Loi Grenelle 1 : enfin adoptée, retour sur un an au Parlement

vendredi 24 juillet 2009

Le projet de loi de mise en œuvre du Grenelle de l'environnement dit « Grenelle 1 » vient enfin d'être adopté après plus d'un an passé au Parlement. France Nature Environnement et ses associations membres, la LPO (Ligue pour la protection des oiseaux) et la Ligue ROC ainsi que la Fondation Nicolas Hulot pour la Nature et l'Homme, qui se sont impliquées tout au long du processus législatif en proposant des amendements aux parlementaires, dressent aujourd'hui un premier bilan non exhaustif du processus.

Sommaire de cet article

- Replacer la loi Grenelle 1 dans le processus général
- Retour sur quelques dossiers essentiels

Replacer la loi Grenelle 1 dans le processus général

Avant de porter une analyse sur le contenu du texte et sur les travaux parlementaires, il est important de resituer cette loi dans l'ensemble du processus Grenelle. Lancée au début de l'été 2007, ce processus a commencé par la mise en place de groupes de travail thématiques associant différents acteurs de la société française regroupés dans 5 collèges (Etat, collectivités territoriales, ONG, syndicat, patronat).

Ces groupes de travail avaient pour mission de faire émerger des propositions consensuelles pour amorcer la transition écologique de notre pays. Fin octobre 2007, les négociations finales entre les 5 collèges du Grenelle ont abouti à l'adoption de 273 engagements.

La seconde étape du Grenelle, celle de la mise en œuvre des engagements a alors démarré. Elle prend différentes formes : les lois spécifiquement dédiées au Grenelle mais aussi d'autres lois intégrant certaines mesures (cf. OGM, loi de finance et responsabilité environnementale), des textes réglementaires ou des accords volontaires entre acteurs.

La loi Grenelle 1, rendue publique par le gouvernement en avril 2008, a pour objet d'entériner les grands objectifs et les principales mesures adoptées en octobre 2007. C'est une loi de caractère général. Son adoption est loin de marquer la fin du processus : la direction générale est désormais fixée mais la traduction réelle, dans notre quotidien, de la majorité des engagements du Grenelle devra attendre l'adoption d'autres textes législatifs (Grenelle 2 en particulier) et surtout réglementaires déclinant concrètement les grands objectifs.

Ainsi, au-delà de l'analyse du contenu de Grenelle 1, nos organisations tiennent à souligner la lenteur du processus. Il a fallu deux ans pour inscrire dans la loi les grands objectifs et les principaux outils. Certes, de nombreux chantiers ont avancé en parallèle. Ainsi, l'étude sur la Contribution Climat Energie ou le doublement du crédit d'impôt pour les installations en agriculture biologique prévus dans Grenelle 1 ont déjà été réalisés. De même le processus de création de parcs nationaux a débuté.

Retour sur quelques dossiers essentiels

De façon générale, nos organisations tiennent à souligner l'investissement des parlementaires sur la loi Grenelle 1 dont témoigne le fait qu'à chaque lecture le Sénat et l'Assemblée Nationale ont voté de façon quasi unanime. Les débats ont, par ailleurs, révélé une prise de conscience croissante de ces enjeux parmi les parlementaires. Les travaux parlementaires ont enrichi la loi sur certains points, comme le renversement de la charge de la preuve.

Le renversement de la charge de la preuve

Dans son discours de restitution des tables rondes d'octobre 2007, le Président de la République avait insisté sur un principe essentiel : le renversement de la charge de la preuve. L'adoption de ce principe pour structurer la prise de décision serait véritablement le signe d'une transformation de notre société. En effet, il revient aujourd'hui aux autorités publiques ou aux acteurs de la société civile de prouver qu'un projet porte atteinte à l'environnement pour empêcher sa mise en œuvre. Le renversement de la charge de la preuve se manifesterait par le fait que ce serait désormais à l'initiateur d'un projet de démontrer que celui-ci n'a pas d'impact négatif. Ce principe essentiel, absent du projet de loi transmis par le gouvernement, a été introduit par les parlementaires à l'article 1.

