

A S S E M B L É E N A T I O N A L E

X I I I ^e L É G I S L A T U R E

Compte rendu

**Commission
des affaires économiques, de
l'environnement et du territoire**

– Examen du titre premier du projet de loi de programme
relatif à la mise en oeuvre du Grenelle de l'environnement
(n° 955) (*M. Christian Jacob, rapporteur*)..... 2

Mercredi
24 septembre 2008
Séance de 11 heures

Compte rendu n° 78

SESSION EXTRAORDINAIRE DE 2007-2008

**Présidence
de M. Patrick Ollier**
Président



La Commission a examiné, sur le rapport de M. Christian Jacob, le titre I du **projet de loi de programme relatif à la mise en oeuvre du Grenelle de l'environnement (n° 955)**.

La séance est ouverte à 11 heures.

M. le président Patrick Ollier – Nous abordons l'examen des amendements alors que se déroule en séance la discussion d'un autre projet sur lequel notre commission est saisie au fond. Je regrette que nous devions conduire nos travaux dans de telles conditions. Mais c'est le Gouvernement qui décide de l'ordre du jour. Vivement que cela change !

Je rappelle cependant que notre commission a consacré dix réunions à ce projet depuis le 2 juillet. Le travail que nous avons accompli en amont est donc très important.

Avant l'article I^{er}

La Commission examine un amendement de M. Philippe Tourtelier tendant à caractériser la politique de développement durable.

M. Philippe Tourtelier – Nous souhaitons préciser les termes de la discussion en définissant au préalable la notion de développement durable, qui apparaît peu dans le projet. Le développement durable doit répondre aux besoins du présent, en particulier des plus défavorisés, sans compromettre l'avenir. Il se fonde sur une triple articulation, économique, écologique et sociale. Il implique un renforcement de la démocratie participative et du rôle des citoyens dans la décision publique.

L'amendement vise également à rappeler que le capitalisme est facteur d'inégalités et de crises. Un nouveau mode de développement est donc souhaitable, avec des objectifs de production différents permettant de préserver la cohésion sociale.

M. Christian Jacob, rapporteur – Je suis en accord avec les objectifs énoncés. La rédaction de l'amendement me paraît cependant un peu longue et compliquée. Un de mes amendements tendant à expliciter les dispositions de la charte de l'environnement concernant le développement durable reprend l'idée des trois piliers, un autre celle des générations futures.

La Commission *rejette* cet amendement.

Elle examine ensuite un amendement de M. Philippe Tourtelier tendant à détailler les axes de la politique de développement durable.

M. Philippe Tourtelier – De la définition du développement durable figurant dans mon précédent amendement, il découle que la politique doit s'articuler autour de différents axes : mise en place par l'État de véritables moyens et d'une aide aux collectivités ; maîtrise de la demande d'énergie ; diversification des sources de production énergétique ; importance de l'outre-mer, qui est un enjeu essentiel tant en termes de biodiversité qu'en termes d'urgence climatique et d'urgence sociale ; financement pérenne des transports collectifs ; offre de logements durables et abordables pour tous ; mise en place d'une véritable fiscalité écologique ; affirmation du principe pollueur-payeur ; promotion d'une agriculture et d'une sylviculture de qualité ; clarification de la gouvernance ; politique d'éducation et de formation ; encouragement des nouveaux modes de production et de consommation.

M. le Rapporteur – Tout le projet de loi de programme s’appliquera à l’outre-mer, moyennant quelques dispositions spécifiques. La difficulté que pose cet amendement est qu’il ramasse dans un article additionnel des sujets qui font l’objet de chapitres ou d’articles distincts, par exemple le logement durable ou la fiscalité écologique. Tous ces points feront l’objet d’amendements. Il ne me paraît pas utile de les énoncer ici.

M. Philippe Tourtelier – Le texte manque de transversalité. Il nous semble utile de rassembler ses différents aspects dans un article liminaire.

La Commission *rejette* cet amendement.

Elle est saisie ensuite d’un amendement de M. Yves Cochet tendant à fixer les principes préalables à la mise en œuvre des politiques publiques.

