sache, sur la base de quelques objectifs de politique générale exposés ci-après, à quelle fin telle dépense fiscale est consentie, pour quel effet attendu, et qu'on rende publiques les conditions de décision et les évaluations ultérieures. La lisibilité, et la constance, lorsqu'elles s'avèrent fondées après évaluation et actualisation des connaissances, des priorités est une des conditions de leur acceptabilité.

De ces trois impératifs nationaux (lutte contre la pauvreté et pour la justice sociale en environnement, rareté de la ressource fiscale, obligation de choisir de privilégier certains axes) découle l'importance de **l'affirmation de la solidarité nationale** comme mode principal de mise en œuvre des actions nécessaires : solidarité entre catégorie de citoyens, des plus aisés aux plus pauvres, entre territoires, plus ou moins favorisés et capables d'agir, entre métropole et outre-mers. C'est à terme une refondation de la nation qui est en jeu : à la volonté commune de partager une culture sur un territoire, doit désormais s'agréger le partage d'un milieu dont la pérennité continue de permettre un usage en commun ; dans les deux cas, le territoire, la volonté démocratique, et la solidarité qui unit les citoyens, les habitants, au sein de la République, sont au principe de l'existence durable du pays.

Apparaît alors comme un corollaire de la solidarité et de sa mise en œuvre à tous les niveaux, ultimement garanti par l'Etat, émerge le **principe selon lequel personne ne doit être laissé dans une impasse**. On ne peut interdire sans offrir une alternative, un recours, une solution prévenant les difficultés. Les agriculteurs sont prêts à abandonner des pratiques culturelles nocives, mais à la condition que la production demeure possible selon d'autres modes, qu'on leur proposera et auxquels ils auront et le temps et les moyens de s'adapter. Les salariés peuvent comprendre le déclin d'un secteur, à condition

que leur sort ait été anticipé, et des formations, des reconversions, des accompagnements leur permettant de ne pas être sacrifiés sur l'autel de l'environnement leurs soient garantis dès maintenant.

Chacun veut bien acheter une voiture neuve qui pollue moins, emménager dans une maison économe et mieux se nourrir si on le lui explique les bénéfices à en attendre, si ses moyens le lui permettent et si ses efforts reçoivent une reconnaissance, qui n'est pas nécessairement financière. Aucune injonction ne doit être adressée à quiconque sans s'interroger sur la capacité des destinataires à s'y conformer et sur les moyens de les y conduire ou de les y aider. Il y aura soixante millions d'éco-citoyens s'ils se sentent responsables et capables – ou soixante millions de délinquants excédés d'injonctions paradoxales et inconciliables.

Tous les participants se sont accordés sur la nécessité d'une démarche de réflexion et de décision fondée sur des critères partagés (voir l'axe indicateur) mais aussi et surtout sur une **vue d'ensemble d'une filière, une approche globale garantissant la cohérence de l'action publique et collective**. Particulièrement adaptée à certains secteurs (ainsi de l'agriculture : rien ne sert de réduire les consommations énergétiques si la filière de distribution en aval continue à reposer sur de longs transports routiers ; ou des transports : une infrastructure conduisant à la réduction des émissions de gaz à effet de serre n'a de sens que dans un plan de transport cohérent, les mesures incitatives à l'abandon de certains modes n'ont de pertinence que combinées à une offre équivalent à meilleur impact environnemental...), la démarche devrait être généralisée à l'ensemble des politiques publiques. La durabilité et le caractère soutenable des efforts dépendra de leur cohérence et de leur bilan environnemental complet : il est ainsi préférable de penser le développement des énergies renouvelables en fonction de ceux du réseau, la protection de certains espaces au regard des avantages que leur emploi pourrait permettre, la concurrence des usages d'une ressource ou d'un territoire. A cet égard, le recours aux mécanismes de marché, si les prix tiennent compte des déséconomies et avantages environnementaux, semble en général un meilleur garant de l'efficacité que les interventions publiques unilatérales.

L'action locale concertée, à condition qu'elle intervienne à l'échelon territorial pertinent et que soient clarifiées les compétences des intervenants, fait l'objet d'un consensus. Seule une approche territoriale, dont la dimension variera selon les problématiques – depuis le quartier pour articuler modes de déplacement, d'habitat et de consommation, jusqu'à l'inter-région pour estimer la cohérence de la répartition spatiale des activités au regard des espaces et de leur usage comme de leur contenu – peut répondre aux défis posés. Pour autant, aucune des problématiques abordées ne connaît de frontières administratives ou nationales. Il incombe à l'Etat de définir un cadre de cohérence aux actions territoriales et à ses institutions démocratiques de trancher les conflits d'intérêts environnementaux qui se feront jour. Une programmation nationale, des stratégies permettant de donner de la cohérence et de s'adapter à l'échelle des phénomènes à prendre en compte sont indispensables.

2. De nouvelles ambitions

A. Lutter contre le réchauffement

Un bouquet énergétique décarboné accompagnant la croissance

Longtemps dominée par la perspective d'un épuisement des ressources en hydrocarbure, la politique énergétique l'est désormais toute entière par les impératifs de la lutte contre le réchauffement climatique. Il faut souligner **que la France est dans une situation d'avant-garde à cet égard**, combinant les atouts d'une production d'énergie renouvelable très significative grâce au parc hydroélectrique construit tout au long du XX^{ème} siècle, et d'une production d'électricité nucléaire qui rejette très peu de CO₂ dans son fonctionnement. **Pour autant, elle n'est en rien dispensée d'efforts significatifs, que le législateur a placés sous le signe du facteur 4**, qui désigne l'objectif d'une division par 4 du niveau des émissions de gaz à effet de serre de 1990 à l'horizon 2050. L'Europe s'est fixé le même objectif, qui correspond à sa part équitable dans le facteur 2 au niveau de la planète arrêté par le G8.

Cet objectif ne peut être atteint qu'au prix du maintien du parc nucléaire. L'industrie nucléaire reste certes l'objet de controverses qu'il ne faut pas sous-estimer. Une opposition de principe demeure de la part de certaines ONG environnementales, qui mettent en avant les risques liés à la gestion des déchets. Mais cette opposition se heurte à un état de fait : la France ne peut aujourd'hui pas se passer de l'électricité nucléaire. Ceci pour deux raisons : d'une part parce qu'elle représente 75% de sa consommation d'électricité, assure une large part de sa sécurité énergétique et de son indépendance, tout en protégeant les consommateurs des à coups du marché, d'autre part parce qu'il est impossible d'envisager la réduction des émissions de CO₂ qu'appelle l'objectif du facteur 4 en se privant de cet atout.

Il est pourtant incontestable que l'énergie nucléaire est une réponse partielle et temporaire aux besoins français : partielle parce que l'électricité ainsi produite ne peut répondre à tous les besoins, temporaire parce que consommant une matière première (l'uranium) qui si elle est disponible et abondante n'en est pas moins à terme finie et sujette aux aléas éventuelles de toutes matière première en termes de sécurité d'approvisionnement. D'autre part, les déchets nucléaires, aussi longtemps qu'une solution pérenne d'inactivation (par réutilisation) n'a pas été trouvée, suscite des angoisses qu'on peut trouver disproportionnées relativement aux autres déchets dangereux, mais pas infondées au regard de leurs propriétés. Si l'arrêt pur et simple du renouvellement du parc par la «troisième génération» (les EPR) ne peut donc être raisonnablement envisagé en l'absence de solutions économiquement viables et socialement acceptables pour respecter l'objectif de réduction des émissions de CO₂, il est vraisemblable que le constat du caractère fini et limité dans le temps de la voie nucléaire peut être reconnu, et que le programme doit être ajusté en ce sens.

Dans cette perspective, les résultats des économies d'énergie nécessaire à la lutte contre le changement climatique devraient être en priorité affectés à la réduction du nombre de centrales à reconstruire une fois le cycle de vie de celles en fonction achevé, en posant par ailleurs le principe que seuls les sites existants pourront être rééquipés, à l'exclusion donc de toute nouvelle implantation. La recherche devrait simultanément porter sur la véritable nouvelle génération (l'EPR n'étant qu'un perfectionnement des centrales existantes fonctionnant sur les mêmes principes) économe en matière première et limitant les déchets.

En ce qui concerne la sûreté de fonctionnement, une transparence accrue est, là comme ailleurs nécessaire, dans la limite de la protection de la sécurité des installations contre les risques qu'une totale transparence leur ferait courir, bien évidemment. Il en est d'ailleurs de même d'un étalonnage concurrentiel, en vue d'aligner la France sur les meilleures pratiques étrangères, qui serait utile et dissiperait bien des préventions : si la France est, comme elle l'affirme, à la pointe en ce domaine, elle n'a rien à redouter de cet exercice. Il en va de même en ce qui concerne le fonctionnement de l'ASN. D'une part, sa création ne doit pas dispenser l'Etat d'exercer ses responsabilités de police et de sécurité civile, qu'une concertation locale à 5 devrait à la fois orienter et valider autour de plans de fonctionnement de l'environnement des installations nucléaires adaptés à la prévention des conséquences d'un éventuel accident de fonctionnement pour les populations, comme pour toutes les ICPE majeures d'ailleurs. D'autre part, après les premiers mois de fonctionnement et compte tenu des critiques légitimes dans leur principe portées à son encontre, le fonctionnement de l'ASN devrait faire

l'objet d'un premier bilan, par un audit indépendant dont les résultats seraient exploités par le Parlement, créateur de l'ASN et garant de son fonctionnement.

Enfin, la délicate question des déchets doit faire l'objet d'orientations et d'un suivi destiné à ne pas créer - comme la loi en a posé le principe - l'irréversible au regard de solutions techniques permettant d'en disposer de façon plus sûre, non encore connues mais qu'une recherche appropriée pourrait un jour permettre de définir. Comme pour d'autres domaines (déchets d'autre nature, CO₂, biodiversité), le coût environnemental de ces déchets doit être clairement affiché (sa prise en compte actuelle suscite des controverses qu'un débat plus large et plus transparent doit traiter).

Mais atteindre du facteur 4 – à tout le moins, placer la France sur une trajectoire qui permettra le moment venu d'avoir préservé l'essentiel de nos chances suppose aussi un développement des énergies renouvelables pour qu'elles représentent, en 2020, plus de 20% des consommations. Développer la production d'électricité renouvelable exige un développement des capacités hydrauliques qu'il est encore possible d'exploiter, (cf. l'axe eau) un développement de l'éolien, et, dans une mesure qui dépendra de l'industrialisation des technologies dans des conditions économiques acceptables, des autres techniques, pour lesquelles des choix stratégiques en matière d'effort de recherche doivent être opérés (ainsi, le solaire thermique peut d'ores et déjà faire l'objet de normes réglementaires d'installation dans le bâti neuf ou rénové, sous réserve de développer l'offre et les formations adéquates des salariés ; en revanche, le solaire photovoltaïque doit plutôt faire l'objet d'un effort de recherche, sur les techniques de production et de stockage, pour parvenir à le placer dans des conditions économiques compétitives).

L'utilisation de la biomasse apparaît comme un gisement prometteur nécessitant une approche concertée pour en optimiser les utilisations : la notion de filière trouve ici encore une pertinence accrue, sa structuration et les arbitrages nécessaires sur les différents usages, leur planification dans le temps et l'espace (surfaces dédiées, usages privilégiés, réduction des transports, choix des techniques...) devant faire l'objet d'une conception d'ensemble.

Les biocarburants fondent également des espoirs importants aussi bien pour la production énergétique que pour l'agriculture mais ne doivent être développés que dans la mesure d'une part de leur réelle efficacité et de leur compatibilité avec les autres objectifs environnementaux. La recherche sur la deuxième génération de biocarburants, à l'efficacité énergétique beaucoup plus grande, conduit à ne pas envisager de développer plus avant ceux actuellement exploités ; cette deuxième génération doit aussi permettre une programmation de l'étendue des cultures nécessaires, car la concurrence accrue pour l'utilisation des surfaces agricoles entre l'énergie et les denrées alimentaires a un impact sur la production et sur le commerce qui ne peuvent être négligés. Enfin, l'évaluation des systèmes d'aide devra être conduite, le cumul de la réglementation avec les incitations et les déductions fiscales pour éliminer d'éventuels effets d'aubaine.

Pour les biocarburants comme pour les autres ENR, l'approche globale par filière démontre sa nécessité et son intérêt : réflexion sur la consommation d'espace (par exemple pour les implantations en mer ou sur les côtes) appréciations des mérites comparés en termes de coûts d'investissement de réseaux nécessaires pour utiliser la production, approche à l'échelle territoriale pertinente (régionale notamment) pour déterminer le meilleur bouquet énergétique local et soutenir les productions à partir des ressources locales, notamment en biomasse, afin de privilégier là aussi les circuits courts, la production décentralisée et réduire les coûts de réseau et de pointe). Dans la programmation régionale (ou interrégionale) envisagée, l'énergie aura une place essentielle – même si, bien entendu, il s'agit là plus qu'ailleurs non pas de transférer une responsabilité qu'une région ne pourrait assumer, mais de la faire participer à la mise en œuvre des objectifs retenus.

L'échelle européenne des problèmes ne peut à l'évidence être ignorée. Si la libéralisation des marchés doit conduire à des prix guidant les choix d'investissements, et si l'identification de la mission de service public des réseaux va à l'évidence dans le sens d'une meilleure conception de leur développement, on ne peut attendre du marché qu'il assure seul la sécurité ni, a fortiori la lutte contre le réchauffement. Une conception partagée des réseaux au niveau européen permettrait d'assurer une meilleure sûreté d'exploitation et, à terme, de réduire les moyens de pointe (qui sont, hors hydraulique, les plus polluants) en partageant les consignes et les réserves d'exploitation. Une approche concertée des ENR permettra aussi d'optimiser leur développement dans le temps et dans l'espace.

C'est surtout dans la politique d'émission de quotas que l'UE a un rôle à jouer, le mécanisme actuel ayant montré ses limites. La généralisation des quotas (par exemple leur extension à l'aviation) et leur allocation aux enchères pour assurer la vérité des coûts écologiques apparaît un impératif de court terme que la France doit porter en Europe.

Un programme de recherche national doit être engagé en matière énergétique fédérant les efforts et donnant des objectifs clairs pour ne pas dilapider les efforts, en répartissant la tâche – il est inutile d'aider la recherche que les entreprises sont incitées à conduire dans le cadre de la concurrence sectorielle, il faut au contraire soutenir massivement celle qui permet aux techniques émergentes prometteuses de se développer. Biocarburants, techniques de stockage d'électricité (essentielle pour accroître la rentabilité de l'éolien et du solaire photovoltaïque) sont parmi les priorités, mais une mention spéciale doit être faite des techniques de capture et de stockage du carbone. S'il est peu vraisemblable que la France en ait un besoin vital (hormis les DOM COM, où la production de base est plus largement émettrice de CO₂), la production mondiale est et va demeurer, notamment en Chine et en Inde, à base de charbon et d'hydrocarbures : être en mesure de participer à la compétition mondiale sur ces technologies et d'obtenir les brevets correspondants, notamment dans une perspective d'aide au développement, est un objectif majeur.

La maîtrise des consommations énergétiques

Le décalage permanent de la date du « peak oil » annoncé il y a trente ans a contribué à faire perdre de vue la seule certitude absolue qu'on puisse avoir dans ce secteur : **la maîtrise des consommations est la voie la plus sûre, la plus efficace, et à bien des égards la moins coûteuse, pour atteindre de nos objectifs de lutte contre le réchauffement climatique.** Elle ne nécessite pas de restreindre la mobilité ou de renoncer aux comforts modernes de l'électroménager, et ni le rationnement ni les gazogènes ne sont nécessaires.

Le bâti existant est d'une inefficacité énergétique incompréhensible. Le facteur 4 ne peut être atteint que par un effort national d'amélioration du bâti, respectueux de ses caractéristiques, attentif aux moyens de ceux qui travaillent ou vivent dans les locaux concernés, mais dans tous les cas massif et immédiat. Il faudra accélérer l'évolution de la réglementation thermique pour le bâti neuf, et un plan national sur dix ans doit permettre de porter l'essentiel du parc existant à un niveau de consommation de l'ordre de 50 à 80 kWh au M², soit une division par 4 des consommations actuelles. Les moyens d'y parvenir ne peuvent qu'être divers comme les situations : obligations réglementaires à terme (obligations de travaux pour les personnes morales, notamment publiques, à partir d'une certaine taille, ou encore pour le bâti diffus), dotées d'incitations fiscales ciblées et évitant les effets d'aubaine ; gager les économies d'énergie pour financer les travaux (sous forme de contrat de performance énergétique par lesquels l'entreprise qui réalise les travaux se voit attribuer le revenu issu des économies réalisées, pour les particuliers, un système analogue simple et forfaitisé, pourrait être mis en place) ; bonification des prêts, assouplissement des conditions d'épargne logement lorsque les travaux sont à visée énergétique.