La pérennisation du dialogue environnemental

En organisant le dialogue entre différentes parties prenantes de la société française pour faire des propositions, le Grenelle a initié une nouvelle façon de préparer et d'éclairer la décision publique. Au cours de l'été 2007, des acteurs qui se parlaient peu ou pas ont pu échanger et trouver des points de consensus sur les réformes à mettre en œuvre. C'est un élément essentiel pour répondre aux enjeux écologiques : les transformations nécessaires de notre société sont telles qu'elles ne pourront avoir lieu sans l'implication de toutes ses composantes. Afin de poursuivre le dialogue à 5, le gouvernement a créé début 2008 le comité de suivi du Grenelle rassemblant les représentants des acteurs ayant participé aux travaux de l'été 2007. Nous souhaitions que ce comité de suivi soit institutionnalisé. Sur cette question, les parlementaires ont amélioré la loi en mentionnant dès l'article 1 ce comité de suivi, ouvrant ainsi la voie à son institutionnalisation.

La fiscalité écologique

La fiscalité est un outil de politique publique très efficace pour orienter les comportements des acteurs. Dans un monde où les ressources se raréfient et où les écosystèmes sont en danger, il est impératif de mettre en place une fiscalité écologique pour orienter le comportement des acteurs vers l'économie et la préservation des ressources naturelles et des écosystèmes. La loi Grenelle 1 est timide sur la Contribution Climat Energie (CCE), mesure visant à réguler la consommation de l'énergie. La loi ne prévoit que la réalisation d'une étude à remettre dans les 6 mois. Notons, cependant, que sur ce point la loi Grenelle 1 est déjà dépassée : l'étude a été réalisée et une conférence d'experts présidée par Michel Rocard va rendre ses conclusions avant la fin du mois de juillet. Cet exemple et les récents développements montrent assez bien le fait qu'il est difficile d'analyser la loi en s'extrayant du processus général.

Enfin, les parlementaires ont réintroduit un engagement important du Grenelle absent du texte d'origine. Il s'agit de réaliser un audit des mesures fiscales défavorables à la biodiversité afin de proposer de nouveaux outils permettant un basculement progressif vers une fiscalité mieux adaptée aux enjeux environnementaux. C'est un point très important que nos organisations suivront avec attention. Il est, par exemple, essentiel que la fiscalité encourage les collectivités territoriales à ne plus ouvrir de nouvelles zones à l'urbanisation et non le contraire comme c'est le cas aujourd'hui.

Le chantier du bâtiment

La loi Grenelle 1 prévoit la mise en œuvre d'un important chantier dans le domaine du bâtiment. Elle est en cela conforme aux engagements d'octobre 2007. Cependant, le travail parlementaire a quelque peu affaibli le texte. Dans le neuf, le texte du gouvernement imposait un seuil maximal de consommation énergétique de 50 kwh / m2 dès 2012. Suite aux travaux des parlementaires, ce seuil peut, désormais, être modulé en fonction du contenu en CO2 des énergies utilisées. Il y a donc un risque de voir les constructeurs se tourner davantage vers des énergies peu émettrices (nucléaire ou renouvelable) que vers une l'isolation la plus performante possible du bâtiment.

Sur le bâtiment ancien, la loi annonce le lancement d'un grand plan de rénovation. Les parlementaires ont précisé l'objectif de rénovation de 400 000 logements par an correspondant aux engagements du Grenelle. Il manque, cependant, un élément fondamental. Nos organisations souhaitaient, en effet, que les rénovations visent à atteindre un seuil de consommation énergétique de 80kw/h par m2. Nous avons proposé de nombreux amendements en ce sens mais sans succès. Cela pourrait avoir pour conséquence une rénovation en plusieurs temps. Une rénovation molle dans un premier temps avec pour objectif d'atteindre 150kwh/m2 ce qui obligera dans 10 ans à recommencer la rénovation. Enfin, pour que le plan de rénovation soit effectivement mis en œuvre, il apparaît essentiel d'engager un vaste programme de formation des professionnels du secteur. Ce chantier aurait pu être fortement accompagné par l'Etat d'autant que ce secteur sera créateur d'emplois ce qui n'est pas négligeable dans le contexte de crise. Le texte reste sur ce point très limité puisque l'Etat se contentera « d'inciter » les acteurs du secteur.