M. Yves Cochet – Je souhaite cadrer le texte en énonçant quelques principes préalables, à commencer par ceux que le président Sarkozy a posés dans son discours du 25 octobre 2007 :

« Premier principe : tous les grands projets publics, toutes les décisions publiques seront arbitrés en intégrant leur coût pour le climat, leur “coût en carbone”. Toutes les décisions publiques seront arbitrées en intégrant leur coût pour la biodiversité. Très clairement, un projet dont le coût environnemental est trop lourd sera refusé.

« Deuxième principe : renverser la charge de la preuve. Ce ne sera plus aux solutions écologiques de prouver leur intérêt. Ce sera aux projets non écologiques de prouver qu’il n’était pas possible de faire autrement. Les décisions “non écologiques” devront être motivées et justifiées comme “dernier recours”. »

On ne retrouve pas ces principes dans le projet de loi.

J’introduis également la notion de décroissance de l’empreinte écologique, indicateur bien plus pertinent que le PIB ou que tout autre indicateur écologique.

M. le Rapporteur – Avis défavorable. Les principes de précaution et de prévention figurent dans la charte de l’environnement. Les grands objectifs en matière de climat et d’émissions de dioxyde de carbone sont traités à l’article 9. S’agissant de la charge de la preuve, je défendrai un amendement qui devrait vous satisfaire.

La Commission *rejette* cet amendement.

TITRE I^{er}

Lutte contre le changement climatique

Article 1^{er} : *Objectifs du projet de loi et stratégie nationale du développement durable*

La Commission examine un amendement de Mme Geneviève Gaillard tendant à souligner l’urgence écologique actuelle.

Mme Geneviève Gaillard – Nous souhaitons replacer la démarche du projet dans son contexte : c'est l'urgence écologique qui a justifié l'organisation du Grenelle de l'environnement.

M. le Rapporteur – Avis favorable.

La Commission *adopte* cet amendement.

Elle *adopte* ensuite, après avis favorable du Rapporteur, un amendement de M. Jean Dionis du Séjour tendant à mentionner la gouvernance à long terme.

Elle est ensuite saisie d'un amendement de M. André Chassaing tendant à retrancher du texte la notion d'adaptation au changement climatique.

M. André Chassaing – Quand on lutte contre quelque chose, ce n'est pas avec la volonté de « s'y adapter » !

M. le Rapporteur – Avis défavorable. « S'y adapter » signifie qu'il faut trouver les mesures qui permettent d'y répondre.

La Commission *rejette* cet amendement.

Elle examine un amendement du président Patrick Ollier visant à ajouter aux objectifs de la loi la contribution à un environnement respectueux de la santé et la préservation et la mise en valeur des paysages.

M. le président Patrick Ollier – Il me semble aller de soi que la protection et la mise en valeur des paysages figurent en tête de ce texte. Je suis surpris de cet oubli.

M. le Rapporteur – Avis favorable.

La Commission *adopte* cet amendement.

Puis elle examine sept amendements tendant à préciser les objectifs de la loi, respectivement de MM. Cochet, Saddier, Paternotte, Plisson, Chassaing, Paul et Dionis du Séjour.

M. Yves Cochet – La réduction de l'empreinte écologique est le meilleur indicateur. Cette notion a été introduite en 1992, lors de la conférence de Rio, par le Canadien William Rees (*Ecological footprints and appropriated carrying capacity*). Si le projet ne s'y réfère pas, on aura du lyrisme juridique mais guère de pertinence intellectuelle et politique.

M. Martial Saddier – Mon amendement vise à préciser que le modèle que nous mettrons en place devra économiser les ressources naturelles de la planète.

M. Yanick Paternotte – Plusieurs députés du groupe de l'UMP, dont Jérôme Bignon, Michel Havard et moi-même, ont cosigné une série d'amendements qui visent à remettre le texte dans le cadre du Grenelle.

M. André Chassaing – Évoquer l'économie compétitive ne peut que tirer vers le bas les ambitions du texte et entre même en contradiction avec la recherche d'un développement durable.

M. Daniel Paul – L’absence de référence à la préoccupation sociale est significative. J’ai voulu réintroduire dans cet article 1^{er} l’ambition d’égalité et de justice sociale, ainsi que la politique de réduction des émissions de gaz à effet de serre, la maîtrise des besoins en énergie, en eau et autres ressources naturelles. Je souhaite également qualifier ces ressources de biens communs de l’humanité.