Il s'agit typiquement d'une filière dans lesquelles la contrainte énergétique par le réchauffement enclenchera demain un cycle vertueux : les plus modestes seront les premiers bénéficiaires des améliorations réduisant la facture énergétique, et les bailleurs sociaux sont d'ailleurs prêts à prendre leur part du fardeau de cette transformation ; le secteur est un gisement d'emploi (qui nécessite une réorientation de l'appareil de formation à cette fin et une planification à long terme des besoins, en s'efforçant d'en faire bénéficier en priorité des plus modestes et les entreprises de l'économie solidaire) ; il est aussi source de valeur ajoutée, réduit la dépendance énergétique. A la base, une prise de conscience est nécessaire : pédagogie des consommations domestiques, connaissance de la situation par le diagnostic de performance objectif.

Des mesures analogues doivent être prises sur le bâti nouveau, en renforçant les normes pour parvenir à une généralisation des constructions HQE et à une diffusion plus large des bâtiments à énergie positive. Le contrôle des normes est essentiel à leur respect effectif, et des mécanismes d'autocontrôle par expert agréé selon des protocoles réglementés devront se généraliser. Le respect de ces normes passera par une réflexion de fond sur les matériaux (certains, comme les vitrages traditionnels, devront être retirés du marché) et les techniques de construction réévaluée, la recherche sur les techniques et matériaux pouvant ici comme ailleurs se doubler d'une recherche en sciences humaines sur les manières d'habiter.

Les appareils utilisés doivent aussi évoluer : l'alignement progressif des normes sur les plus exigeantes d'entre elles doit permettre une réduction significative des consommations, ainsi que des mesures simples, comme l'obligation de prévoir l'inactivation des fonctions de veille ou encore le retrait à terme des ampoules à filament, dont l'énergie consommée se dissipe à plus de 80% en chaleur. Dans ces domaines, information et pédagogie sont des éléments vitaux : chacun ne peut s'emparer de son champ personnel de responsabilité qu'en la connaissant et la mesurant – la généralisation des compteurs individuels et la connaissance fine des consommations permettront à terme de mieux appliquer les efforts.

Dans cette perspective la part du signal prix (qu'il s'agisse des investissements d'économie ou du prix à la consommation de l'énergie) doit être soigneusement analysée avant d'établir de nouvelles niches fiscales ou de nouvelles taxes à la consommation. Incorporer les coûts environnementaux dans les prix est à l'évidence une nécessité, et réduire les temps de retour sur investissement pour les équipements et travaux de même. Mais il ne faut utiliser l'arme fiscale (dépense ou taxe) que là où elle joue un rôle décisif.

Des transports de masse accessibles

Les transports sont, avec l'habitat, les vecteurs principaux d'une politique de réduction des GES. Il sont aussi à l'intersection des contraintes et des objectifs : plus de transports en commun ou en site propre peut demander des infrastructures consommatrices de crédits, d'espaces occupés, interrompant les liaisons essentielles à la biodiversité ; réduire les déplacements urbains impose des choix collectifs d'utilisation de l'espace qui peuvent contredire les exigences de l'agriculture et ont des impacts économiques forts (taxer les carburants et dissuader d'utiliser les transports les plus polluants a un impact sur des industries essentielles à la France en termes d'emploi, de commerce et de technologie, comme l'aéronautique ou l'automobile...).

L'action en la matière doit donc être à la fois la plus européenne possible (pour égaliser les conditions de concurrence) soigneusement arbitrée, et d'une continuité de long terme assurée, car les modifications attendues prendront du temps.

Il est certes possible, et peut-être nécessaire, de prendre rapidement des mesures qui marqueront pour l'opinion ou les secteurs concernés la fin de l'insouciance et la prise de conscience de l'urgence des actions. L'éventail des mesures proposées par les groupes de travail est large, et aucune des mesures ne fait l'objet d'un consensus, qu'il s'agisse d'une limitation de vitesse nouvelle (au moins pour les poids lourds, ou sur autoroute), d'une taxe à forte portée symbolique (éco-pastille de contribution individuelle à la lutte contre le réchauffement climatique, ou contribution climat énergie), ou de nouvelles obligations réglementaires (d'incorporation des biocarburant, de mise à disposition de services publics de transport individuel là où le collectif n'est pas possible, d'émission de CO₂ pour les véhicules).

Mais sur le long terme, c'est la réorientation des moyens et des offres de transport qui pourra répondre durablement au défi climatique. L'amélioration des véhicules (pas seulement des voitures individuelles, du reste) doit faire l'objet d'un contrat avec les industriels sur l'évolution des normes qui leur seront imposées et des aides à la recherche qu'ils pourront escompter. Les infrastructures existantes doivent être réévaluées pour penser leur entretien et leur développement non dans une logique d'impossible et illusoire «achèvement» d'un maillage mais d'abord en termes d'économie de CO₂. Ceci conduit à ne pas exclure de nouvelles infrastructures routières le cas échéant, là où leur bilan en termes de sécurité ou de CO₂ est positif, mais à privilégier l'approche d'ensemble suggérée à l'axe infrastructures. Le développement des transports en commun est encore possible, mais à condition que la qualité du service et la performance d'exploitation soient au rendez-vous, et en tenant compte des nouveaux comportements. La programmation de l'usage des espaces, notamment aux périphéries des centres urbains, et la conception simultanée des infrastructures nouvelles, des zonages d'usage et des consommations d'énergie doit se généraliser, à une échelle territoriale qui souvent s'avèrera plus étendue que les périmètres actuels d'agglomération quoique infra régionale.

La construction des infrastructures qui en découlera (cf infra axe infrastructures...) doit faire passer en France les moyens de transport et de déplacement alternatifs à la route et aux liaisons aériennes intérieures au premier plan. Les conséquences économiques et sociales qui en découlent doivent évidemment être d'emblée appréhendées et traitées.

Des infrastructures cordonnées construites contre le réchauffement

La construction d'infrastructures de transport (de voyageurs, de fret, d'énergie) doit désormais être refondée selon une logique entièrement nouvelle. Leur finalité première ne doit plus être de supporter les flux constatés ou subis, dans une logique d'adaptation réactive ou de «bouclage» ou «achèvement» (méthode souvent mise en avant pour demander qu'une maille du réseau routier soit ajoutée, indifféremment des trafics réellement observés) mais exclusivement au service, certes, conjoint des besoins de l'économie et des personnes désormais, mais, en outre, combinés, sur le même plan de priorité, avec les objectifs assignés à la politique environnementale – lutter contre le réchauffement, préserver la biodiversité, réduire les pollutions.

Il doit donc y avoir de nouvelles infrastructures, y compris routières, toutes les fois où les besoins du développement national appréciés dans le cadre des trois objectifs environnementaux majeurs du développement le permettent ou le demandent. Contrairement à ce qui est parfois soutenu ou redouté, le développement durable devrait augmenter significativement les ouvertures de chantier d'infrastructures, non les réduire, mais dans un contexte renouvelé.

La demande d'arrêt immédiat de toute construction qui a été formulée par certains participants en la matière repose sur l'hypothèse que les infrastructures créent les trafics plus qu'elles n'y répondent. On peut cependant observer que dans certains cas les mêmes infrastructures, en fluidifiant le trafic ou en déplaçant certains de ses axes ont un effet bénéfique sur l'environnement : si demain une autoroute supprime des bouchons et des traversées de ville ou de quartiers (le plus souvent d'habitat social d'ailleurs...) le moratoire n'est pas la réponse adaptée. C'est dire que l'affirmation pure et simple de la nocivité absolue de certaines infrastructures est une position de principe qui ne fait pas l'unanimité.

En revanche, les critiques de fond portées sur les conditions d'élaboration de ces infrastructures réunissent un consensus assez large. Chaque mode de transport est pensé de façon trop cloisonnée, avec une insuffisante attention portée à la cohérence des modes de transport entre eux et de ceux-ci avec les usages programmés des espaces (Port 2000 réalisé sans conception d'ensemble des flux de marchandises, notamment sans infrastructures ferroviaires et fluviales associées en est un bon exemple ; l'aéroport de ND des Landes ne doit pas en devenir un autre...) ; les modes d'appréciation des mérites des projets font une part trop faible aux exigences de la lutte contre le réchauffement et trop marginale à la préservation de la biodiversité ; les procédures d'enquête et d'expertise suscitent des interrogations, et souvent des frustrations, aucune évaluation n'étant par ailleurs conduite, les décisions paraissent parfois se faire l'écho de développements exogènes inéluctables (la concession d'un tronçon appelle le suivant, la hausse du trafic exige une nouvelle plate-forme) plus que comme le reflet de décisions de politiques publiques visant à conduire la réalité vers des objectifs autant qu'à refléter ses exigences.

Les orientations de fond des axes transport et énergie répondent assez largement aux interrogations exprimées sur ces sujets. Les processus décisionnels engagés pour les infrastructures autoroutières et aéroportuaires ne pourraient être interrompus que si le bilan coût avantage de leur réalisation démontrait, au regard de ces orientations de fond -qui ne vise aucunement à interdire toute construction d'infrastructures nouvelles, mais à les situer dans un nouveau paysage de référence reposant sur un changement de paradigme, les infrastructures de transport devenant des vecteurs de développement durable.

Il est possible de procéder de façon très rapide et contradictoire ou transparente à une telle vérification. Sans attendre les évolutions de fond des procédures et des programmations, qui, pour être utiles et efficaces demanderont outre le temps de la concertation démocratique, des délais d'élaboration, d'expertise et de mise en œuvre relativement longs, il est possible de missionner des experts indépendants pour apprécier si, dans un contexte de développement durable et au service des objectifs du Grenelle, les infrastructures en cours d'autorisation – non seulement aéroportuaire et autoroutières, mais de toute nature (relevant du seuil du débat public, par exemple) posent ou pas un problème sérieux ; conduite par des experts nationaux et internationaux reconnus, étatiques ou associatifs ou universitaires le cas échéant, ces expertises seraient rendues publiques (méthodologie et résultats) ainsi que les conséquences éventuelles de l'arrêt de l'infrastructure examinée (coût, solutions alternatives, effet sur les trafics concernés).

Pour crédibiliser la démarche de changement de paradigme, l'Etat devrait lancer dans des délais très brefs plusieurs chantiers significatifs concernant des modes de transport, notamment de marchandise, au service des objectifs du Grenelle : des sillons ferroviaires dédiés aux marchandises, que des partenariats public-privé permettraient de financer sans attendre les nouveaux équilibres budgétaires qu'appellent les réorientations proposées, par exemple, constitueraient une preuve concrète de la volonté publique en la matière, volonté publique qui doit s'insérer dans une ambition collective de long terme radicalement renouvelée.

La démarche de programmation de long terme doit être globale : il ne saurait être question de juger de la pertinence d'un choix d'infrastructure sans le lier à une analyse d'ensemble y associant l'ensemble des flux, des autres modes de transport, des évolutions prévisibles, des comportements induits par l'infrastructure elle-même (dont la présence attire des activités à certains points nodaux, engendrant des trafics futurs et des contraintes sur les autres infrastructures existantes qui doivent être pris en compte). Il ne saurait ainsi, par exemple, être question des développements nécessaires des grands ports français sans y associer les dessertes routières et ferroviaires. Aucune infrastructure ne peut être considérée comme un tracé linéaire, mais doit être vue comme une succession de points nodaux (qu'elle crée ou dessert) entraînant des reports modaux ou des diffusions dont les conséquences doivent être appréhendées de façon synthétique. A ce titre, les ports autonomes devraient être les premiers outils dont le statut devrait être refondu afin de devenir non les lieux de déchargement de marchandises, mais des moteurs de développement durable, plateformes de report modal et de traitement des marchandises économisant les transports les plus polluants. La nécessité des arbitrages dans l'usage des sols (entre l'avantage d'utiliser les rives et rivages pour y implanter des activités afin de limiter les infrastructures à construire dans les terres et les transports associés, et l'inconvénient de porter atteinte aux paysages et aux milieux, notamment) et la hiérarchisation des priorités par le Parlement seront deux étapes cruciales du changement de paradigme nécessaire. La coordination de ce schéma national intégré des transports et de la trame verte est une condition essentielle de réussite durable des politiques dont les deux instruments sont les porteurs.

Cette approche globale doit aussi reposer sur une hiérarchisation des modes de réponse aux besoins des populations et activités en réseaux : préférer la production décentralisée utilisant les énergies renouvelables disponibles localement, ou réduire les besoins énergétiques, plutôt que de créer de nouvelles sections de réseaux de distribution ou de transport, notamment pour les énergies diffusant des GES ; préférer les concentrations relatives de population et d'activité à l'étalement urbain avec une spécialisation des zones d'habitat et d'activité entraînant de longs trajets, et toujours privilégier la desserte par transports en commun, ferroviaires et assimilés (tram, métro, bus en site propre...) pour les voyageurs, la desserte ferroviaire et fluviale plutôt que routière pour les marchandises.

Il n'est évidemment pas possible de mettre en œuvre une planification urbaine contraignante à l'excès et insupportable au regard des libertés. Mais orienter les utilisations du sol et les implantations d'activité est nécessaire, et la programmation des infrastructures doit être conçue dans cette perspective. Tant les nouveaux principes que les principaux axes de développement devront être débattus et fixés par la loi, dans une nouvelle loi d'orientation tenant compte des exigences communautaires sur des marchés désormais ouverts à la concurrence ; la même loi doit permettre aux collectivités territoriales de disposer d'orientations claires sur les perspectives de développement des infrastructures afin de situer dans ce cadre leur propre programmation locale de l'usage des sols, tant au niveau régional qu'à l'échelon intercommunal.

La réorientation immédiate doit reposer sur une préférence collective clairement affichée en faveur des transports les moins émetteurs en GES (en tenant compte de leur impact réel, incorporant l'énergie grise de la construction d'infrastructure et les flux associés induits par les nouvelles infrastructures). La loi devrait ainsi faire du transport routier et aérien les dernières solutions acceptables après avoir épuisé toutes les possibilités des autres modes ; poser le principe de l'évaluation des infrastructures au coût environnemental complet, et non sur la base de seuls coûts économiques de marché ; modifier la réglementation d'usage des infrastructures pour privilégier les utilisations les moins polluantes (ainsi, en ville, en établissant clairement le primat des piétons, des cyclistes et des transports collectifs) ; favoriser des politiques tarifaires incitatives en faveur des transports les moins émetteurs de GES ainsi que les plus respectueux de la biodiversité (c'est dans cette perspective que les groupes de travail ont, par exemple, proposé de créer des péages urbains).

B. Préserver la biodiversité

La biodiversité, nouvelle dimension de l'action publique

Alors que la prise de conscience des scientifiques est déjà ancienne et la reconnaissance de la perte de biodiversité effective dans les traités internationaux depuis plusieurs années, l'opinion reste peu ou mal informée des enjeux de la biodiversité. Les actions publiques sont trop souvent limitées à des actions phares pas toujours comprises ou à des campagnes d'alerte concernant telle ou telle espèce animale emblématique, aux dépens d'une compréhension d'ensemble.

Le caractère vivable de notre milieu dépend cependant du maintien de la biodiversité, et celle-ci est aujourd'hui gravement menacée par le mode d'usage des espaces qui est le nôtre. La transformation des espaces où dominent les cycles biologiques, le réchauffement climatique et les modifications de répartition géographique des espèces qu'il entraîne, la surexploitation de certaines espèces, les atteintes aux milieux par les pollutions, l'apparition d'espèces (animales et végétales) invasives, sont autant de facteurs réduisant la biodiversité. Cette réduction est à terme fatale, et s'auto alimente une fois passé un seuil de dégradation. Il est temps de faire du maintien de la biodiversité, de sa restauration et de sa préservation une dimension générale de l'action collective (non seulement publique) et un objectif majeur. Il ne doit plus s'agir de préserver une espèce ou un type de milieu dans le cadre de réserves naturelles et d'espaces assignés, mais d'entreprendre une démarche globale : toutes les actions humaines ont un impact sur la biodiversité, et c'est sur la totalité du territoire qu'il faut repenser nos modes d'usage et de comportement pour la préserver. Globale géographiquement, l'action publique doit l'être aussi à l'échelle des filières pour permettre leur reconversion ou leur évolution (notamment pour la pêche, où l'attention aux stocks d'une espèce ne peut plus être le seul mode de traitement de leur épuisement, et doit reposer sur une réorientation globale tenant compte de l'ensemble des paramètres, d'abord humains, du secteur).

