

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

– Nomination d'un rapporteur sur la proposition de loi tendant à limiter l'empreinte écologique de la France (n° 1369) et examen de cette proposition de loi 2

Mercredi

14 janvier 2009

Séance de 11 heures 30

Compte rendu n° 28

SESSION ORDINAIRE DE 2008-2009

**Présidence
de M. Patrick Ollier**
Président



La commission a tout d'abord désigné **M. Yves Cochet** rapporteur de la **proposition de loi tendant à limiter l'empreinte écologique de la France (n° 1369)**, puis elle a procédé à l'examen de ce texte.

M. Yves Cochet, rapporteur. Je souhaiterais faire quelques rappels historiques sur la notion d'empreinte écologique et sur son intérêt.

Il y a quelques mois, le Grenelle de l'environnement, proposé par le Président de la République et le Gouvernement, rassemblait des forces vives de la Nation autour des thèmes du développement durable, de l'écologie, de l'environnement. Des groupes de travail, composés de représentants des syndicats, associations, collectivités et de l'État, se sont réunis entre juillet et octobre 2007. Le 25 octobre 2007, le Président de la République a déclaré à la suite de ces travaux que, désormais, les grands projets nationaux devraient être mesurés à l'aune du développement durable et de l'impact environnemental.

Ensuite, des comités se sont réunis afin de traduire les conclusions de groupes de travail et la synthèse qui avait été faite par des projets de loi.

Il y a environ trois mois, nous avons examiné le projet de loi relatif à la mise en œuvre du Grenelle de l'environnement, appelé « Grenelle 1 ». Il va être examiné au Sénat et à nouveau à l'Assemblée. Il y aura bientôt un projet de loi « Grenelle 2 » dont nous connaissons déjà la substance.

Lors des discussions du « Grenelle 1 », il nous avait semblé nécessaire de disposer d'un étalon de mesure des orientations, des propositions et des mises en œuvre pour ce projet de loi, et pour d'autres, afin de connaître, comme le souhaite le Président de la République, l'impact environnemental des politiques publiques. J'avais à l'époque déposé des amendements proposant l'empreinte écologique comme indicateur. Ils n'ont pas été retenus mais M. Jean-Louis Borloo et Mme Nathalie Kosciusko-Morizet avaient manifesté un intérêt pour ce type d'indicateur.

Au Sommet de la terre qui s'est tenu à Rio en 1992, des scientifiques et des universitaires ont proposé un indicateur global de santé environnemental d'une population sur un territoire. L'empreinte écologique mesure l'impact d'une population sur un territoire. Depuis une quinzaine années, des articles et des thèses ont amélioré cet indicateur qui consiste à savoir si une population donnée, sur un territoire donné, vit au-dessus de ses capacités écologiques.

Le terme « biocapacité » désigne l'ensemble des surfaces qui permettent de tirer les richesses nécessaires à la vie d'une population donnée. La biocapacité se mesure en hectares par habitant. La biocapacité est une donnée limitée qui ne peut pas dépasser l'ensemble des surfaces productives de la terre.

L'empreinte écologique mesure, en hectares par habitant et par an, l'impact environnemental d'une population sur un territoire. Pour donner quelques chiffres, actuellement l'empreinte écologique d'un habitant de la terre est de 2,7 hectares par habitant et par an, alors que la biocapacité de la terre n'est que de 2,1 hectares par habitant et par an. Nous vivons donc environ de 25 à 30 % au-dessus de nos moyens.

L'empreinte écologique est un outil très flexible qui permet de mesurer un impact environnemental à différents échelons : individuel, communal, national, etc.

Un Français a une empreinte écologique d'environ cinq hectares par habitant et par an alors que la biocapacité de la France est bien inférieure à cela. Le Président de la République, Jacques Chirac, avait d'ailleurs déclaré à ce sujet, à Johannesburg en 2002, que si tous les habitants de la terre vivaient comme des Français il faudrait deux planètes supplémentaires.

Les habitants des États-Unis ont une empreinte écologique d'environ dix hectares par habitant et par an. Malgré la vaste surface de leur pays, ils vivent bien au-dessus de leur moyen.

Les pays de l'OCDE ont une dette écologique par rapport à leur territoire. Ils ne tirent pas seulement de leur territoire les richesses dont ils ont besoin et ils n'utilisent pas uniquement non plus leur territoire pour les déchets qu'ils génèrent. Ils sont obligés d'emprunter des hectares en Afrique, en Asie ou en mer, pour vivre comme ils vivent.

L'empreinte écologique a pour première vertu d'être un indice ayant une bonne lisibilité. Il est facilement compréhensible, plus que le PIB.

Elle a aussi l'avantage d'être flexible, de permettre des comparaisons : entre des individus, des régions, des pays, etc. Elle permet de comparer les pays du nord et les pays du sud. De la même façon qu'il y a une dette financière du sud vers le nord, il y a une dette écologique du nord vers le sud. L'empreinte écologique permet aussi de mettre en évidence la notion de solidarité.

Il faut un indicateur chiffré pour mesurer l'impact écologique sur un territoire, pour faire des comparaisons géographiques mais aussi des comparaisons temporelles sur des évolutions. Cet outil permettrait d'avoir une bonne gouvernance pour les grands projets de la France. Cet indicateur permettrait notamment de savoir si la mise en œuvre du Grenelle engendre des résultats vertueux en termes d'impact environnemental.