M. Philippe Plisson – Aux termes de l’article 6 de la charte de l’environnement, le progrès social est au cœur de la nouvelle donne économique. Cet élément doit être acté dans le texte.

Mme Geneviève Gaillard – Les amendements de MM. Saddier et Paternotte parlent d’un « nouveau » modèle de développement durable. Cela signifie-t-il que l’on est déjà dans un modèle de développement durable ?

M. le Rapporteur – Je propose que l’on retienne l’amendement de M. Saddier, qui reprend les préoccupations exprimées dans tous les autres. La notion de développement durable répond bien au triple objectif du progrès social, de l’équilibre économique et de la préservation de l’environnement.

M. Philippe Tourtelier – Nous avons des optiques différentes. Dans le développement durable, certains privilégient l’optique environnementale et nous trouvons que l’optique sociale n’est pas assez mise en avant. Un amendement commun doit comporter les deux aspects.

M. le Rapporteur – Cela figure déjà dans la définition du développement durable.

M. André Chassaigne – Une des notions qui apparaît dans l’amendement socialiste ne figurait pas dans le mien. Je le *retire* donc.

M. Daniel Paul – Je crois savoir que le Gouvernement pourrait accepter en séance la notion de progrès social, dès cet article. Et la majorité aurait voté contre en commission !

M. le président Patrick Ollier – Tout cela me semble assez convaincant... Certes, l’aspect social vient plus loin, mais ce ne serait pas la première fois qu’on se répéterait dans un texte.

M. Yanick Paternotte – C’est peut-être le moment de rappeler que le troisième pilier du développement durable est le développement social !

M. le président Patrick Ollier – Il me semble que nous sommes tous d’accord sur ce que devrait contenir cet amendement, mais le rapporteur remettra au point la rédaction.

La Commission *adopte* l’amendement commun.

Après avis défavorable du Rapporteur, la Commission *rejette* quatre amendements, le premier de M. Chassaigne relatif à la notion de renversement de la charge de la preuve et les trois suivants de MM. Cochet, Paternotte et Dionis du Séjour visant à prendre en compte systématiquement la préservation de l’environnement dans les décisions publiques.

La Commission est saisie d’un amendement de M. Reynes précisant la nécessité d’assurer la croissance actuelle sans compromettre les besoins des générations futures.

M. le Rapporteur – C’est l’amendement que j’ai annoncé tout à l’heure à M. Tourtelier. Je suis très favorable à cette notion.

La Commission *adopte* l’amendement de M. Reynes.

La Commission est saisie d’un amendement de M. Tourtelier visant à créer une autorité de régulation du Grenelle.

M. Philippe Tourtelier – Les lois Grenelle 1 et 2 nécessiteront un suivi très important, à la fois politique et technique. Nous proposons donc de créer une autorité de régulation du Grenelle de l’environnement pour contrôler la compatibilité des règlements, des normes et des politiques publiques avec les objectifs affichés dans la loi.

M. le Rapporteur – Avis défavorable. Nous n’allons pas créer une autorité pour assumer ce qui relève clairement du Parlement.

M. le président Patrick Ollier – Une autorité de régulation est une autorité de décision, ce qui ne répond pas à votre souci de vérifier que les engagements pris dans la loi sont bien tenus.

M. Jean-Yves le Déaut – Des comités opérationnels travaillent depuis un an pour suivre la mise en application du Grenelle. Pourquoi refuser aujourd’hui un dispositif semblable ?

M. le Rapporteur – Vous ne proposez pas ici de créer un comité *ad hoc*, mais une autorité de régulation, dispositif beaucoup plus lourd et qui dessaisirait le Parlement.

M. François Brottes – Les auditions ont bien fait apparaître que les acteurs du secteur pouvaient avoir des intérêts fortement divergents. Dès lors se pose le problème de l’arbitrage. Il nous faut donc un régulateur qui agisse de façon transversale et en toute indépendance. Il ne dessaisit pas le politique, il constitue un outil à son service.

M. le président Patrick Ollier – Une autorité de régulation est, dans notre droit, une autorité indépendante chargée de prendre des décisions, sur des tarifs ou l’organisation d’un service par exemple.