Un cadre de cohérence doit être donné au niveau national, dont il conviendra de déterminer scientifiquement et après une large concertation le degré de contrainte et d'incitation qu'il devra nécessairement comporter selon les espaces et les espèces. Cet instrument de cohérence doit être le support graphique d'une stratégie nationale de développement de la biodiversité dessinant une trame verte permettant de combiner le développement des activités humaines de toute nature avec la prise en compte de la biodiversité. Permettant de lutter contre la fragmentation des milieux, tenant compte des évolutions issues du réchauffement, elle doit dessiner des zones et des espaces continus dans lesquels faune et flore pourront se maintenir sans souffrir des coupures ou des frontières artificielles que, dans l'aménagement contemporain, on a édifié partout.

C'est ensuite au niveau local, dans les documents ou stratégie d'utilisation des espaces que la dimension biodiversité doit être systématiquement prise en compte. Dans les documents d'urbanisme ou de planification, les règles d'utilisation des espaces doivent voir leur légalité subordonnée au respect de la biodiversité, c'est à dire à minima à son maintien, en tenant compte de la trame verte nationale (dont une partie des dispositions s'imposera, une autre permettra de relier les unes aux autres les normes locales).

La réglementation ne suffira pas, car elle couvrira jamais toutes les situations possibles, et des incitations seront nécessaires, la principale voie devant reposer sur la prise en compte économique de ce qui protège la biodiversité ou de ce qui y porte atteinte : on peut ainsi imaginer un principe d'équivalence (tout détenteur d'une autorisation administrative pour un projet qui porte atteinte à la biodiversité doit la compenser par une action équivalente en termes de restauration de celle-ci), de bonification des choix favorables à la biodiversité (donner des avantages financiers ou autres aux projets privilégiant les solutions en faveur de la biodiversité), de quotas payants de consommation d'espaces ou d'atteintes à une espèce ou un milieu, de rémunération des services rendus à la biodiversité, etc.

Une large diffusion de la connaissance est ici nécessaire, et la recherche appliquée doit être développée pour que tout ce qui doit rapidement être abandonné (certains modes d'exploitation, des produits, des pratiques) soit immédiatement remplacé par des modes ou pratiques d'effet équivalent permettant le maintien de l'activité. L'abandon immédiat des pesticides les plus dangereux et la réduction drastique à envisager de bien d'autres doit être assortie de propositions alternatives (et de formations et de moyens) pour maintenir une activité agricole productive respectueuse de la biodiversité.

La réorganisation des moyens actuels visant à protéger la nature et les espèces ou les paysages doit être envisagée. De nombreux progrès ont été accomplis pour accentuer l'implication des élus, des habitants, dans la gestion des parcs et les principales réserves contre les modalités de protection normative (directives européennes dont la directive habitat) ont été levées. Il n'en reste pas moins que nous sommes confrontés à la difficulté d'articuler des objectifs nationaux et la dimension territoriale, ou encore à l'acceptabilité de politiques de préservation d'espèces qui peinent encore à trouver leur légitimité locale.

La fédération des structures au sein d'une agence nationale de la biodiversité pourrait constituer une réponse adaptée. Elle ne supprimerait en rien les structures locales, leur gouvernance, leur personnalité ; mais en permettant leur mise en relation, via des structures régionales intermédiaires ou leur commune appartenance à cette agence, elles pourraient bénéficier d'effets d'échelle sur les moyens de gestion, et de la force de frappe - en termes de recherche, de programmes de restauration ou d'aménagement - de regroupements de moyens au niveau national ou régional. Lieu de partage et d'élaboration en réseau de la connaissance (par une fonction d'observatoire), de fédération des pratiques, une telle agence, dotée de la pérennité que sa personnalité morale et ses ressources propres lui donneraient, se situerait en aval d'une refonte de la stratégie étatique et de ses moyens centraux réorganisés pour permettre la définition de la stratégie que la trame verte incarnerait au plan des objectifs et des normes, et l'agence en ce qui concerne le soutien et l'expertise.

Une agriculture de production durable

Le secteur agricole est l'un des principaux foyers de tension entre parties prenantes en raison de son caractère crucial et central : producteur de l'essentiel (l'alimentation), consommateur autant que producteur d'espace et de paysage, de ressources, il est encore l'objet de fantasmes et de critiques - principal pollueur ou producteur des biocarburants de demain, dernier rempart de la nature ou principal agresseur. Dans la continuité des débats du Grenelle, il faut maintenant sortir des clichés, et bien que les désaccords soient nombreux, comme il est naturel dans une activité aux confins des traditions ancestrales de l'espèce humaine et des industries de pointe, il est possible de trouver des voies partagées d'action.

Compte tenu de l'importance de la question dans les débats comme dans l'opinion, un développement particulier est consacré aux OGM.

Orientations générales

Plusieurs éléments doivent fonder les décisions.

L'agriculture a pour principale vocation de produire des denrées alimentaires consommables ou transformables ; elle ne peut se réduire à une fonction de gardiennage du paysage ou de conservation des espaces ; l'acceptation est d'autant plus nécessaire que les évolutions récentes montrent la nécessité de produire plus (émergence d'une demande mondiale supplémentaire, par exemple pour les produits laitiers, nouveaux débouchés comme les bio ou agro-carburants).

L'agriculture ne peut pas davantage ignorer les exigences environnementales, non seulement pour des raisons réglementaires communautaires, mais aussi parce que sa mobilisation au service d'objectifs nouveaux et renforcés est une condition de succès de notre politique d'ensemble : la lutte pour la biodiversité, contre le réchauffement, pour préserver les ressources en eau, notamment, ont besoin d'elle comme acteur majeur. Ces deux exigences ne sont pas inconciliables, et les discussions conduites ont montré qu'une réorientation d'ensemble est possible, même si de nombreuses divergences demeurent.

L'agriculture doit se voir donner les moyens en même temps que l'obligation de respecter les milieux dans lesquels elle se déploie en réduisant les apports de produits phytosanitaires et d'engrais, l'usage de l'eau, la fréquence d'usage des machines. Il ne s'agit pas d'interdire en laissant la profession s'adapter, mais d'accompagner une évolution vers des objectifs contraignants en offrant des alternatives viables, c'est à dire non des aides compensatoires à une régression de l'activité agricole, mais des incitations et des accompagnements à sa mutation et à sa réorientation. L'éco conditionnalité (conditionnement des aides au respect de normes environnementales et à l'emploi de bonnes pratiques

culturelles) introduite dans la PAC va dans ce sens, mais ne suffit pas : la formation des acteurs (non seulement agriculteurs mais aussi dans les industries et services de support, d'amont et d'aval), la recherche appliquée pour développer de nouveaux modes de culture et de nouvelles pratiques, permettant de se dispenser d'auxiliaires néfastes à l'environnement (produits, pratiques, machines) sont les conditions du succès. Les aides, mais aussi les prix, devront incorporer les services environnementaux rendus, comme les coûts environnementaux générés. Ce principe concerne autant la forêt que l'agriculture.

Dans l'immédiat, un coup d'arrêt doit être donné à l'emploi immodéré des intrants les plus nocifs, et des objectifs de réduction de l'usage et des volumes doivent être discutés, puis mis en œuvre dans les délais les plus courts possibles.

Sur le long terme, une nouvelle loi cadre agricole doit donner à la profession une perspective sur les défis qu'elle doit relever : formation, recherche, développement rural, doivent être repensés dans une perspective de préservation de l'environnement.

Dans toute la mesure du possible, c'est le marché, c'est à dire une nouvelle demande du consommateur qui doit permettre de tirer l'agriculture vers une réforme de ses pratiques.

La valorisation de la filière «bio», la création d'autres filières ou labels privilégiant la qualité environnementale, le développement de modes de consommation (saisonnalisés, de proximité, se portant sur des produits de qualité) de nature à rentabiliser le passage à des produits plus sains, de meilleure qualité sont autant de moyens de soutenir la mutation sans nécessairement passer par des aides financières directes. C'est à l'évidence dans ce sens que la réforme de la PAC doit intervenir aux prochaines échéances : les aides publiques doivent désormais être orientées majoritairement dans le sens d'une agriculture durable maintenant ses capacités en épargnant les milieux, apte à approvisionner l'Europe, mais aussi à se porter sur des marchés internationaux. Ceux ci redeviennent accessibles sans aide en raison des douloureuses mutations acceptées pour restaurer la compétitivité de l'agriculture : elle ne saurait pâtir de nouvelles orientations qui devront impérativement être protégées de tout risque de dumping environnemental par des concurrents qui ne s'imposeraient pas les mêmes disciplines, et les règles de l'OMC devront évoluer afin qu'au delà du marché et de son fonctionnement, l'exigence environnementale soit aussi prise en compte, autant pour aider les pays émergents à en bénéficier et en prendre leur part, que pour sanctionner les pays développés qui s'y refuseraient.

La démarche globale par filière doit ici trouver son premier point d'application : la promotion de circuits courts, permettant une attribution d'une meilleure part de valeur ajoutée aux producteurs, réduisant les consommations intermédiaires de transport et de conservation et les traitements des produits que nécessitent de longs délais, la labellisation de filières de qualité pour signaler leur excellence et justifier leur prix sont des voies majeures. La certification doit pouvoir porter autant sur les produits, les acteurs que les circuits et se faire sur la base de cahier des charges négociés et transparents, accessibles au consommateur

Pour éviter une barrière de prix dans l'accès à la qualité, la restauration collective doit être l'une des cibles essentielles, et l'Etat peut ici aussi être exemplaire, par sa soumission à des normes d'achat public plus exigeante créant une demande de produits labellisés dont une quantité minimum devra être acquise, en variant les contraintes selon les productions locales pour aider au raccourcissement des circuits de distribution.

L'accès à des pratiques culturelles et à des productions respectueuses de l'environnement (ce qui n'a rien à voir avec un retour en arrière vers des rendements faibles de produits malsains ou pauvres, mais tout au contraire avec un usage de la recherche appliquée, de technologies avancées et des objectifs nutritionnels et de sécurité alimentaire ambitieux) aura d'ailleurs un effet bénéfique en forme de cercle vertueux, dans les domaines de la santé, de la biodiversité, de la lutte contre le réchauffement ou ses conséquences (moins de pesticides et d'entrant veut dire moins de fabrication et de transport d'intrants produisant des GES, moins de ponctions sur les ressources et les espaces, moins d'effluents polluant...).

Première application : les conditions d'utilisation des OGM.

La discussion des points de vue opposés a montré qu'il existe, au-delà des clivages de principe, des constats partagés.

L'expertise publique et le processus administratif d'autorisation ne suscite pas assez de confiance et de débat pour être le garant du développement maîtrisé de cette filière.

L'opacité actuelle entretient les craintes et sert de prétexte à des actions illégales, d'ailleurs favorisées par le fait qu'il n'y ait pas eu de réelle concertation permettant de définir les lignes d'une stratégie nationale sur l'opportunité et les conditions de recours aux OGM. Le Grenelle a permis d'avancer en ce sens, dans des conditions unanimement jugées correctes.

La majorité de la profession agricole, avec raison, n'entend pas être l'acteur principal d'une éventuelle crise sanitaire ou environnementale, ni comme coupable, ni comme victime : elle entend qu'on lui laisse la liberté du mode de production, quel qu'il soit, et si la recherche et le débat public limitent tel ou tel produit ou procédé, elle souhaite disposer des alternatives permettant le développement de son activité.

Sur ces constats de base, dès lors qu'on admet les deux points de vue extrêmes pour partie (il est à la fois certain que certains OGM peuvent, par nature ou par leurs conditions d'exploitation, présenter un danger pour les milieux, les espèces, les productions agricoles ; et que des OGM peuvent présenter un très grand intérêt pour la recherche, le développement de l'agriculture des pays en voie de développement, l'adaptation aux changements climatiques ou une alternative aux traitements phytosanitaires, ou à tout le moins méritent qu'on recherche de façon ouverte si ces promesses peuvent être tenues), les **éléments d'un compromis** peuvent être ainsi décrits. **Ces éléments sont à la fois issus des travaux du groupe spécialisé sur ce sujet, des travaux des différents groupes et le résultat des ajustements nécessaires à la mise en cohérence des propositions d'ensemble (en matière de transparence, de gouvernance et d'expertise), où les OGM peuvent être le premier cas de mise en œuvre des nouvelles orientations, mais n'appellent pas de traitement différencié au regard d'autres domaines.**

Le principe absolu de transparence générale doit trouver sa première application : toutes les cultures, dans tous les lieux, seraient immédiatement rendues publiques (localisation précise, nature de la culture, objectif poursuivi, mesures de précautions prises, nature et condition des autorisations délivrées, des expertises connues sur ce produit, expérience étrangère). Il va de soi qu'en dehors de l'exercice normal des libertés publiques, toute atteinte à la propriété privée sera immédiatement sanctionnée par la justice. La transparence suppose que la seule arme de combat soit celle des démocrates : idées, paroles, dialogues, manifestation, vote, ni violence ni délit.

Les objectifs publics de la politique nationale de développement et d'évaluation des cultures OGM seraient débattus par une conférence nationale à 5, sur la base d'une expertise partagée associant toutes les disciplines et les acquis étrangers, les laboratoires publics, privés et des ONG, et un programme de recherche de long terme sera arrêté, intégrant les OGM à la recherche et au développement variétal au sens large. L'opinion serait régulièrement informée de la recherche, de ses résultats comme de ses incertitudes. La loi fixera ces objectifs, les conditions de mesure et de débat de leur atteinte, les conditions d'autorisation et les précautions renforcées nécessaires. Dans la mesure où la culture en plein champ à des fins commerciales reste problématique dans son principe, son arrêt jusqu'à la remise d'une expertise plus sûre pourrait être envisagée. La loi devrait par ailleurs réduire très significativement la possibilité d'y recourir et poser des conditions beaucoup plus sévères à son autorisation, uniquement au service des objectifs reconnus par la loi, en permettant des déclinaisons locales dans des documents de programmation de l'usage des espaces, liées aux exigences de la biodiversité (application, notamment, des principes de la trame verte dans l'autorisation éventuelle des cultures).

La loi posera le double principe de la liberté d'entreprendre avec et sans OGM, et de consommer avec ou sans OGM, en refondant les principes d'information du consommateur et les garanties de traçabilité pouvant être données ; Elle clarifiera la responsabilité des acteurs de la filière (auteurs, distributeurs, cultivateurs, utilisateurs...) et définira les conditions d'assurance (obligations, tarifs plafond, garanties, aide à l'assurance...), ainsi que celles de brevetabilité.

La loi refondera l'expertise publique et créera une autorité indépendante destinée à garantir la transparence, à superviser l'expertise et l'évaluation pour garantir leur indépendance, à recueillir les saisines individuelles ou publiques et à éclairer l'opinion (qui pourra la saisir, ainsi que les agriculteurs,

les entreprises, ou les associations) ainsi que les pouvoirs publics, auxquels les décisions continueront d'appartenir.

La France s'efforcera de promouvoir une directive communautaire assurant cette maîtrise concertée du développement de la filière, et la prise en compte par l'OMC de clauses de sauvegarde liées au principe de précaution dans ce domaine. Elle soutiendra le projet d'un sommet européen puis mondial de la génétique.

Un espace partagé et non consommé

Apparemment inépuisable, la ressource en surface est en fait d'ores et déjà dangereusement consommée, parfois irrémédiablement, sur le territoire national. Malgré des contrastes entre des zones de désertification rurale – du reste interrompue voire inversée dans bien des cas, avec un enthousiasme dans la reconquête des territoires qui s'est traduit par des choix compréhensibles mais dont l'addition est devenue contestable, d'aménagement par étalement en lotissement et zones d'activités non coordonnées jusque récemment - et des zones urbaines denses, la consommation d'espace s'est généralisée et représente des menaces ou des charges déjà décrites : atteinte à la biodiversité, directe ou par l'interruption de zones devenant infranchissables ou défavorables; consommation excessive d'énergie, pour les déplacements et les infrastructures liées, donc pollution en GES ; atteinte aux milieux et aux sols, par ruissellement, destruction des freins naturels aux inondations ou érosion ; coût croissant et consommation excessive de services collectifs émetteurs de GES...