Un premier pas important dans le domaine des transports : l'adoption d'une taxe kilométrique poids lourds, enfin !

Atteindre les objectifs d'une réduction de 20% des émissions de CO2 dans le domaine des transports, tels que prévus dans ce projet de Loi, nécessitera de modifier drastiquement le braquet des investissements publics. Malgré toutes ses imperfections, la Loi Grenelle 1 reprend un engagement emblématique du Grenelle de l'environnement qu'il convient de saluer. L'adoption par le Parlement d'une taxe kilométrique poids lourds, et malgré toutes les inquiétudes sur sa mise en œuvre dans les années à venir, est une avancée considérable. Rappelons qu'en Europe, seules la Suisse, l'Allemagne, l'Autriche et la République Tchèque bénéficient de systèmes tarifaires identiques. Dans un contexte socioéconomique difficile, il s'agit d'un premier pas important vers un report modal de la route vers des modes de transports alternatifs comme le rail ou le fluvial.

L'éternel retour des infrastructures de transport inutiles

Deux dispositions de la loi Grenelle 1 témoignent de la grande difficulté à véritablement aller dans le sens d'une rupture en matière d'infrastructures de transports.

Dans l'article 9 est insérée une disposition qui vise la finalisation « dans les meilleurs délais » des « grands itinéraires autoroutiers ». Et pourtant, la suprématie de la route avait été largement remise en cause durant le Grenelle de l'environnement. Avec un million de kilomètres de routes, la France concentre 21% du réseau routier de l'Union européenne. Les engagements du Grenelle en ce sens sont clairs, et rappelés par le Président Nicolas Sarkozy dans son discours de clôture des travaux du Grenelle : « Le paradigme actuel, fondé sur la priorité accordée aux infrastructures routières et autoroutières (…) doit être abandonné. »

La Loi Grenelle 1 remet de plus au goût du jour un vieux projet scandaleux d'un Canal entre le Rhin et le Rhône. Canal pharaonique qui avait été abandonné il y a plusieurs années, grâce à la mobilisation associative, il est d'une inutilité sociale et économique totale et implique des dommages

sans précédant pour l'environnement. Via l'adoption d'une disposition prévoyant des études complémentaires entre les bassins de la Saône et de la Moselle, le spectre du canal Rhin-Rhône refait son apparition.

Agriculture

La loi Grenelle 1 ouvre trois perspectives ambitieuses pour l'agriculture : la réduction de moitié de l'usage des pesticides, le développement de l'agriculture biologique, la certification environnementale des exploitations agricoles. Réclamée depuis des années par les associations environnementales, la réduction des pesticides fait d'ores et déjà l'objet du plan gouvernemental, Ecophyto 2018. Elle permettra, si elle est atteinte, une amélioration non seulement de la qualité des produits agricoles mais aussi de celle des sols, de l'eau et de la santé des agriculteurs et des consommateurs.

Ce traitement des pesticides aura aussi un impact important sur la biodiversité. Conformément à l'engagement n°128 du Grenelle de l'environnement, le législateur, conscient du rôle des pollinisateurs (comme les abeilles) pour l'avenir de la planète, a prévu de mettre en place dès 2009 un plan d'urgence en faveur de leur préservation Malheureusement, certaines précisions souhaitées par nos associations, comme une séparation plus nette des activités de conseil et de vente de pesticides, n'ont pas été entendues. Cela crée une véritable entorse à la volonté générale de réduction de ces produits nocifs. Autre gros bémol : une dérogation à la réduction de moitié des produits phytopharmaceutiques serait possible pour certaines cultures comme, par exemple, les arbres fruitiers.

Les parlementaires ont également amélioré la loi. Ils ont introduit l'objectif de développer les cultures des protéagineux et des légumineuses afin, en particulier, de réduire la dépendance aux importations d'aliments pour les animaux. L'objectif de favoriser le maintien ou la restauration des prairies et herbages a, également, été ajouté.