M. Jean Proriol – Certaines directives européennes nous enjoignent de créer de telles autorités de régulation. Leur but est d’assurer une concurrence correcte, dans des secteurs tels que l’énergie ou les télécommunications par exemple. Mais nous ne sommes pas ici dans un domaine de concurrence.

M. Jean Dionis du Séjour – Cet amendement a le mérite de soulever le problème de la gouvernance dans la durée, qui est le point faible du texte. Le suivi de l’exécution de la loi est bel et bien du ressort du Parlement, mais, cela demandera un travail considérable. Je m’abstiendrai donc sur cet amendement.

M. François Brottes – Nous n’avons nullement l’intention d’exclure les parlementaires du dispositif : nous en sommes à poser le principe de la création d’une instance, pas à fixer sa composition. Par ailleurs, nous sommes bien dans le domaine de la régulation, puisqu’il s’agira d’arbitrer entre divers acteurs – pour l’élaboration de normes d’isolation ou de consommation d’énergie, par exemple. Il ne s’agit pas d’une concurrence de marché, mais d’une concurrence dans les solutions proposées pour atteindre un même

objectif. Peut-être faudrait-il parler d'une autorité de gouvernance, plutôt que de régulation. Et dans cette autorité, il va de soi que le Parlement doit être présent !

M. Daniel Paul – Les élus communistes ont toujours insisté pour que les élus remplissent leurs responsabilités et ne les délèguent pas à des instances non élues. Ils ont toujours déploré que les directives européennes nous imposent d'en passer par de telles instances.

M. Serge Letchimy – Il y a un réel problème de gouvernance. La loi mettra bien quinze ou vingt ans à porter ses fruits. De plus, le sujet fait se recouper des aspects juridiques, techniques, économiques et sociaux. Il faut créer une instance qui puisse tous les prendre en compte. L'instance proposée ne doit pas se substituer au Parlement, mais lui permettre de mieux travailler.

M. Serge Poignant – On ne peut pas tout mélanger. Une autorité de régulation, une instance de gouvernance et un comité d'experts sont trois choses très différentes. Il y a des articles du texte sur la gouvernance, et le contrôle relève du domaine du Parlement. Reste peut-être à constituer un comité d'experts.

M. le Rapporteur – Vous proposez la création d'une autorité de régulation chargée de « contrôler la compatibilité des règlements, des normes et des politiques publiques ». Cela ressort sans aucune ambiguïté du rôle du Parlement.

M. Alain Gest – Veillons à ne pas déléguer systématiquement à des organismes extérieurs, assumons nos responsabilités !

La Commission *rejette* l'amendement de M. Tourtelier.

Elle est saisie d'un amendement de M. Brottes tendant à annexer une étude d'impact à la loi.

M. François Brottes – Sur des textes importants, il était d'usage que le Gouvernement fournisse aux assemblées une étude d'impact, avec les éléments chiffrés indispensables à un bon travail. Cette bonne pratique tend à disparaître, et ne figurerait même plus dans notre Règlement. Il est certes trop tard pour le présent projet, mais nous demandons une étude d'impact pour le Grenelle 2.

M. le Rapporteur – Avis défavorable.

M. le président Patrick Ollier – En fait, vous souhaitez que la Constitution que nous venons de voter soit respectée ! Je défends ardemment les droits du Parlement, que la nouvelle Constitution renforce, notamment en ce qui concerne le contrôle des politiques publiques.

M. Philippe Tourtelier – Le Gouvernement s'était engagé à ce que la discussion sur le Grenelle 1 ne commence pas sans que nous ayons connaissance du Grenelle 2. Or, ce n'est pas le cas.

M. le Rapporteur. Il est d'autant plus difficile d'avoir une étude d'impact sur le Grenelle 2 que nous n'en avons pas le texte...

La Commission *rejette* cet amendement.

La Commission est saisie d'un amendement du rapporteur.

M. le Rapporteur – Le mieux est que j'en donne lecture : « Pour les décisions publiques susceptibles d'avoir une incidence significative sur l'environnement, les procédures de décision seront révisées pour privilégier les solutions respectueuses de l'environnement, en apportant la preuve qu'une décision plus favorable à l'environnement est impossible à un coût raisonnable. »

M. Daniel Paul – Pourquoi ne pas écrire plus simplement qu'il faudra privilégier des solutions respectueuses de l'environnement ?