Il n'existe pas de solution nationale à ce problème majeur, mais des orientations nationales doivent être données (trame verte, planification du bouquet énergétique, schéma national d'infrastructures de transport, mentionnés plus haut) pour que la décision locale d'aménagement des territoires puisse s'opérer en cohérence avec ces orientations.

Les collectivités territoriales pourraient se voir donner une maîtrise d'ensemble de la programmation de l'usage des sols. Les documents d'urbanisme, les très nombreux schémas prévisionnels de diverses natures, doivent être combinés dans un document stratégique normatif de long terme programmant l'usage des territoires, leur réhabilitation, leur meilleure utilisation ; des plans locaux - de maîtrise de l'énergie, d'amélioration de la ressource en eau, de réduction des bruits – pourraient en résulter naturellement. La fragmentation et l'indépendance des législations doit cesser pour donner – sans doute à l'échelle des intercommunalités, le plus souvent – un véritable pouvoir politique aux élus, en concertation avec l'ensemble des acteurs et sous la garantie de cohérence de l'Etat.

Il s'agit donc moins d'une nouvelle étape de décentralisation par transfert de compétences que d'un recentrage des responsabilités locales vers la décision et le pilotage et non la simple gestion de compétences définies par ailleurs. Cette prise de responsabilité accrue nécessite sans doute des ajustements législatifs (notamment pour unifier et simplifier les documents à adopter, assurer la cohérence entre les codes et faciliter la prise de décision locale) et l'attribution de moyens, moins de nature financière que d'expertise.

Au sein de cette compétence générale, le législateur doit, dans sa stratégie de développement, fixer clairement les modalités de conciliation de principes qui peuvent paraître antagonistes (par exemple entre la protection de la biodiversité et le développement des surfaces agricoles utiles nécessité par l'agriculture extensive, les besoins alimentaires et les bio ou agro-carburants ; ou entre la protection du littoral et la nécessité de réduire les distances à parcourir pour le fret, exemples qui illustrent non des incompatibilités mais la nécessité de compromis)/ Le législateur doit également permettre des transitions progressives - on ne pourra imposer des ruptures radicales, il faut tenir compte de la capacité des territoires et d'abord de ceux qui les habitent à supporter les évolutions - et tolérer de vastes adaptations locales. En particulier, les milieux montagnards ou insulaires n'appellent pas les mêmes réponses qu'une métropole ou une conurbation littorale touristique.

La loi doit ensuite assigner des objectifs à la fois de principe et de mise en œuvre de la stratégie nationale d'aménagement qui découlera de celle de développement durable (cf axe gouvernance) sous forme d'engagements quantifiés assorties d'un calendrier, en laissant à la décision locale l'essentiel du choix des moyens. La loi pourrait également créer des instruments nouveaux qui seront proposés aux collectivités, non imposés de façon uniforme : même si des instruments nationaux peuvent être mis en

place, essentiellement dans le registre de la simplification (unification des autorisations d'utilisation des sols et des procédures, par exemple), il s'agit surtout de mettre à disposition des collectivités des facultés qu'elles pourront exploiter : assouplissement des règles d'usage domanial (en variant les calculs de redevance pour y intégrer le coût écologique des usages), modification des règles de concession de services publics locaux et de leurs modalités de tarification, voire nouveaux instruments à caractère expérimental.

Les hyper centres urbains peuvent ici faire l'objet de solutions imaginatives : mettre en place un plancher minimum de densité pour mieux utiliser les équipements et services collectifs, limiter les déplacements et optimiser l'usage de sols; subordonner les permis de construire de nouvelles activités commerciales ou industrielles à l'existence de solutions pour la mobilité et le logement des salariés en recherchant non à imposer la coexistence des activités mais à inciter, avec des incitations ciblées, à prendre en compte les phénomènes induits par les nouvelles constructions. Dans certains cas, la possibilité d'obliger à la mixité des usages (professionnels, habitat et services publics) dans la conception des constructions, ou d'y inciter financièrement (réductions de taxes locales en cas de réduction des trajets quotidiens) pourrait être étudiée.

Naturellement, les espaces ruraux peuvent également bénéficier de moyens nouveaux d'orientation des usages : détaxation foncière des usages restaurant la biodiversité, taxation du bâti diffus lors des transactions, variation des contraintes de construction au regard des consommations énergétiques directes et induites (COS supérieur pour les bâtiments à énergie positive ou inférieur en fonction de la distance et du coût des services en réseau nécessités par la construction) ou de l'imperméabilisation des surfaces. Prendre conscience que le développement et la croissance ne sont pas nécessairement fondés sur la consommation d'espace est le premier impératif : aux collectivités de concevoir avec les populations locales et les acteurs de la vie économique et sociale les moyens d'un redéveloppement des territoires permettant leur utilisation de manière plus conforme aux objectifs stratégiques arrêtés.

C. Un environnement plus sain

Moins de déchets

La multiplication et la généralisation des progrès en matière de déchets, souvent à l'initiative de l'Union européenne, n'est cependant pas à l'échelle de ce qui doit être fait. Nous produisons trop de déchets et une approche globale est désormais nécessaire pour faire face aux principales nuisances qu'ils représentent : consommations inutiles de ressources et d'énergie lors de leur fabrication, puis de leur transport avant commercialisation, coût de leur collecte et de leur tri, gaspillage de ressources et d'espace en raison de leur traitement, proportion insuffisante de recyclage, pollutions de toutes natures.

L'approche globale par filière trouve ici encore un de ses points d'application privilégiés. C'est en effet dès la conception des produits que la limitation des déchets (d'emballage pour la grande consommation notamment) doit être envisagée – sur la base d'engagements volontaires, que le double affichage des prix peut rapidement illustrer et valoriser, mais aussi sur la base d'incitations, sous forme de labels de qualité ou d'avantages reconnus (soit au stade de la conception, en mobilisant les aides fiscales en faveur des dépenses de recherche et de conception, soit au stade de la vente).

Le caractère durable des produits vendus par opposition au jetable, doit également être privilégié, par le même type d'instruments (labellisation notamment, communication valorisant ces produits).

Le caractère recyclable des déchets qui demeureront doit également être très significativement développé, et le coût des produits pourrait refléter le taux de recyclabilité des composants après usage, non seulement en termes d'affichages, mais aussi via une moindre taxation là où il est possible d'y procéder. Ainsi, si une taxation annuelle des véhicules les plus polluants est mise en place, le versement d'un éventuel bonus pour les véhicules dont les émissions sont en dessous de seuils, pourrait être encore augmenté en fonction du pourcentage de recyclage possible, et effectif, de leur véhicule ; le même type de réduction de fiscalité peut être envisagé sur des impôts existants (ainsi des réductions de TVA ou des autres taxes assises sur la consommation).

Le traitement du niveau incompressible de déchets ultimes doit faire l'objet d'améliorations considérables des circuits de collecte et de traitement. A ce titre, le recours aux incinérateurs cristallise les oppositions. La revendication d'un arrêt de la construction des incinérateurs repose sur la perception d'événements passés dramatiques, en elle même difficilement contestable au delà des procédures encore en cours : fonctionnement sans aucune précaution d'incinérateurs, ayant entraîné des pollutions locales (notamment à la dioxine) sur des périmètres très larges et ayant gravement porté atteinte à la santé humaine, via la consommation de lait notamment. Non seulement les dégâts sanitaires ont été importants mais la mesure des dangers n'a pas été opérée, et quand elle l'a été, a parfois été tue.

Pour autant, les leçons de ces événements ont été tirées. Les incinérateurs qui sont construits aujourd'hui sont des ICPE très surveillés et dont le mode de fonctionnement réduit de façon drastique ou supprime complètement les rejets nocifs.

Bien entendu, l'incinération des déchets reste un pis aller – dont on doit noter cependant que la nocivité n'est guère supérieure à celle d'autres modes de traitement : outre le rejet résiduel de particules et celui de GES, elle suppose des circuits de collecte eux mêmes producteurs de CO₂. La réponse de fond au problème est dans la maîtrise en amont des volumes de déchets et dans leur traitement approprié réparti (tri, recyclage, limitation du transport...).

Mais à court terme, il est impossible dans bien des cas de se passer des incinérateurs, sauf à accepter des solutions bien pire (comme le stockage en l'état). Il est donc possible de proposer un compromis pour les nouvelles installations d'incinération sur les bases suivantes dès lors que ces constats sont largement partagés :

- lancement d'une réévaluation des critères d'autorisation des incinérateurs en posant le principe de leur caractère provisoire (tout doit être fait pour s'en passer à long terme) et d'ultime recours à défaut de solution viable. Ils ne devraient être autorisés que là où la densité de population rend leur fonctionnement efficace et les solutions alternatives raisonnablement impossibles ;
- totale transparence de leur fonctionnement et de leur conduite : publication de toutes les données mesurées, comparaison avec les engagements, association de la population à la mesure et au suivi des nuisances de toute nature (olfactives, chimiques, sur le circuit de collecte...);
- supervision à 5 ans des installations par une commission de surveillance associant entreprises, syndicats, associations environnementales et consommateurs, collectivités territoriales et Etat ; cette commission serait dotée par l'Etat d'un budget d'expertise qu'elle utiliserait librement pour effectuer des contre expertises par des laboratoires indépendants ou des évaluations du respect des engagements et consignes d'exploitation.

De manière plus générale, la conception des circuits de collecte et de traitement intermédiaire et ultimes de tous les déchets doit être pensée à l'échelle des territoires en même temps que les usages du sol, les politiques énergétiques (pour la valorisation de ceux des déchets pouvant contribuer à la production énergétique) et celles de réduction des GES.

Les filières spécifiques doivent être organisée en prenant garde à éviter le cumul de financements dont le niveau et l'usage échappent à toute vue d'ensemble, le Parlement devant en apprécier le niveau moyen et en contrôler l'emploi. Au plan local, les taxes pourraient évoluer de façon à correspondre à la réalité des contraintes et comprendre à terme une part variable reflétant le coût réel du service au volume et au poids des déchets pour tous les utilisateurs.

L'apprentissage du traitement des déchets doit se poursuivre en profondeur et dans la durée tant dans les entreprises que pour les ménages. Une attention particulière devra être apportée au développement de l'emploi dans ces filières, qui vont à la fois devenir plus techniques et nécessiter de nombreuses petites structures intermédiaires de valorisation dans lesquelles l'économie solidaire doit trouver sa place, et préserver le rôle qui est le sien.

La réduction des pollutions chimiques

La multiplication des substances et particules dans les différents milieux – l'air et l'eau – accroît les risques pour la santé. La pollution par divers produits et matières, incorporés ou non à des produits que nous consommons ou utilisons (non seulement au sein du milieu professionnel, mais dans la vie quotidienne, y compris en tant qu'ils sont incorporés au meubles, aux murs et aux véhicules, par

exemple) ont probablement pour une part non négligeable d'entre eux des effets sur la santé. Certains dangers sont connus, d'autres sont pressentis et demeurent à évaluer, mais le consommateur et l'utilisateur sont souvent mal informés ou pas du tout et dépourvus de moyens d'action : comment se passer de produits sans alternatives, à supposer même qu'on sache mesurer le danger encouru ?

Une action d'ampleur est nécessaire. La France prépare, comme les autres pays européens, la mise en œuvre du programme communautaire baptisé REACH (qui va permettre d'expertiser les dangers causés par les substances chimiques et à terme assurer que ne seront commercialisées que celles ne présentant pas de danger sur la santé) mais il n'y a aucune raison de s'en tenir aux seules normes européennes.

Des objectifs ambitieux doivent donc être fixés pour réduire de façon significative, à un horizon de temps proche, les produits les plus préoccupants (benzène, mercure...). Les exigences nationales pourront alors utilement inspirer une stratégie européenne là où elle n'est pas déjà engagée. La défense de l'environnement doit aussi être conduite aux frontières et la composition des produits importés connue pour déterminer la possibilité de les mettre sur le marché européen.

Au-delà des substances connues, les nanotechnologies, dont l'emploi se multiplie, doivent être soigneusement suivies dans leur mise en œuvre, et un programme d'évaluation devant aboutir à un débat sur les premières conclusions scientifiques être conduit, de façon à proposer aux pouvoirs publics des recommandations de réglementation ou de précaution, ou a minima d'information afin d'éclairer les choix des utilisateurs.

La pollution de l'air devra faire l'objet du même type d'action : un objectif contraignant de réduction des nanoparticules selon un calendrier engageant, pouvant d'ailleurs être devancé sur une base volontariste en échange d'incitations (sous forme de labellisation ou de nature fiscale).

Une attention particulière doit être portée à l'air intérieur (à l'intérieur du bâti) notamment dans les espaces publics, qui les premiers peuvent faire l'objet d'action : étude de qualité, information en temps réel, message d'alerte, plan locaux d'amélioration, à commencer par ceux que l'Etat devrait s'astreindre à mettre en place (au titre de l'axe Etat exemplaire).

Le règlement définitif des pollutions passées demeure un impératif, qu'il s'agisse de la dépollution de sites ou de la protection des captages contre les pollutions existantes. Des plans d'urgence doivent être arrêtés ou mis en œuvre et leur contrôle par le Parlement opéré, afin, notamment, de mettre la France en règle avec ses obligations communautaires, condition de la prise d'initiatives ultérieures.

Pour l'avenir, l'impératif de transposition de la directive sur la responsabilité environnementale ne doit pas dispenser d'une action plus vigoureuse de contrôle des installations – qui suppose un renforcement des moyens et l'enrichissement de la panoplie des instruments d'action – et d'une mise en œuvre plus effective du principe «pollueur-payeur». A ce titre, l'analyse tant du droit positif en Europe que des solutions assurantielles permettant de garantir la solvabilité des responsables – sans pour autant que cette charge se répercute sur les prix au consommateur de façon excessive – doit être conduite dans le but de promouvoir une approche communautaire : nos entreprises sont européennes, les pollutions et les dommages sont la même dimension. Le franchissement des frontières ne doit pas permettre d'échapper à ses responsabilités ni une concurrence environnementale apparaître entre Etats comme il a pu en exister sur le plan fiscal ou social. La recherche de la responsabilité de l'entreprise exerçant de manière prépondérante le pouvoir gestion, au delà des formes sociales, doit pouvoir être opérée, dans des conditions harmonisées ne diminuant pas l'attractivité du territoire français (ou européen) pour les investisseurs étrangers.

Les populations les plus vulnérables (enfants, personnes âgées, femmes enceintes) doivent bénéficier d'une sensibilisation, d'un suivi et d'une politique de prévention adaptée. A ce titre, les travailleurs exposés devraient bénéficier d'un suivi adéquat et continu dans le cadre de la médecine du travail, et il est souhaitable de pouvoir discuter du rôle que les IRP pourraient jouer dans l'amélioration de l'alerte, de la prévention. De nouveaux droits, pour une meilleure prise en compte par chacun des risques et une réflexion collective des salariés et de l'employeur sont les meilleurs garants de l'efficacité de l'entreprise sur son marché. Un acteur économique qui ne protège pas la santé de ses salariés contre les produits substances et procédés qu'il emploie ne pourrait prétendre respecter celle de ses clients.

Dans cette perspective, un salarié rencontrant une situation de danger personnel ou collectif, pour lui-même ou pour les tiers devrait pouvoir – indépendamment du droit commun lui permettant de saisir la justice des infractions et délits constatés – saisir le CHSCT. Sur examen d'une commission du CHSCT qui pourrait, le cas échéant, mobiliser un droit annuel de tirage sur l'expertise publique (dans des conditions de confidentialité) – il pourrait provoquer un débat sur les faits qu'il porterait à la connaissance. Afin de ne pas multiplier les alertes infondées ou mal informées, seules celles validées par une organisation représentative des salariés seraient insusceptibles d'engager la responsabilité du salarié auteur de l'alerte en cas de procédure abusive.

Dans tous les cas, une vue d'ensemble des actions publiques et privées - le volontarisme des acteurs devant systématiquement être encouragé par une politique de label valorisant les réductions volontaires (anticipées ou dépassant les normes) - doit passer par leur incorporation et leur articulation dans un plan national santé environnement dont le statut devra être renforcé pour qu'il comporte des obligations et que son évaluation soit rendue possible.

Il devra coïncider avec une programmation de la recherche publique et privée pour développer des produits alternatifs à ceux donnant lieu à des retraits ou des limitations et encourager les bonnes pratiques réduisant les dosages ou l'emploi des matières dangereuses.

De l'eau

Au carrefour de nombreuses autres politiques (biodiversité, énergie, agriculture, etc.) l'eau mérite une politique à part, par son caractère vital et aussi comme illustration des mutations possibles et des savoir faire exportables dont elle peut permettre l'accumulation.