Enfin, le législateur n'est pas tout à fait allé jusqu'au bout de sa logique car, par exemple, la question d'utiliser la restauration collective publique pour favoriser l'agriculture biologique et de qualité reste traitée de façon très limitée.

Biodiversité : de bonnes intentions à concrétiser

La principale mesure en matière de biodiversité de la loi Grenelle 1 est l'objectif de création d'une trame verte et bleue (TVB) d'ici 2012. La loi acte la TVB comme outil d'aménagement du territoire ce dont nous nous félicitons. Elle reste par contre imprécise sur la question de l'opposabilité de la TVB, notamment vis à vis des infrastructures de transports, alors que ce point était acté dans l'engagement 73. La loi est par ailleurs insuffisante au sujet de l'effort à accomplir en matière de connaissance du patrimoine naturel.

D'une manière générale la loi reprend plutôt fidèlement les autres engagements biodiversité du Grenelle (stratégie aires protégées, plans d'actions pour les espèces menacées, renforcement de la stratégie Nationale Biodiversité…) mais la réalité de leur mise en œuvre reste à construire par la loi Grenelle 2.

Déchets

La grande avancée de la loi Grenelle 1 est d'avoir enfin donné la priorité à la prévention des déchets. Le meilleur des déchets est en effet celui que l'on ne produit pas.

Pour inciter à la réduction des déchets, les parlementaires ont fait coup double sur le principe

pollueur-payeur.

D'une part, ils ont appliqué la Taxe Générale sur les Activités Polluantes, en fonction des quantités produites, sur les déchets mis en décharge ou incinérés. D'autre part, ils ont rendu obligatoire l'instauration par les collectivités responsables de la collecte des déchets, d'une tarification incitative (incitant à moins produire de déchets) d'ici 5 ans.

Du côté du recyclage, nos organisations notent avec satisfaction les améliorations prévues pour la gestion des déchets organiques. La priorité est donnée à la gestion séparée et de proximité de ces déchets, avec le compostage domestique d'une part, et d'autre part la collecte séparée, puis la méthanisation et le compostage de la fraction fermentescible des ordures ménagères.

Mais le législateur n'est pas allé jusqu'au bout de sa logique, il a fortement favorisé l'incinération : la TGAP appliquée aux déchets incinérés est beaucoup trop faible, elle souffre de plus de nombreuses modulations à la baisse sur des critères abusifs. En outre, le texte impose avant le 1er juillet 2010 « un rapport étudiant la possibilité d'alléger la taxe générale sur les activités polluantes pesant sur les collectivités gérant des installations de stockage lorsqu'elles réalisent des installations d'incinération » ! Enfin, adopté hier en commission mixte paritaire, l'article 41 bis, purement technique, vise à favoriser l'incinération par des avantages fiscaux.

Loin des objectifs de prévention, cette faveur à l'incinération détourne le sens de la politique des déchets issue du Grenelle.

Santé

Le bilan santé de la loi Grenelle 1 est positif : l'ensemble des engagements Grenelle est traduit dans la loi. Trois exemples pour illustrer. Tout d'abord, la mise en place d'un carnet de santé du travailleur permettra la prise en compte d'un meilleur suivi des salariés dans leur exposition aux substances classées cancérigènes, mutagènes ou toxiques.

La loi Grenelle 1 ouvre aussi la voie à un encadrement des risques émergents que constituent les nanoparticules et les ondes électromagnétiques.

Enfin, le nouveau Plan National Santé Environnement prévu à l'article 32 de la loi Grenelle 1 a déjà été adopté le 26 juin 2009 ! Il concrétise l'espoir de nos associations de pérenniser le dialogue du processus Grenelle par la mise en place d'un comité de suivi. Couvrant la période 2009-2013, il présente l'immense intérêt de prendre en compte les problèmes d'inégalités dans les expositions aux risques, notamment les populations les plus vulnérables.

- Retrouver ce communiqué sur le **Site de FNE**

- A consulter sur le site d'Adéquations : rubrique Grenelle

Copyright © Site de l'Association Adéquations - https://www.adequations.org/spip.php?article687