M. le Rapporteur – Nous pourrions nous appuyer sur les études d'impact qui viendront ultérieurement. Des dizaines de rédactions alternatives étant envisageables, restons-en à cette formulation, quitte à la préciser par la suite.

M. François Brottes – Je m'interroge sur la portée normative de cet amendement...

M. Alain Gest – Nous ne faisons que reprendre la directive européenne !

M. François Brottes – Ce n'est pas une raison pour rester aussi flou qu'elle. Jusqu'où peut aller un coût « raisonnable » ? Notre rôle est d'éclairer la jurisprudence.

M. Yves Cochet – Dans quel sens révisera-t-on les procédures ? On peut par exemple les rendre plus favorables à l'environnement, mais moins démocratiques...

Il faudrait également préciser la notion d'incidence significative. Quant au caractère raisonnable du coût, devra-t-il s'apprécier du point de vue financier, écologique, social ou économique ? On peut ainsi se demander s'il est plus raisonnable de construire un EPR à Flamanville ou bien de mener une politique de sobriété énergétique. Je ne peux pas voter un amendement aussi flou.

Mme Catherine Coutelle – La longueur des procédures de décision occasionne également des coûts. Pourquoi ne pas poser le principe que la décision retenue devra être la plus favorable à l'environnement ? N'attendons pas que la procédure ait été menée à son terme avant de nous poser la question. Je déplore également que le coût raisonnable ne soit pas défini.

M. Martial Saddier – Je regrette que la notion d'absence de solution alternative ait disparu du texte. Quand il faut implanter un hôpital dans un bassin de vie, on n'a pas forcément le choix du lieu.

M. le Rapporteur – Si nous introduisons la notion de coût raisonnable, c'est que l'on peut toujours imaginer des solutions alternatives plus satisfaisantes pour l'environnement, mais aussi beaucoup plus coûteuses.

Cet amendement vise avant tout à poser un principe fondamental, celui de renversement de la charge de la preuve. Nous aurons plus tard l'occasion de décliner ce principe.

La Commission *adopte* l'amendement du rapporteur.

La Commission *adopte* un amendement du rapporteur tendant à insérer dans le projet de loi la définition du développement durable, telle qu'elle figure dans la Charte de l'environnement.

La Commission est saisie de deux amendements relatifs au suivi de la stratégie de développement durable, présentés par M. Yanick Paternotte et par M. André Chassaingne.

M. le Rapporteur – Ces amendements seront satisfaits par l'amendement 28.

La Commission *rejette* ces deux amendements.

La Commission est saisie d'un amendement de M. Jean Dionis du Séjour tendant à faire participer les chambres consulaires à l'élaboration de la stratégie nationale de développement durable.

M. le Rapporteur – Avis défavorable. Si l'on mentionnait les chambres consulaires, il faudrait élaborer une liste plus complète.

La Commission *rejette* cet amendement.

La Commission est saisie d'un amendement du rapporteur précisant que l'État assure le suivi de la stratégie nationale de développement durable au sein d'un comité.

M. Jean Dionis du Séjour – Nous allons dans la bonne direction, mais j'aimerais que l'on aille plus loin.

M. Serge Letchimy – S'il y a unanimité parmi nous, c'est bien sur l'importance de l'outre mer pour la richesse de notre environnement : 80 % de la biodiversité nationale se trouve dans nos outre-mers, qui recouvrent 97 % de notre surface maritime. Nous devons donner aux collectivités la possibilité d'élaborer des politiques locales de développement économique et écologique. Confortons cette possibilité déjà ouverte par la révision constitutionnelle de 2003.

M. André Chassaingne – Il ne me semble guère satisfaisant de faire allusion à un comité dont la composition n'est pas précisée.

M. le Rapporteur. Ce qui compte, c'est d'instaurer un comité de suivi.

La Commission *adopte* l'amendement du rapporteur.

La Commission est saisie d'un amendement de M. Letchimy relatif à la prise en compte des caractéristiques environnementales et de la richesse de la biodiversité des outre-mers.

M. le Rapporteur – Cette question relevant de l'article 49, je vous suggère de retirer cet amendement. J'ajoute que les collectivités locales d'outre-mer présentent des caractéristiques diverses, qui empêchent tout amalgame.