Sa rareté relative découle de la concurrence des usages – domestiques, agricoles, industriels, énergétiques, touristiques...– qui la sollicitent. Un partage est nécessaire et la redéfinition de règles d'usages pour en gérer au mieux la préservation, la reconstitution et l'amélioration de l'état de cette ressource rare et vitale.

La plupart des mesures déjà décrites supra amélioreront son état (réduction des intrants, modification des pratiques culturelles...) mais il faut commencer par traiter les urgences : un plan a été lancé pour rattraper l'inacceptable retard dans la mise en conformité des assainissements collectifs et la protection des captages les plus touchés par la pollution ne peut attendre l'effet de long terme des autres mesures.

Il faut ensuite redéfinir les objectifs poursuivis, qui peuvent apparaître comme conflictuels : biodiversité, énergie renouvelable, lutte contre les catastrophes naturelles, agriculture écologique, croissance économique doivent tous être compatibles et le partage doit se faire selon des principes nationaux (des normes minimales, souvent européennes, qu'il faut que la France inspire plus qu'elle ne les subit et qu'elle doit savoir dépasser si ses ambitions le justifient), mais sur des bases locales adaptées aux besoins. La maîtrise des consommations (donc leur réduction) passe par de nouvelles pratiques agricoles, de nouveaux modes de production, des investissements (de rénovation des réseaux ou dans les entreprises, ou pour la récupération par les particuliers). Au-delà, il faudra savoir modifier avec prudence des équilibres, ici modifier ou interrompre la canalisation ou l'usage hydroélectrique, là au contraire déroger aux normes si le bilan global permet une production hydroélectrique sans atteinte excessive au milieu.

L'évaluation des techniques et des procédés est cardinale car les évolutions sont de très long terme : la pollution doit être appréciée à des échéances de trente ou cinquante ans même pour des produits agréés et expertisés, les procédés de restauration doivent voir leurs résultats mesurés et discutés afin de changer les modes d'actions nécessaires. Comme pour d'autres filières, l'approche globale de tous les déterminants de la filière permet d'escompter des résultats dépassant le seul secteur concerné : sécurité accrue (des biens et des personnes), restauration de la biodiversité, création de nouveaux emplois, attractivité accrue des territoires, retombées bénéfiques sur les milieux marins, réduction des consommations énergétiques émettrices de CO₂.

3. Un nouveau cours pour les politiques publiques

A. De nouveaux moyens

La refonte de l'expertise publique : une expertise en réseau, partagée, ouverte, européenne

L'expertise doit être soigneusement distinguée de la recherche : elle est cette capacité scientifique à apprécier si un fait présente au regard de l'environnement un risque particulier ou crée un dommage et à évaluer si les politiques conduites permettent, et dans quelle mesure, de remédier en tout ou partie au risque ou au dommage tout en mesurant les effets collatéraux des politiques (sur l'environnement mais aussi sur l'emploi ou la croissance par exemple). Elle n'est bien entendu pas dénuée de lien avec la recherche car c'est souvent de la recherche fondamentale que naît une expertise, ou que les procédés et méthodes de l'expertise se déduisent. Mais la finalité n'est pas la même, la recherche ne poursuivant initialement qu'un but de connaissance, de découverte et d'invention, quand l'expertise est un auxiliaire de la décision publique, soit qu'elle permette d'informer, soit qu'elle permette de préparer ou de suivre la décision publique.

D'immenses progrès ont été accomplis dans ce domaine, aussi bien quant à la variété des compétences qu'en ce qui concerne les statuts (le modèle des agences ayant marqué un saut qualitatif dans l'indépendance de l'expertise au regard des réseaux administratifs plus classiques). Cependant, la variété des défis ne permet pas la multiplication de structures, et la nécessaire globalisation des approches exige un travail en réseau plus conséquent. De même, la concurrence économique impose de rechercher des économies de fonctionnement (l'expertise a un coût) par des regroupements, y compris européens.

Force est également de reconnaître qu'en dépit des progrès accomplis, la parole publique demeure contestée. Quelle que soit la bonne foi des experts de l'Etat, c'est à lui que s'adresse à juste titre la critique de l'indépendance et de la fiabilité de l'expertise : il ne suffit pas d'affirmer la parole de l'expert, il faut qu'elle soit crue.

Pour rassembler ces perspectives, il est exclu de multiplier à l'infini les structures, en y ajoutant d'illusoires coordinations qui gaspillent en querelles d'appareils des moyens trop restreints. Il ne saurait non plus être question de multiplier les observatoires publics. Pas plus, enfin, ne saurait-on accepter une baisse d'exigence en termes de compétence scientifiques. Il ne suffit pas d'affirmer ou de se prévaloir d'un titre ou de moyens importants, il faut satisfaire un minimum de critères pour accéder à la fonction d'expertise ; même si, bien entendu, sur des bases de compétences reconnues, les voix dissonantes doivent être entendues, et les remises en cause non seulement acceptées, mais même recherchées et encouragées.

Les axes d'une refonte du système d'expertise qu'impose le Grenelle sont ainsi résumés :

- la fédération des capacités d'expertise doit être systématiquement recherchée. Les capacités des entreprises, de l'Etat et de ses établissements, du tissu d'ONG doivent pouvoir travailler en réseau, pourvu que chacun accepte des protocoles de fonctionnement permettant de vérifier des compétences et d'assurer l'indépendance de tout intérêt économique ou partisan ; ainsi, pour l'observation et l'exploitation de données pourraient être croisées des mesures publiques, économiques et associatives, répondant à des règles incontestables ; l'observation et le suivi de la biodiversité se prêterait naturellement à un tel suivi en réseau, mais il en va de même pour le suivi des substances dans divers milieux ;
- les innombrables établissements, agences, instituts et autres structures publiques doivent être réunis en quelques pôles majeurs (le modèle américain est souvent cité, il serait préférable d'adapter la structure à nos objectifs politiques : réchauffement, santé et pollution, biodiversité, par exemple, ou par filières et milieux), qui permettraient de considérables économies d'échelle dans les moyens de gestion, une concentration des forces et des implantations y compris en région, et donc un redéploiement des moyens et des énergies vers les tâches d'expertise plus que de gestion, tout en renforçant l'éthique par une déontologie unique unifiée. Cette démarche améliorerait, par la taille critique ainsi atteinte, la force de frappe disponible et la marge de manœuvre nécessaire pour peser dans le concert européen tout en s'articulant avec les agences ou programmes européens en cours ;

- la gouvernance de l'expertise doit obéir à un modèle commun que cette restructuration en grands pôles favoriserait : une orientation stratégique définie par la loi, garantie par un conseil supérieur indépendant à cinq ; une validité scientifique consacrée par des pairs majoritairement étrangers là où c'est possible ; une autoévaluation critique permanente grâce à une plus grande interdisciplinarité et une meilleure gestion des rapports globaux et individuels entre pratique, expertise et recherche ; une administration rigoureuse des moyens par l'Etat sous contrôle parlementaire dans le cadre de contrats d'objectifs de législation.

Il est à ce prix possible de combiner restauration de la parole publique, ouverture sur les ONG et les entreprises, accroissement des moyens de fond, qualité accrue.

Une fiscalité environnementale décarbonée, incitative, efficace et juste

La fiscalité dite environnementale se définit comme l'utilisation des prélèvements obligatoires (qu'on définit ici de façon large : impôts, redevances et taxes des personnes publiques, cotisations sociales obligatoires, et prélèvements rendus obligatoires par la loi même s'ils n'intègrent aucun budget et sont employés par des personnes privées, comme la CSPE ou les éco-redevances pour les déchets) à fin de favoriser les comportements favorables à l'environnement et de défavoriser ceux qui lui nuisent. Il s'agit notamment de contribuer à donner une valeur aux biens qui intègre leur coût écologique alors que le marché ne le reflète pas nécessairement dans les prix.

A ce titre, la fiscalité environnementale n'est qu'un outil parmi d'autres (aux côtés de la réglementation, des subventions, des marchés de permis d'émission et des actions publiques comme la recherche ou l'enseignement) et non un objectif en soi.

Elle ne peut être développée en elle-même mais uniquement au service d'objectifs de politique environnementale parce qu'elle aura une efficacité supérieure à celle des autres outils. Cette efficacité doit à la fois être anticipée et prévue mais aussi évaluée tout au long de la vie de l'impôt. Renchérir un bien ou un service dont la consommation est non substituable (par exemple renchérir le coût du transport individuel si aucun transport collectif n'est disponible, renchérir le coût de l'eau sans aucune alternative à son usage en quantité, etc.) donnera à la fois une ressource abondante au budget de l'Etat et un échec complet sur le plan environnemental ; il en va de même pour les dépenses fiscales. Le Parlement doit ici recouvrer tout son rôle et consentir à l'impôt sur une base informée et régulièrement réévaluée de façon indépendante.

Il convient de prendre en compte, en outre, deux éléments essentiels à la formulation d'orientations :

- il n'y a aucun rapport, on le conçoit aisément, entre fiscalité environnementale et moyens disponibles pour la politique environnementale. D'une part, le budget de l'Etat est régi par un principe démocratique ancien qu'il faut impérativement préserver car il est le fondement de la solidarité nationale, celui de la non affectation des recettes aux dépenses, sauf exception très minoritaire, qui inspire aussi les budgets sociaux. D'autre part, un impôt écologique connaît le succès quand il ne rapporte presque plus rien : le comportement qu'il visait à créer est né, et la matière s'est tarie, soit en cas d'exonération lorsque chacun a bénéficié de l'orientation donnée, soit en cas de taxe quand chacun a renoncé au bien ou service taxé : lier dépenses budgétaires environnementales et fiscalité écologique serait donc illégitime et contre productif ;
- avant d'être un impôt écologique, un impôt reste un impôt : il opère le prélèvement d'une richesse et permet une dépense ailleurs, il constitue une dépense fiscale aux dépens d'une autre dépense. L'effet économique et social demeure quelles que soient les bonnes intentions des auteurs de la taxe. Comme pour toute intervention publique, elle ne peut être envisagée qu'avec la connaissance exacte des effets secondaires au regard de la situation prévalant lors de son instauration, et des remèdes à y apporter, notamment pour les catégories les plus modestes. Si, comme il est proposé, on raisonne initialement à prélèvements constants, les compensations aux impôts nouveaux doivent elles-mêmes être envisagées comme un élément de la politique de fiscalité environnementale. Pour prendre un exemple récent, la mise en place de tarifs sociaux de l'électricité, concomitante à la création d'un important prélèvement sur le consommateur sous forme de contribution au service public de l'électricité, répond à un objectif incontestable d'aide aux foyers les plus modestes mais elle a emprunté une voie très contestable, celle d'une détérioration du signal prix, en abaissant le coût d'une fraction de l'énergie consommée. C'est ce type d'erreur qu'il faut éviter, où la compensation peut s'avérer avoir des résultats négatifs. Ainsi, taxer une entreprise polluante peut l'inciter à délocaliser sa production, et polluer bien plus dans

le tiers monde : la voie réglementaire, de la recherche et de la planification du retrait des produits polluants, envisagée plus haut, s'avère ici bien plus profitable.

Sous le bénéfice de ces rappels de méthode, il est possible d'entreprendre une rénovation de la fiscalité écologique, entendue comme une réorientation majeure des politiques publiques vers un environnement plus sain.

Des impôts nouveaux paraissent en première analyse pouvoir avoir un rendement environnemental élevé : une hausse de la TIPP, avec un alignement de la TIPP gazole sur la TIPP essence (cette mesure est contestable sur le plan de la lutte contre le réchauffement climatique et d'effet incertain en raison de l'ampleur du parc ; elle serait motivée par la lutte contre les particules et les pollutions locales ; une disposition réglementaire sur l'équipement en filtres à particules et le retrait des voitures les plus polluantes pourrait utilement la remplacer) ; la création d'une taxe intérieure sur les émissions de CO₂ (complémentaire ou supplémentaire à la TIPP) ou sur les énergies, taxées en fonction de leur impact environnemental (GES, ressources renouvelables ou pas, etc.) pour assurer l'égalisation de leurs conditions de fonctionnement sur le marché, la taxe kilométrique sur l'usage par les poids lourds du réseau routier national, l'écopastille avec bonus malus annuel sur les émissions de CO₂ de véhicules neufs... Une ou plusieurs de ces mesures pourraient sans doute marquer l'engagement irréversible de l'Etat en faveur d'une mutation des transports. L'effet le plus large serait indéniablement celui d'une taxe dite «énergie climat» assise sur tous les biens et services en proportion de leur coût en GES, voir en fonction de leur empreinte écologique (incorporant donc les pollutions et les atteintes à la biodiversité). Préparée par l'affichage du coût environnemental à côté du prix de marché, elle assurerait à terme la convergence des deux notions, et aurait plusieurs vertus de principe : le renchérissement des produits les plus polluants ou émetteurs en GES, l'égalisation des conditions de concurrence pour les énergies nouvelles ou les produits bio ou issus de pratiques culturelles non polluantes, etc. Les difficultés de mise en œuvre tiennent à la fixation des niveaux des coûts écologiques, aux effets sur la compétitivité (qui suppose qu'on détaxe les exports et qu'on, puisse, nécessairement au niveau européen, taxer les imports, donc établir la taxe sur une base communautaire et non nationale). La proximité du mécanisme de la taxe avec la TVA nécessiterait une compensation pour le consommateur, qui pourrait être opérée sous forme de restitution de cotisations sociales salariées (ou d'un prélèvement social pour les non salariés) permettant d'associer mesure fiscale environnementale avec une hausse du pouvoir d'achat moyen, facteur de crédibilisation de la démarche de verdissement de la fiscalité.

Ces mesures ne peuvent donc être décidées hâtivement. Il faut savoir précisément ce que l'on vise (objectifs quantitatifs en termes de CO₂, par exemple) et qu'on apprécie d'abord tous les moyens alternatifs de les atteindre sans prélèvement, par une obligation réglementaire qui contraint les acteurs à trouver sur le marché les moyens d'y faire face – si ces moyens existent. Taxer les véhicules anciens si les propriétaires n'ont pas les moyens d'en acheter un neuf ne sert qu'à remplir les caisses, sans rien changer à l'environnement. A supposer qu'on connaisse les réactions des consommateurs et des entreprises aux modifications des prix opérées par la fiscalité, il faut ensuite mesurer dans le temps les comportements, et déterminer les effets d'aubaine, ou apprécier l'adéquation des instruments aux capacités de chacun. Ainsi, dans le bâti, le financement des travaux requis ne peut entièrement reposer sur une incitation fiscale – elle ne touche que les propriétaires alors que ce sont souvent les locataires qui peuvent bénéficier d'une réduction des consommations.

Des mesures indirectes (bonifications de prêts, réductions d'IS en cas d'atteintes d'objectifs de travaux ou de volume de financement de travaux) ou des mesures budgétaires (bonifications d'emprunts, subventions) qui peuvent toucher certains acteurs de façon ciblée s'avèrent alors préférables.

Au-delà des impôts nouveaux, d'autres instruments économiques et fiscaux peuvent être envisagés, de nature à produire des résultats significatifs, peut être moins symboliques mais bien plus productifs dans certains cas.

En premier lieu, sur le modèle des marchés de quotas de CO₂ d'autres biens communs peuvent faire l'objet d'une organisation de marché assortie de pénalisation ou de bonification de type fiscal. On peut ainsi imaginer que la biodiversité, quand elle conduit à rendre délicat des conflits d'usage de sols ou de milieux, peut être convertie en droits limités d'y porter atteinte, sous forme de points nécessaires à la réalisation d'une opération, dont le prix augmenterait avec le nombre, qui seraient alloués aux acteurs en ayant besoin, et dont la restitution pourrait être utilisée en paiement d'impôts. Ce type de mécanisme crée une valeur marchande pour des biens qui n'en ont initialement pas, demandent une grande finesse dans la conception et la mise en œuvre mais, même très imparfaits, ont – comme on l'a vu pour le CO₂ -

au moins le mérite d'accroître la visibilité d'un problème à défaut de lui donner immédiatement une solution.

En deuxième lieu, la revue générale des prélèvements obligatoires qu'a décidée le gouvernement devrait être conduite sous l'impératif de verdir (et décarboner) l'ensemble de la fiscalité : en conservant le même niveau d'aide avant arbitrages éventuels de redéploiement, il faut s'attacher à limiter les dépenses fiscales qui soit favorisent la consommation d'énergie, soit n'atteignent pas leurs objectifs environnementaux, qu'elles soient injustifiées au regard des avantages obtenus, ou redondantes et excessives (ainsi de l'exonération des biocarburants qui bénéficient pourtant déjà d'une obligation d'incorporation suffisant à assurer leur viabilité économique).