M. Serge Letchimy – L'article 49 reste trop lapidaire. Il faut ouvrir la voie à l'élaboration locale de stratégies de développement tenant compte des richesses locales, mais aussi de l'histoire et des valeurs des populations.

Afin de rapprocher la prise de décision de nos concitoyens, nous devons utiliser pleinement les possibilités ouvertes par l'article 73, alinéa 3 de la Constitution en permettant l'intervention des collectivités locales dans le champ législatif par habilitation du Parlement. Par exemple, si une nouvelle culture du risque doit voir le jour, ce n'est pas au niveau national, mais local que nous y parviendrons.

En adoptant cet amendement, nous enverrons un signe à l'outre-mer, trop souvent stigmatisé aujourd'hui. N'enfermons pas ces populations dans une logique de demande de subventions et d'assistance : donnons-leur, au contraire, une chance de se développer de façon endogène.

M. Jean Dionis du Séjour – Le groupe Nouveau Centre soutiendra cet amendement. L'article 49 place l'État en première ligne pour l'impulsion de la politique de développement durable dans l'outre mer, ce qui est bien différent de la proposition de notre collègue.

M. François Brottes – Nous renvoyer à l'article 49 est une humiliation pour l'outre-mer. Nous devons élaborer de nouveaux instruments de valorisation et de préservation des richesses et de la biodiversité, et c'est l'affaire de tous.

M. le président Patrick Ollier – Je vois des éléments positifs dans cet amendement.

M. Alfred Almont – Nous avons travaillé tous ensemble, entre tous les députés d'outre-mer, sur cette question, sans distinction partisane. Il faut parvenir à associer, dans une dynamique de responsabilité, un véritable développement économique et social et la protection de l'environnement. Sachons favoriser l'émergence d'une gouvernance locale en prenant appui sur les dispositions constitutionnelles de 2003.

M. le président Patrick Ollier – Sur un sujet aussi important, nous avons besoin d'un consensus. Je suggère que tous les députés de notre commission issus de l'outre-mer cosignent une proposition sur ce sujet.

M. Serge Letchimy – Saisissons l'occasion offerte par ce texte de rendre les populations d'outre-mer moins dépendantes, en favorisant une prise en compte des réalités locales dans le respect de la Constitution. Je serais très heureux que tout le monde accepte de soutenir l'amendement que j'ai déposé...

M. André Chassaigne – Les députés communistes soutiennent cet amendement fondé sur une conception décentralisée, démocratique et citoyenne du développement valable tant pour les DOM-TOM que pour certains territoires comme, par exemple, les parcs naturels régionaux.

M. Serge Poignant – Il me semblerait opportun que l'ensemble de nos collègues ultramarins signent cet amendement.

M. le président Patrick Ollier – Lorsque le consensus est tel, je propose systématiquement aux groupes de cosigner l'amendement afin de lui donner en séance publique sa pleine dimension.

M. François Brottes – C'est l'ensemble des députés de la nation et non les seuls parlementaires ultramarins qui, selon nous, doivent porter cet amendement.

M. le président Patrick Ollier – Il me semble qu'une signature commune de MM. Letchimy et Almont serait hautement symbolique.

Ne voyez dans ma proposition aucune arrière-pensée : MM. Letchimy et Almont seront cosignataires de cet amendement de la Commission, que M. Letchimy défendra en séance publique.

M. François Brottes – Nous ne voyons aucun inconvénient à ce que le nom de M. Almont soit inséré entre ceux de MM. Letchimy et Tourtelier.

M. le Rapporteur – Je m'associe bien entendu à cette unanimité. Si je m'étais d'abord opposé à cet amendement, c'était en raison d'une rédaction par trop spécifique puisqu'elle vise les seuls DOM-TOM.

M. le président Patrick Ollier – Les commissaires des groupes SRC, GDR, NC et UMP signent donc tous l'amendement Letchimy, Almont, Tourtelier.

La Commission *adopte* cet amendement à l'unanimité.

Après avis défavorable du Rapporteur, la Commission *rejette* deux amendements de M. André Chassaigne, le premier relatif au renversement de la charge de la preuve, le second demandant un bilan européen de politique de libéralisation dans les transports et l'énergie.

La séance est levée à 12 heures 45.