C'est dire qu'il ne saurait être question d'annonces hâtives destinées à faire croire qu'un impôt vert a des vertus intrinsèques immédiates sur l'environnement. Il faut au contraire placer la fiscalité environnementale dans un nouveau cadre qui lui soit propre tenant compte de ses spécificités : un titre supplémentaire de la LOLF pourrait permettre d'en définir le régime et les modalités d'évaluation initiale puis en cours de mise en œuvre, dotant le Parlement des moyens d'information et d'expertise qui lui permettraient d'apprécier l'intérêt des projets et de s'assurer que des critères environnementaux et économiques sont bien pris en compte dans la politique fiscale.

Il conviendra donc aussi, sur la base des études menées et des programmes arrêtés conformément aux objectifs annoncés en III, de proposer au sein du budget de l'Etat un plan de fiscalité à finalité environnementale à dix ans décrivant la cohérence des mesures prises et des compensations envisagées à des fins économiques ou sociales en respectant le principe de la neutralité environnementale des compensations.

Ces deux instruments devraient être complétés par des orientations analogues au niveau européen, qui est par ailleurs le seul auquel peut être envisagée une fiscalité défensive visant à ne pas désarmer l'économie française face aux compétiteurs mondiaux qui ne se doteraient pas des mêmes disciplines environnementales, en taxant par exemple aux frontières de l'Europe les produits ou services à proportion du CO₂ par habitant ou de la destruction de la biodiversité des pays de fabrication, y compris intermédiaires. A titre alternatif ou cumulatif, la défense de la compétitivité pourrait passer par la mise en place au sein de l'OMC de clauses de dumping environnemental (un pays méconnaissant les règles relatives au respect de la biodiversité et de réduction des GES pourrait se voir infliger, après réunion d'un panel, des droits compensatoires à titre de sanction).

Toute la recherche au service de la mutation environnementale

La recherche est au cœur de la réorientation des politiques et des comportements. Nous ne comprenons encore qu'imparfaitement les mécanismes fondamentaux à l'œuvre dans le réchauffement climatique, et la prévision de leur conséquence d'où découlent les actions correctrices exigent des progrès significatifs. De même, nous ne mesurons que très incomplètement l'évolution de la biodiversité et ses facteurs et passons à côté de phénomènes importants faute de connaissance. Enfin, les conséquences sur la santé des menaces ou risques identifiés, comme les craintes plus ou moins rationnelles qui traversent l'opinion ne peuvent être utilement prises en compte et fonder des politiques de prévention qu'en disposant d'analyses scientifiques qui trop souvent font défaut.

L'effort de recherche appelle, au-delà de moyens nouveaux, une sélectivité accrue, qui hiérarchise les priorités et articule mieux la recherche privée avec la recherche publique.

La stratégie de développement durable à adopter doit naturellement s'adjoindre un programme de recherche sur 10 ans, décrivant les objectifs et secteurs prioritaires et indiquant l'allocation des moyens publics qui doivent en résulter.

Au sein de chacun des grands objectifs envisagés, le cœur des efforts est assez facilement identifiable : pour l'énergie, il s'agit des recherches sur les technologies de production (photovoltaïque, 2^{ème} génération de biocarburants, géothermie), stockage et séquestration du carbone, stockage de l'électricité; pour l'agriculture, alternatives (produites et pratiques culturelles) aux pesticides ; pour la biodiversité, connaissance et actions compensatoires ; pour le bâti, matériaux améliorant l'efficacité énergétique...

Ces priorités doivent être mises en œuvre en respectant de nouveaux principes.

L'élargissement de la confiance envers la recherche passe par une large concertation sur ses objectifs et ses méthodes, - en introduisant la gouvernance à cinq pour discuter des orientations stratégiques là où il est possible de l'envisager - et une diffusion élargie de ses résultats, une discussion contradictoire dans les enceintes appropriées et une contre expertise à chaque étape. Une plus grande ouverture à des coopérations avec des chercheurs de l'industrie, des ONG, ou étrangers, déjà largement entreprise, ne peut que bénéficier au partage des conclusions et à leur crédibilisation.

Les fonds publics ne doivent être alloués à des actions de recherche que là où leur intervention est stratégiquement nécessaire : partout où les intérêts de marché conduisent les entreprises à l'innovation, où là où les moyens financiers et humains existent pour répondre à des normes nouvelles, il est inutile d'ajouter dépenses fiscales ou subventions budgétaires ; en revanche, là où la recherche fondamentale est nécessaire, ou là où la valorisation économique est lointaine (biodiversité) c'est l'argent public et les instituts publics qui doivent prendre la tête. Cette évaluation discriminante des points d'efforts publics doit être conduite sous le contrôle du Parlement, de manière transparente.

La pluridisciplinarité s'avère là comme ailleurs essentielle à l'exploitation future des résultats. A ce titre, il serait réducteur de ne voir d'espace de recherche que pour les biologistes ou les physiciens. Toutes les sciences humaines ont leur rôle à jouer – histoire, sociologie, économie, philosophie, urbanisme et architecture, pour n'en citer que quelques unes, sans lesquelles les efforts, dans la mesure où beaucoup dépendent de modifications de comportements humains, seront inutiles. Entre la nécessité objective d'un habitat concentré desservi par des transports en commun et à énergie positive, et le constat de lotissements épars accroissant la consommation d'espace et de transports automobiles, il y a tout l'espace de nos préférences, de nos habitudes et de nos désirs. La compréhension des ressorts sociaux de la mutation environnementale est nécessaire aux scientifiques et demain aux décideurs autant que la connaissance des phénomènes à l'œuvre et des moyens techniques d'y remédier.

Prendre l'initiative en Europe

L'Europe a été trop souvent vécue comme une contrainte insupportable, imposant pour les uns des mesures de protection excessivement rigides, pour les autres des règles de concurrence hostiles au développement durable. L'Europe est pourtant ce que la France accepte qu'elle soit, avec ses partenaires : notre capacité d'influence est grande – l'attention que le Grenelle a suscitée est à cet égard un signe des attentes que nous avons créées – trop souvent réduite soit par des positions de combat finissant par de piteuses retraites, soit par d'irritantes rodomontades que suit une chronique incapacité à respecter des obligations que nous avons pourtant souscrites.

Il faut changer d'état d'esprit et de manière de faire : tout ce qui précède et suit dans ces développements a une dimension, une condition ou une limite européenne ; il faut promouvoir la première, concrétiser la deuxième, reculer la troisième.

Il faudra d'abord faire place nette, mettre fin aux contentieux environnementaux et aux retards de transposition qui sont injustifiables pour un pays doté des capacités administratives dont la France dispose. Là où les pays de toute taille et de toute tradition ont réussi à respecter les délais pour se conformer au droit communautaire, nous n'avons aucune excuse et aucun prétexte pour ne pas réussir. Avant la présidence française, nous devons avoir, par des moyens d'urgence qui ne priveront pas le Parlement de la prérogative d'entériner les choix majeurs, apuré le passif.

Il faut ensuite reprendre l'initiative en Europe. D'abord en soutenant tous les efforts de la commission, du Parlement, de nos partenaires qui vont dans le même sens que les orientations arrêtées ici, en montrant l'exemple et en secondant leurs actions et initiatives.

Dans le domaine des normes techniques (pour le bâtiment, les appareils consommateurs d'énergie, les rejets en CO₂ des véhicules...) nous avons tout intérêt à soutenir le durcissement des exigences en les anticipant. Cela nécessite en outre, que les moyens communautaires soient renforcés (ceux d'expertise, de recherche, et les ressources humaines de la DG environnement)

Ensuite, il s'agit de promouvoir des inflexions, en proposant des visions cohérentes (et non des sujets de conflit sans issue) pour orienter différemment les politiques conduites. Il est illusoire de vouloir revenir sur des règles de concurrence qui sont consubstantielles à l'Europe depuis sa naissance et dont nous

avons d'ailleurs profité singulièrement. Il est en revanche toujours possible de les enrichir en visant simultanément d'autres objectifs, pourvu que nous soyons les défenseurs non d'un modèle français à imposer mais d'une vision à partager. L'environnement est en partage de l'Europe et des européens, et peut inspirer cette vision commune : prolonger en Europe l'idée fondamentale, et l'outil correspondant, de trame verte pour qu'une trame verte continentale structure demain le développement européen des territoires ; promouvoir un schéma stratégique européen des infrastructures de transport (Marseille ou Hambourg, plutôt que Singapour...) conçues comme vecteur de compétitivité du continent européen garantissant son environnement plutôt que comme rivalités nationales à trancher. Ainsi, la libéralisation des secteurs peut recevoir une nouvelle finalité : la structure des services d'intérêt général et de réseau trouvera de nouveaux fondements si, au lieu d'être le résidu d'anciennes pratiques, elle devient la base du développement durable des territoires. Ce n'est pas nécessairement avec des crédits nouveaux que des réorientations peuvent se mettre en place : une politique ambitieuse d'aide au développement fondée sur le respect de l'environnement, par des transferts de technologie et de savoir faire, utilisant l'expérience française des DOM COM dans leur aire naturelle de rayonnement, au sein des accords ACP notamment, illustre bien des redéploiements possibles qui ne reposent pas sur des moyens nouveaux.

La recherche commune de nouveaux horizons doit se faire sans naïveté. Les pays porteurs des discours les plus flamboyants devraient d'abord mettre leur taux d'émission de CO₂ et leurs perspectives de réduction au niveau de ceux de la France. Une refonte des critères de choix, d'évaluation, dans une perspective de solidarité européenne et de partage équitable des fardeaux est indéniablement nécessaire. Qu'il s'agisse du facteur 4, de la recherche ou de la sécurité, la France n'a pas à rougir de sa situation si on la mesure à l'aune de critères plus réalistes.

L'attention à l'Europe, le développement de son rôle d'amplificateur de puissance pour les politiques majeures, le respect de ses disciplines en recherchant à les conformer à nos intérêts et aux réalités sont les conditions du succès. Il en va naturellement de même à l'échelle mondiale.

B. Une nouvelle façon d'administrer

L'Etat, un acteur responsable

Dans sa politique d'achat et de fonctionnement, l'Etat doit s'imposer à lui même les mesures les plus efficaces et les comportements les plus vertueux qu'il prône pour autrui, en démontrant la rentabilité (grâce aux outils de la LOLF) d'une administration respectueuse de l'environnement.

L'impact économique (sur le développement des filières industrielles notamment) de cette action exemplaire sera évidemment considérable.

Les actions doivent être entreprises à tous les niveaux et dans chaque service : un responsable des actions de développement durable et de lutte contre l'effet de serre doit être désigné, suggérant les mesures, imaginant les actions, veillant à la mise en œuvre, diffusant les bonnes pratiques. La mobilisation des IRP (CHSCT) comme des incitations budgétaires permettraient la mise en œuvre de mesures simples dans chaque organisation : objectifs communs de réduction et de tri des déchets, de réduction des consommations d'énergie et de fluides... Des annonces immédiates – suppression en quelques mois des ampoules à incandescence dans les lieux publics, interdiction d'utilisation des véhicules pour les déplacements de moins d'un kilomètre, chauffage à 19 degrés, suppression des climatisations au nord du pays, interdiction de prise à bail ou de construction dans des immeubles non HQE... seraient des signaux forts d'une mobilisation générale. Déclinaison locale des objectifs et concertation large doivent permettre d'associer chaque agent – et chaque utilisateur des services publics – à de meilleures pratiques.

La réglementation des marchés doit évoluer de façon à incorporer de façon effective les exigences environnementales au même titre que les exigences financières puis sociales : le respect des principaux objectifs environnementaux doit être l'une des dimensions du choix par les personnes publiques, de façon à valoriser des filières par ailleurs soutenues, ou à permettre l'industrialisation de procédés innovants. Ainsi, par exemple, l'application de normes plus contraignantes d'émission pour les flottes de véhicules publics (Etat et entreprises comme la poste), ou l'obligation de recourir à des modes de propulsions hybrides pour les flottes publiques, la prise en compte du CO₂ émis pour arbitrer entre offres

d'approvisionnement, l'exigence d'un minimum de produits biologique ou de provenance locale ou répondant à une certification d'une filière pour les marchés de restauration, sont autant d'exemples de modalités d'environnementalisation du code des marchés publics. Le principe doit être que l'Etat n'impose rien ou n'incite à rien qu'il ne s'applique d'abord à lui même avec rigueur, y compris pour tester les préconisations.

De même, lorsque l'Etat est prescripteur de comportements, doit il s'attacher à valoriser ceux respectant le mieux l'environnement : qu'il s'agisse par exemple des achats scolaires dictés par les enseignants ou des fournitures que l'hôpital met à la charge des patients.

Une mobilisation à chaque échelon du territoire

Tout en plaidant pour la création d'instruments de cohérence à l'échelle nationale (pour les infrastructures de transport de toutes natures par exemple) communautaire (pour la politique énergétique) ou mondiale (pour presque tous les sujets...), les discussions ont montré la nécessité d'approches décentralisées, au niveau des territoires les plus pertinents, jugées à la fois plus efficaces et aussi plus en accord avec la réalité des compétences et des moyens : sur la plupart des thèmes abordés, ce sont les collectivités territoriales et leurs groupements qui détiennent désormais les compétences, les moyens et les ressources humaines pour agir, c'est à ce niveau qu'une mobilisation des acteurs au plus près des réalités doit se dérouler.

Il faut y mettre des conditions pour en assurer le succès : financières, d'expertise et d'assistance. La Constitution impose, et le bon sens exige, que les responsabilités croissantes que vont exercer les collectivités territoriales et leurs groupements, soient assorties des moyens garantissant leur effectivité. La fiscalité locale doit donc être repensée au même titre que la fiscalité nationale, et les taxes locales d'usage des espaces (taxes foncières notamment) refondues en intégrant cette perspective. De même, les incitations fiscales, comme les péages urbains par exemple, mais aussi les politiques tarifaires (depuis la tarification domaniale ou du stationnement jusqu'à celle des transports scolaires ...) doivent pouvoir être construites aussi autour d'objectifs environnementaux. La solidarité nationale doit ici jouer plus particulièrement, pour que les inégalités héritées du passé industriel ou des hasards géographiques ne handicapent pas l'action. C'est du reste une raison de plus pour privilégier l'échelon «communautaire» (EPCI de communes ou d'agglomération) et régional dans l'action.

De même, la compétence humaine doit être mise au service des collectivités territoriales, au risque à défaut d'assister à une privatisation des politiques publiques par suite de la dépendance excessive des collectivités envers des cabinets privés dont l'indépendance et la compétence doivent être vérifiées. Il existe là, pour les corps d'ingénieurs et de techniciens de l'Etat qui, depuis la décentralisation et la privatisation des entreprises publiques, ont perdu la clarté de leurs vocations initiales, une possibilité de retrouver une mission et de nouveaux chantiers dans des agences placées au niveau régional, offrant des garanties d'indépendance et de recherche de l'intérêt général et associant des compétences variées. Les collectivités y trouveraient les expertises et le partenariat leur offrant un appui essentiel dans la conception et la conduite de politiques complexes pour lesquelles elles ne peuvent raisonnablement procéder aux recrutements nécessaires.

Sous cette réserve, il s'agit moins, comme on l'a vu, de créer de nouvelles compétences que de permettre leur exercice en intégrant la dimension environnementale. Il faudra examiner si la loi doit reconnaître une mission et par suite des compétences qui ne seraient pas encore détenues dans tel ou tel domaine à contenu environnemental : on peut ainsi penser que la région (ou plus vraisemblablement des regroupements de régions) pourrait jouer, dans le prolongement de ses compétences en matière économique et de développement, la responsabilité de l'élaboration des instruments de cohérence pour la maîtrise énergétique, en coordonnant la planification de la production décentralisée notamment renouvelable, et les contraintes induites sur la distribution de l'énergie, les zones de consommation...

Mais si la loi doit intervenir, c'est plus sûrement encore pour doter les collectivités des instruments qui peuvent leur manquer, ou modifier ceux existants, pour une meilleure maîtrise de l'exercice de leurs compétences ayant un impact sur les objectifs politiques énoncés plus haut. A cet égard, la définition d'objectifs clairs (sur l'usage et l'affectation des espaces, sur la biodiversité, sur les déplacements et les infrastructures...) devrait ensuite conduire à laisser une liberté accrue aux collectivités pour déterminer, à l'échelle appropriée – souvent celle de la structure communautaire de coopération – les voies et

moyens d'y parvenir, en permettant de combiner les divers documents normatifs, de les regrouper, de déroger à des fins environnementales à des normes (cf axe espace).

Les DOM COM exemplaires dans l'environnement au service du développement soutenable

Les DOM COM sont les territoires où la nécessité du Grenelle et de la mise en œuvre de ses conclusions sont les plus pressantes : la biodiversité y est plus menacée et plus riche qu'ailleurs, l'insularité pose par nature des problèmes d'énergie et de transport. Les nécessités du développement local à combiner avec les objectifs environnementaux créent des tensions plus nettes qu'ailleurs, les désordres climatiques et naturels y sont déjà, y compris en termes de santé publique, plus amples.

Les atouts des populations pour prendre en main l'avenir de leur territoire sont tout aussi nets : unité de vue sur un territoire d'action, avancées significatives déjà accomplies en matière de développement équilibré préservant la biodiversité, et développant les énergies renouvelables...

Dans leur aire naturelle de rayonnement, elles peuvent en outre apporter une contribution majeure au rayonnement d'un modèle français de croissance respectueux de l'environnement, permettre de valider des technologies, des savoir faire et des pratique demain exportables à l'échelle des continents africains, sud américains ou océanien, prenant la tête de la compétition mondiale dans bien des domaines (dont l'agriculture, les ENR, l'aquaculture).

L'adaptation des modalités d'action aux spécificités des DOM COM doit à l'évidence tenir compte de contraintes et particularités les affectant. La fiscalité, les normes, doivent s'adapter et respecter les exigences locales : dans le domaine du bâti aux Antilles, la recherche de l'efficacité est celle de la prévention des dégâts dus aux désordres climatiques et la maîtrise de la consommation d'électricité (pour se passer de climatisation pour optimiser les consommations et les réseaux, etc.), appelant des normes, des procédés et des recherches spécifiques.

De même, les instruments de programmation doivent être pensés de façon autocentrée, et pas en appliquant des schémas métropolitains inapplicables, mais en tenant compte de l'insertion des territoires dans des flux mondiaux de commerce (celui du Nickel en Nouvelle Calédonie) de l'industrie (spatiale en Guyane) ou du tourisme (Antilles, Polynésie).

La solidarité nationale ne doit pas s'exercer ici par la recherche aveugle d'une égalité des interventions qui peut se traduire par des effets pervers - les conditions de fonctionnement d'un système électrique insulaire sont sans rapport avec celles d'un réseau régional maillé ; l'activité extractive ne peut être traitée de la même façon – son arrêt en Guyane est un préalable absolu à la refonte de l'approche de la forêt tropicale et de ses richesses qui sont d'abord de biodiversité - mais par des efforts particuliers pour donner aux moyens locaux la puissance qui leur ferait sinon défaut : en matière de recherche, ou un programme spécifique doit être engagé, en matière de formation...

Une culture de l'évaluation : connaître les critères, mesurer, discuter, en toute indépendance et publiquement pour réviser les décisions

Une véritable refondation des pratiques collectives d'action publique doit être opérée.

Les politiques nécessaires ne rencontreront le succès que passé un laps de temps, parfois très long ; l'impossibilité de financer tout ce qui pourrait avoir une utilité impose de ne pas persister dans les choix erronés, et donc de savoir mesurer l'impact de ce qui est décidé ; enfin, et surtout, la crédibilité de la démarche d'ensemble que l'Etat va engager demande la confiance des citoyens, sans laquelle leur adhésion sera refusée et leurs comportements ne changeront pas. On ne sait que trop combien a laissé d'amertume la promesse que la vignette servirait au troisième âge, exemple souvent cité pour décrier des comportements jugés peu fiables ou cyniques de l'Etat. Le succès de la politique environnementale passe par son évaluation publique, seule de nature à garantir son acceptabilité et son efficacité.

Il faut donc se donner le temps nécessaire pour définir l'objectif visé par chaque mesure, assorti d'indicateurs quantitatifs et qualitatifs clairs, simples (cf. axe indicateurs) et mesurés objectivement (cf. même axe et axe expertise). La mesure de l'efficacité environnementale ainsi permise doit être

combinée avec la mesure du respect des autres grandes valeurs inspirant la politique mise en œuvre : conséquences sociales (sur le pouvoir d'achat et l'emploi), effets environnementaux collatéraux, positifs et négatifs, coût budgétaire, étude comparative pour permettre les choix d'investissement et d'allocation de moyens...

Aucune politique ne devrait être engagée dans ce document d'évaluation préalable, qui devrait être accessible à tous en une version simplifiée et soumis aux organes de décision (notamment au Parlement) et de contrôle dans toute sa complexité. L'exemple des mesures fiscales est ici le plus parlant : la fiscalité dite écologique ne l'est que si elle a un impact environnemental clair, mesurable, que si son rapport coût efficacité est acceptable et ses effets économiques et sociaux mesurés. A défaut, on créerait, sous prétexte écologique, une nouvelle vignette ou son équivalent qui ne serait qu'un impôt de plus.

L'évaluation ainsi rendue possible par la définition des objectifs et des indicateurs de toute nature devra donner lieu à élaboration d'un calendrier (dont le modèle devrait systématiquement comprendre des rendez-vous d'ajustement dans les premiers mois, pour remédier aux éventuelles malfaçons de conception, puis des rendez-vous à horizons de court terme (trois à cinq ans) pour mesurer les premiers résultats, à moyen terme (dix à quinze ans, pour décider du maintien ou de la réorientation) et à long terme (vingt à cinquante ans). La vision qu'a le pays, par exemple de ses infrastructures, serait ainsi complètement changée si, au lieu de se borner à annoncer avant la construction des hypothèses de trafic et de report modal, on en suivait la réalisation pour adapter la programmation ultérieure aux observations réelles – et, surtout (car ces données sont partiellement exploitées) si elles étaient rendues publiques et débattues. Le débat public doit être désormais conduit, dans cet esprit, non seulement avant mais aussi pendant la réalisation des projets et politiques et après, durant leur phase de maturation. L'évaluation n'est pas affaire d'experts et de techniciens, mais objet de débats politiques et sociaux. Elle est vitale.

La transparence

Le discrédit relatif de la parole, publique ou privée d'ailleurs, vient du sentiment que les faits essentiels sont cachés, que les données les plus importantes sont dissimulées, que la réalité est travestie au nom d'intérêts particuliers ou partisans.

Il n'est sans doute pas possible de décréter la confiance, et la méfiance française envers ceux qui gouvernent ou dirigent est finalement un des traits de caractère les plus admirables d'un peuple révolutionnaire – mais on peut retirer à la suspicion une large partie des fondements que lui donne un goût excessif du secret ou une méfiance envers l'usage qui serait fait de l'information.

La loi doit passer et poser le principe qu'en matière environnementale tout est public et communicable, sans aucune exception, en dehors des trois restrictions classiques : ne pas porter atteinte au secret nécessaire à la performance économique de nos entreprises, ne pas porter atteinte au secret de la vie privée des personnes, ne pas mettre en danger la sécurité nationale ; même dans ces cas, l'accès à des informations doit être possible, pour le Parlement et pour une instance de médiation de l'information protégée qui pourra s'assurer, en veillant à l'anonymiser ou à l'exploiter en ne la rendant publique qu'indirectement, que son impact environnemental n'est pas tenu indûment caché (il est normal que telle installation classée soit protégée des risques terroristes, pas que ce motif empêche de savoir si l'environnement y est respecté ; à défaut de donner les informations, la structure de médiation pourrait attester qu'elle l'a vérifiée). Cette instance de médiation articulée autour de la CADA et des commissions intervenant en matière de défense et de sécurité pourrait être une émanation de l'autorité envisagée dans l'axe indicateur pour superviser et débattre de leur production.

Bien entendu, cette masse d'information peut tuer la compréhension si elle n'est pas rendue exploitable, ou si elle est transformée de façon indue. C'est tout le sens de la politique de construction collective, de suivi et d'utilisation des indicateurs (cf. axe indicateur) mais cela ne justifie pas que l'information ne soit pas donnée : dans une société moderne, chacun doit être reconnu capable de discerner l'intérêt et la portée de faits bruts, et ne recourir aux sachants que de son propre gré, non dans un système où naît le sentiment d'être considéré comme incapable de comprendre – vite converti en système de dissimulation des faits.

La transparence ne concerne pas seulement les données brutes recueillies et les expertises conduites, mais également les actes publics. Au delà des OGM, particulièrement exemplaires, ce sont toutes les décisions administratives qui, selon le principe de transparence, doivent être accessibles dans toutes leurs dimensions, sous des formes adéquates mais sans filtrage des informations brutes, pour tout citoyen qui le désirerait, sans qu'il ait à justifier de cette demande d'accès. La restauration de la crédibilité du discours public – sur l'énergie nucléaire, sur les rejets atmosphériques, etc, dépend largement de l'avènement de ce principe de transparence absolue.

Une nouvelle gouvernance à cinq pour une démocratie refondée

La profonde mutation des politiques publiques qu'appellent les trois objectifs majeurs qu'il est proposé d'assigner durablement à la nation ne peut se satisfaire des seuls modes de débat, de décision et de contrôle existants.

La mobilisation sociale envisagée implique que le statut des acteurs du débat et de l'action comme de son contrôle soit revisités.

Il en ira ainsi pour les syndicats, dont l'implication dans les problématiques environnementales ira croissant : aux évolutions envisagées pour les droits de salariés et de leurs IRP, esquissées à plusieurs reprises plus haut, devra répondre une prise en compte de la nécessité de mieux former les acteurs sociaux, en réorientant les moyens qui leur sont assignés et les offres de formation à cette fin.

C'est évidemment parmi les associations actives dans le domaine de l'environnement que doit être dégagée une représentation tenant compte de leur poids, de leur compétence et de leur engagement. Sans revenir sur les acquis de la loi de 1976, un statut supplémentaire doit être discuté, pour permettre d'inventer une catégorie d'associations représentatives reconnues comme acteurs de la politique environnementale, au niveau local, régional ou national. Les exigences posées devront permettre de ne pas normer un modèle associatif, mais d'accepter autant la branche nationale d'un réseau mondialement reconnu, que l'association de militants, ou la structure regroupant des experts, sur la base de critères objectifs multiples appréciés impartialement sous le contrôle du juge et appelés à évoluer avec le temps. Ce statut donnerait des droits nouveaux (comme celui de postuler aux diverses instances dont la création est suggérée, pour la gouvernance de l'expertise, la médiation de la l'information et l'élaboration des indicateurs), ou encore celui de participer à des négociations nationales comme celles qu'il est envisagé d'ouvrir pour décider de programmes de retraits de pesticides, ou, au niveau local, celui de siéger dans des instances de pilotage de la programmation de l'usage des sols ou de recueil de données et de statistiques...), et permettrait l'accès à des moyens nouveaux – comme un droit de tirage sur l'expertise publique pour réaliser des études, un financement de la formation analogue à celui des syndicats, un droit d'interpellation des acteurs de la politique d'environnement (par exemple la possibilité d'organiser un débat public local sur un sujet de leur choix avec l'assistance des pouvoirs publics, ou la possibilité de conduire une consultation indicative). Enfin, le Conseil Economique et Social pourrait leur être ouvert.

Dans les organismes publics, institutions, établissements, collectivités territoriales, la gouvernance à cinq pourrait également être introduite : il y a été fait allusion pour la supervision stratégique des établissements publics, ou pour assurer la surveillance et l'évaluation de politiques ou d'installations, mais on peut multiplier les exemples (par exemple en les situant dans une phase d'expérimentation locale à laquelle inviterait le législateur : multiplier les structures de concertation à 5 (qui, pour éviter les superpositions et les lenteurs procédurales, se substitueraient à des consultations existantes). Tant au niveau des intercommunalités que des régions ou inter régions, qu'au sein des administrations de l'Etat et de ses établissements, l'habitude doit être prise, comme le Grenelle en a montré la possibilité, de traiter la phase de concertation comme un enrichissement préalable et non une contrainte procédurale.

Le Parlement doit se voir doter d'un rôle essentiel : valider la stratégie, conduire son évaluation, préparer l'avenir. Un cadrage général de long terme (pour l'horizon 2020, qui est à la fois celui sur lequel fixer raisonnablement des objectifs en l'état de nos connaissances, les trajectoires pouvant alors être rectifiées et celui où observer les premiers résultats tangibles sur l'état du milieu naturel qu'il s'agisse d'émissions de GES ou de biodiversité) doit prendre la forme d'une nouvelle stratégie de développement durable reprenant les grands principes d'action et les objectifs résultant du processus du Grenelle, et servir de base à l'ensemble des mesures législatives et réglementaires nécessaires dans chaque domaine à leur mise en œuvre.

Cette loi programme doit comporter l'ensemble des critères et modalités selon lesquelles l'évaluation politique des orientations devra être opérée par le Parlement (intégrant le résultat des évaluations scientifiques, techniques et économique ou sociales mentionnées dans l'axe évaluation) et comment il en sera rendu compte publiquement. A cette fin, il paraît essentiel que le Parlement se dote de réelles capacités d'expertise et d'analyse scientifique et économique propres. L'office Parlementaire des choix scientifiques et techniques ne dispose pas de moyens propres permanents, et recourt souvent à des expertises qui sont les mêmes que celle sollicitées par les administrations dont il s'agit d'apprécier la pertinence des choix. En outre, le Parlement dépend excessivement des compétences administratives dans des secteurs ou pourtant son rôle de contrôle et de décision exigerait sa pleine indépendance d'analyse, notamment en matière fiscale. Le risque est ici élevé que les ressources de la fiscalité écologiques soient considérées exclusivement comme des ressources nouvelles et non des mesures temporaires devant disparaître avec les comportements qu'elle ont vocation à orienter ; seule une expertise parlementaire autonome permettrait le moment venu de juger de la pertinence du maintien d'un impôt ou de sa structure et d'apprécier de façon contradictoire les évolutions nécessaires.

C. Un univers d'action partagé

Une pédagogie de l'environnement, pour les acteurs, les décideurs et les citoyens

La complexité des questions abordées et l'ampleur des réformes envisagées exigent qu'un important effort de formation et de pédagogie soit entrepris pour assurer le succès des politiques à conduire.

La formation des décideurs est assurément un facteur clef de réussite. Qu'il s'agisse des dirigeants d'entreprise, des élus, des fonctionnaires, la connaissance des problématiques environnementales reste trop inégale pour permettre partout où ils sont nécessaires les questionnements et les débats utiles. Les formations initiale et permanente des personnes concernées doivent être enrichies de modules environnementaux, et sans attendre des programmes de sensibilisation doivent être conduits. On ne peut s'en remettre à la seule lecture de la presse pour parfaire la compétence des principaux décideurs en la matière.

Le cœur de cible des actions de formation doit évidemment être le citoyen. Qu'il s'agisse de l'électeur, dont l'évaluation des actions de ses représentants doit reposer sur une compréhension des enjeux, des réponses et de l'évaluation qui est faite des politiques ; du salarié, qui ne peut exercer avec discernement la protection de sa santé et la bonne insertion environnementale de son activité que dûment informé et formé à la prise en compte de ce type de risque ou de question ; du consommateur, dont l'élargissement des droits passe par une information qu'il doit être à même d'exploiter pour procéder à des choix ; dans tous les cas, on ne peut appeler à la mobilisation sociale sans avoir d'abord donné les clefs de sa nécessité et fourni les moyens d'apprécier les enjeux, les conséquences des actes ou les éléments essentiels conditionnant un choix. L'action d'information doit ici être multiple, et sans doute pas principalement étatique, mais surtout associative (avec les soutiens adéquats) syndicale, et professionnelle.

La sensibilisation devra nécessairement passer par l'école, lieu naturel d'apprentissage des gestes élémentaires et de formation à la compréhension de l'environnement.

Une réflexion prospective devra permettre également de repérer celles des professions dans lesquelles les expertises manquent, ou d'identifier les formations à développer pour assurer la tâche de médiation environnementale (sur le modèles de développement ces dernières années de la médiation sociale ou culturelle), afin de diffuser partout sur le territoire la compréhension de l'information et la maîtrise de celle-ci pour développer des comportements choisis plus que contraints, répondant volontairement à une connaissance des tenants et aboutissants plus que se conformant à des injonctions. La conférence nationale sur les emplois (suggérée in fine) pourrait utilement se prononcer également sur ce thème des formations nécessaires.

Un nouvel univers d'information : négocié, partagé, l'indicateur à dimension environnementale doit devenir une référence indiscutable

L'information est le pivot de la plupart des actions à conduire : elle permet aux acteurs de comprendre ce qu'experts et décideurs appréhendent et suggèrent comme contraintes et comme objectifs, elle est la

base de la formation de l'opinion de chaque citoyen - dont il faut rappeler qu'elle est, in fine, dans le cadre démocratique, la seule qui importe - elle permet, enfin, de s'assurer de l'impact des actions et des progrès accomplis, pour permettre une évaluation à la fois scientifique et politique. De la même façon que les contestations électorales se sont naguère jouées sur les chiffres du chômage, de l'insécurité ou des taux d'intérêt, il faut, désormais, s'habituer à ce qu'elles se déroulent, à tous les niveaux, sur les données du réchauffement, de la pollution et de la biodiversité.

C'est dire que tant la pertinence, que la crédibilité et l'accessibilité de l'information sont essentiels. Le moment n'est plus à la définition de droits de principe, qui sont effectivement garantis par des instruments internationaux (convention d'Aarhus) et au plus haut niveau national (Charte de l'environnement), mais à la mise en œuvre effective. L'information existe, il faut que celle qui est rendue publique soit utile, reconnue et disponible.

Dans tous les domaines, un travail critique doit être conduit - nécessitant un effort de recherche et des débats d'experts venus d'horizons divers, instituts publics, université et laboratoires de recherches, nationaux et étrangers, notamment en associant les institutions internationales afin de garantir la comparabilité des données - pour apprécier la pertinence de indicateurs ou données de synthèse. Si dans certains domaines ils sont devenus incontestables (par exemple, les normes d'émission automobiles) ils restent critiqués dans d'autres ; et, plus généralement, les autres indicateurs économiques manquent de dimension environnementale : aucune donnée ne devrait être appréciée sans y intégrer une ou plusieurs manières de la resituer au regard des enjeux environnementaux.

Si des progrès peuvent rapidement être escomptés sur la définition partagée d'un corpus d'indicateurs environnementaux communs, sectoriels, globaux, et fonctionnels (notamment pour les entreprises afin de pouvoir juger de leur activité en la matière et de leur empreinte écologique), encore faut-il que cette information soit reconnue comme fiable.

La plupart des données sensibles font en effet l'objet de contestations quant à la fiabilité de leur mode de collecte, le caractère scientifique de leur mode d'élaboration, leur intégrité et leur caractère exhaustif, l'impossibilité de les vérifier ou d'accéder aux données brutes ayant permis leur élaboration. Tout en respectant le secret statistique et les intérêts économiques comme les droits constitutionnels de chaque acteur, ces problèmes ne doivent pas être niés : quand la parole publique manque de crédibilité, la faute n'est pas chez celui qui ne la croit pas, mais chez celui qui la porte.

Les règles générales de transparence mentionnées plus haut doivent permettre de dissiper une partie des problèmes. La pédagogie environnementale doit aussi faciliter l'appréhension par chacun des contraintes et limites des exercices statistiques en la matière. Mais il faut y rajouter des modalités d'élaboration qui sans rien enlever à l'expertise scientifique, admettront qu'elle puisse être d'origine variée, pourvu qu'elle soit certifiée quant à ses compétences (axe expertise) fasse intervenir un stade de débat et de discussion évaluant les attentes du public ou de chaque secteur concerné, pour que les indicateurs répondent aux besoins du débat public, de l'action politique et l'évaluation tant civique que scientifique, et non simplement aux idées des experts. Outil majeur du débat public, l'information doit répondre aux besoins des citoyens et des élus, et non ceux-ci adapter leurs besoins aux informations existantes.

Il convient donc de réfléchir à la mise en place d'une instance de débat et de gouvernance, composée à cinq, qui aura la responsabilité d'orienter la production d'indicateurs et d'en discuter ensuite la pertinence, tout en suggérant leur évolution. Qu'une structure indépendante, adossée aux grands établissements de recherche et fonctionnant en réseau avec d'autres centres (nationaux et étrangers) d'expertise, puisse piloter ce débat paraît réunir un consensus.

L'accessibilité de l'information rejoint, sans se confondre entièrement, la thématique de la transparence et celle des droits du consommateur, auxquels on renvoie en tant que de besoin. Un exercice global de refonte des champs d'exercice des droits à l'information doit être conduit, permettant de surmonter les obstacles matériels (réduction des cas dans lesquels l'information est payante : c'est un coût de fonctionnement de la démocratie que le citoyen finance par l'impôt), en posant comme principe que sous réserve des secrets protégés par la loi (pour protéger la vie privée et la concurrence économique, notamment, mais aussi pour assurer la sécurité publique) toute information existante doit être accessible. Mais l'ampleur des informations disponibles doit aussi conduire à une mise en forme, et chaque champ d'action (politique, administratif, social ou, et en tout premier lieu, économique) devrait aussi se voir soumis à une obligation de synthèse minimum annuelle, sous la forme des rapports

d'activité analogue à ceux déjà existant mais portant sur un certain nombre de données environnementales, et adaptés à la taille de la structure qui les élaborerait.

Un consommateur informé, vigilant et actif

Le consommateur est au cœur des évolutions envisagées, il doit les rendre possibles et les mettre en oeuvre par son comportement.

C'est par la maîtrise des consommations énergétiques, à l'échelle individuelle, par les décisions d'équipement électroménager et automobile, par les choix de mode de déplacement, par ses exigences en matière de qualité et de conditionnement des produits que le consommateur peut faire le succès des orientations envisagées.

Elles supposent que le consommateur ne soit pas livré à lui-même dans un univers de complexité croissante où l'information et la publicité se confondent pour saturer son appréciation, où la technicité des problèmes le met au défi de prendre seul une décision informée, où les conséquences de ses actes ne lui apparaissent pas clairement. Pour que le consommateur effectue les choix que d'un commun accord experts, professionnels, partenaires sociaux et, enfin et avant tout, représentation nationale ou instances européennes, estimeront les meilleurs sur un plan environnemental, encore faut-il que le consommateur discerne les éléments de choix, et dispose des moyens – d'abord économiques, ensuite ne termes de liberté, - nécessaires à ce choix éclairé.

L'information du consommateur apparaît ainsi comme une exigence fondamentale qui ne saurait se limiter à une obligation d'étiquetage. Le consommateur doit pouvoir accéder à une information explicative détaillée et adaptée (il ne peut devenir un expert scientifique) et disposer de repères fiables dont des autorités se porteront garantes. La politique de labellisation et de certification est à cet égard centrale, pourvu qu'elle réponde à la double exigence d'une bonne information sur ce qu'un label atteste, et d'une fiabilité de son attribution. Bien connues dans le domaine de l'agriculture, ces labellisations doivent être généralisées, aux objets et produits de la vie quotidienne notamment, pour assurer un choix informé et permettre aux détenteurs de justifier d'une rémunération de leurs efforts. Bien entendu, le coût économique de cette labellisation devra ne pas rendre inaccessibles aux plus modestes les plus modestes. L'action des pouvoirs publics doit ici privilégier quelques actions stratégiques où, en concertation avec les professionnels d'une filière, l'aide apportée, y compris normative et budgétaire, permettra de surmonter les difficultés de démarrage et de rentabiliser ou industrialiser un procédé, afin de le faire accéder au marché dans des conditions de prix égalisant la concurrence avec les produits polluants. L'action inverse, consistant à rendre plus coûteux les produits dangereux ou dont les procédés ne répondent pas aux objectifs environnementaux partagés, est également envisageable, en soumettant les usages à quota (comme suggéré pour les nitrates), pour freiner leur usage, payant le cas échéant (pour dissuader de leur usage et rendre plus attractif les produits sains). Dans tous les cas, la politique conduite doit, au titre de l'impératif de justice sociale et de solidarité rappelés plus haut, ne pas aboutir à une consommation à deux vitesses, seules les plus aisés pouvant choisir la qualité environnementale ou s'offrir le luxe d'ignorer les incitations en payant cher le droit de polluer, tandis que les plus modestes n'auraient accès qu'aux produits médiocres et ne pourraient échapper à une lourde taxation de la satisfaction de besoins vitaux pour lesquels aucune substitution ne leur serait offerte. A ce titre, l'information du consommateur par le double affichage du prix de vente et du prix incorporant au moins le coût en GES (et à terme, après s'être donné les moyens de son évaluation, le coût de l'empreinte écologique, incorporant celui des pollutions et des atteintes à la biodiversité, le cas échéant réduit par les actions compensatoires opérées,) serait une immédiate et utile façon d'orienter ultérieurement ses choix de consommation, en préparant à la prise en compte d'un signal prix réel que renforcerait le moment venu une taxation adéquate.

Le renforcement du consumérisme passe par l'extension de la réflexion sur les associations au mouvement consumériste, acteur naturel de la nouvelle donne environnementale, qu'il s'agisse d'associations généralistes ou, par exemple, de l'implication des associations d'usagers dans la planification des transports. Parmi les instruments de renforcement des droits devrait sans doute figurer la possibilité d'actions collectives lorsque les dommages sont de nature environnementale ou sanitaire, ainsi qu'une implication des associations dans l'alerte en cas de péril ou de menace écologique.

La publicité est particulièrement contestée dans le domaine environnemental, qu'elle offre des images paradisiaques d'une nature vierge qui ne peut être atteinte qu'au prix des tonnes de CO₂ dégagées par

la consommation de kérosène, ou qu'elle associe à un véhicule tout terrain de luxe des images de nature conquise quand elle n'est qu'abîmée par des rejets et une atteinte au milieu. Pour autant, la liberté d'expression, la créativité d'un secteur créateur d'emploi et facteur de compétitivité pour l'économie doivent être placés dans l'autre plateau de la balance et ne peuvent être ignorés. Plutôt que de censurer une communication au prix d'un arbitraire peu compatible avec nos règles et valeurs démocratiques, il est là aussi envisageable de privilégier la diffusion des bonnes pratiques sur la base d'une démarche de labellisation volontaire des annonceurs et des agences, qui souscriraient à un cahier des charges portant sur les moyens employés (limitation des atteintes aux milieux, neutralité carbone, etc.) et sur les messages (code de bonne conduite et de bonnes pratiques), dont le respect serait audité par des mécanismes associant le mouvement consumériste. Chacun serait libre de communiquer dans le cadre de l'autocontrôle actuel du BVP ; mais seuls pourraient se prévaloir du label ceux ayant volontairement entrepris de s'y soumettre. La crédibilité des messages à contenu environnemental qu'ils émettraient serait alors suffisamment renforcée pour décrédibiliser ceux qui en lanceraient sans ce label et les inciter à le rechercher. L'Etat pourrait accompagner cette démarche, essentiellement contractuelle et volontariste, par celles des évolutions normatives qui apparaîtraient éventuellement nécessaires. En cas d'échec de l'auto-régulation, il lui appartiendrait d'intervenir.

CONCLUSION

Gérer la transformation sociale

Il ne s'agit pas, on l'a compris, d'une politique de l'environnement au sens classique et restreint du terme, et encore moins d'un projet écologique au sens réducteur qu'on pourrait donner au terme ni d'un verdissement de politiques inchangées. C'est une mutation des politiques publiques, de nouveaux critères de décisions collectives, des rôles et responsabilités nouvelles pour chaque acteur du corps social, une réelle transformation sociale, lente, profonde – et nécessaire.

Bien entendu, les acteurs traditionnels de la décision seront au premier plan, qu'il s'agisse du Parlement, dont le rôle devrait être singulièrement important (et différent, en matière de fiscalité, d'évaluation, de conduite des grands programmes d'action, de ce qu'il a traditionnellement été), ou des assemblées locales, dont les responsabilités vont profondément des transformer.

Mais c'est aussi le mode d'action public (les horizons de réflexion, les critères de décision, les modalités de mise en œuvre) qui va être radicalement transformé.

L'ampleur des changements suscite la crainte, en même temps que l'espoir. Il faut reconnaître la légitimité et la réalité de ces craintes et des tensions qui vont accompagner les mesures nécessaires. Il est inutile de dissimuler que des catégories socioprofessionnelles vont être plus significativement touchées que d'autres, et que rien ne justifie que quiconque fasse des sacrifices, auxquels appellent ceux qui ne les font en général pas. Un effort collectif et une solidarité efficace sont, au contraire, nécessaires, et possibles.

Notre grande chance est que la transformation est inéluctable mais que nous pouvons encore la vouloir, donc la conduire, plutôt que la redouter, et la subir. Les évolutions en cours sont à l'échelle de dimension et de temps de la nature entière, et les actions correctives peuvent être entreprises maintenant.

La maîtrise collective des choix peut ainsi passer par l'organisation dès maintenant de la conduite sociale du changement. Une conférence nationale devrait identifier les métiers placés en risque (d'emploi, de santé, de mutation) définir les protections nécessaires, les réorientations du système de formation, les modalités de décroissance des effectifs et de réemploi des salariés concernés : atteindre les objectifs visés peut se faire non sans coût social, mais sans drame, par la négociation et la solidarité.

La nouvelle cohérence donnée aux actions publiques, les nouveaux cadres de référence donnés par des programmations territoriales nationales articulées avec des stratégies locales intégrées, peuvent d'ailleurs permettre une refonte de l'Etat, des services publics, des équipements, qui ne serait plus inspirée par la simple invocation de l'économie des deniers publics et les seules contraintes de la concurrence, mais par des ambitions collectives plus élevées, qui concernent la qualité de la vie, la santé, la préservation des espaces et des espèces, des façon de vivre, se déplacer, se nourrir, habiter, compatibles avec l'environnement et propice à celui de nos enfants.

Il n'est pas nécessaire, ni même possible, désormais, d'opposer environnement et compétitivité : une économie compétitive est celle qui respectera la ressource environnementale sur le long terme. Ce n'est pas un chemin de croix, c'est l'exercice collectif d'une volonté.

Le suivi et l'évaluation des engagements

Il serait évidemment aisé de borner le résultat du Grenelle à ce que l'administration sait faire ordinairement : un plan, avec des fiches des objectifs chiffrés, des dépenses et la promesse d'une mobilisation sur le terrain dans le concret. On oublie à la fin les promesses de ce type avec le nom de ceux qui les ont faites.

Nous ne pouvons plus nous en tenir là : d'une part ce n'est pas l'Etat qui doit s'engager, c'est la société française toute entière ; d'autre part, il ne s'agit pas du choix possible d'une politique parmi d'autre mais d'une nécessité que nous imposent les éléments, à laquelle nous ne pouvons échapper que par une immédiate, durable et constante action ; enfin, il ne s'agit pas d'essais qu'on pourra corriger à la prochaine alternance ou au vu de nouvelles modes ou pratiques, mais d'une impérieuse nécessité

immédiate portant sur des questions simple et mesurables : réduction de tonnages de GES, de consommations de ressources, de taux de pollution, ou de vitesse de disparition d'espèces.

Le suivi doit donc répondre aux mêmes exigences que le processus du Grenelle : impliquant tous les acteurs, transparent, fondé sur une expertise partagée.

La loi devrait fixer des impératifs afin d'assurer leur durabilité. Les modalités d'évaluation, et le mode d'élaboration des critères quantitatifs et qualitatifs devront y être fixés. La discussion à cinq chaque année des résultats obtenus, leur suivi mensuel ou trimestriel, la communication permanente des indicateurs convenus en commun, devront y figurer.

Le Parlement devra non seulement connaître les résultats que lui donnera le gouvernement, mais aussi élaborer les siens. Les nouveaux moyens qu'il est proposé de créer auprès de lui pourraient être relayés par une expertise internationale : regarder les mêmes sujets que ceux soumis à l'expertise nationale, mais en passant commande à d'autres équipes et laboratoires, dont les résultats des travaux et audits seraient communiqués d'abord au Parlement, qui en débattrait. Les évaluations (de l'exécutif et du législatif, éclairées par le débat à cinq) devraient permettre d'organiser, à des dates de rendez vous préfixe, des débats d'orientation permettant la modification des lois au vu de leur impact (pour assurer ainsi la pérennité nécessaire mais aussi l'adaptabilité des normes).

Les collectivités territoriales impliquées, les entreprises, les syndicats et les associations devront de même veiller à la mise en place, aux échelons pertinents, des instruments de suivi et de débat nécessaire. La population n'acceptera les contraintes initiales que si elles équitables, justifiées par les bénéfices futurs, et pour autant que soit assurée une information régulière. Le nouveau contrat social qu'il est proposé de conclure doit être précisément cela : un contrat social.