Pour conclure, au plan international, j'ajoute que la Commission européenne considère l'empreinte écologique comme étant sans doute le meilleur indicateur en matière d'impact environnemental. Par ailleurs, la Hongrie, la Finlande et l'Australie réalisent systématiquement des études d'impact de leurs projets de lois avec l'empreinte écologique comme indicateur principal en termes d'environnement.

M. Alain Gest. La proposition de loi présentée par M. Yves Cochet a le mérite d'approfondir un débat qui a déjà été développé, notamment, lors du débat sur le projet de loi relative à la mise en œuvre du Grenelle de l'environnement et sur le projet de loi sur la responsabilité environnementale. M. Cochet avait à chaque fois déposé des amendements sur l'empreinte écologique. Ses amendements ont été rejetés. M. Cochet reprend l'argumentation selon laquelle dans le projet de loi sur la mise en œuvre du Grenelle de l'environnement il n'y avait pas les moyens de définir clairement l'objectif global car il n'y avait pas d'outil d'évaluation de cet objectif. Au cours du débat sur le projet de loi « Grenelle 1 », M. Yves Cochet avait également beaucoup critiqué la notion de développement durable qu'il estimait trop floue et qui ne permettrait pas d'évaluer les résultats d'une politique. La notion de développement durable est un concept de développement qui concilie l'économie et le social et qui se décline en objectifs. La notion d'empreinte écologique ne dispense pas de la formulation d'objectifs. D'ailleurs, le titre II de la proposition de loi donne des exemples précis d'objectifs à atteindre.

Actuellement il y a un consensus scientifique pour considérer que l'empreinte écologique est une idée intéressante mais qu'elle n'est pas mûre. Au cours d'un colloque qui s'est tenu en 2007, l'Office fédéral de statistiques suisse - qui utilise l'empreinte écologique - a reconnu que cet indicateur n'était pas fiable et ne permettait pas d'obtenir des données notamment sur les milieux aquatiques, le nucléaire ou la biodiversité. Il faut donc aborder le problème sous un angle méthodologique et c'est que M. Jean-Louis Borloo souhaite faire. Il a demandé au Commissariat général au développement durable un rapport qui doit être rendu à la fin du premier semestre 2009. Il a également saisi le Conseil économique, social et environnemental qui doit rendre un rapport fin mai 2009. Ces travaux permettront de répondre aux exigences du Grenelle, à savoir disposer à partir de 2010 d'indicateurs fiables pour évaluer les politiques publiques. Les objectifs qui figurent dans la proposition de loi sont contre-productifs. Par exemple, il est difficile de réduire l'empreinte écologique alors qu'elle n'est pas totalement fiable. Cet objectif est prématuré. Dans l'article 3 de la proposition de loi, il est proposé d'utiliser l'empreinte écologique au niveau régional, ce qui me semble difficile. L'article 4 propose de familiariser les élèves à la notion d'empreinte écologique. Là encore, l'idée est bonne mais prématurée car il faut attendre que les experts aient rendu leurs rapports. L'article 4 relève en outre du domaine réglementaire. Les articles 5 et 6 proposent des mesures qui figurent déjà dans le projet de loi relatif à la mise en œuvre du Grenelle de l'environnement. En matière d'agriculture écologique, l'objectif du Grenelle est déjà très ambitieux (20 %). Il me semble déraisonnable de vouloir le dépasser et ce serait faire fi des progrès réalisés par l'agriculture traditionnelle en termes d'environnement. L'article 5 qui propose des produits locaux pose un problème car il risque d'être considéré comme étant anti-concurrentiel par l'OMC. Je propose que la proposition de loi soit repoussée mais que nous continuions à travailler sur le sujet de l'empreinte écologique au sein de la sous-commission Environnement parallèlement aux travaux du Commissariat général au développement durable et du Conseil économique, social et environnemental.

M. le président Patrick Ollier. Vous proposez donc que la commission n'examine pas les articles de la proposition de loi ?

M. Alain Gest. Oui.

Mme Geneviève Gaillard. Nous sommes heureux que la France, notamment au plus haut niveau de l'État, ait pris la mesure des problèmes écologiques de notre pays et, plus largement, du monde. Le Grenelle de l'environnement a permis de développer une réflexion à ce sujet et a abouti à la loi « Grenelle 1 » qui va bientôt être suivie par la loi « Grenelle 2 ». Nous pensons qu'une évaluation permanente des politiques publiques doit être faite. L'outil d'évaluation qu'est l'empreinte écologique semble être un bon outil même s'il est encore perfectible. Cet outil est indispensable mais il est vrai qu'il ne mesure que l'impact sur l'environnement. Il est donc nécessaire, lorsque l'on s'inscrit dans un cadre de développement durable, de disposer d'autres outils pour mesurer l'impact social et l'impact économique. Si l'on ne dispose pas rapidement d'un outil comme l'empreinte écologique, nous risquons de perdre la bataille du développement durable. Nous souhaitons que cette proposition de loi soit discutée en séance publique car cela marquera notre volonté commune de trouver un indicateur pertinent. Je pense que l'empreinte écologique peut être cet indicateur même s'il doit encore être affiné. Si l'on met cet outil de côté en attendant qu'il soit parfait, je crains que nous n'avancions jamais. C'est aujourd'hui que nous avons besoin d'outil et le groupe socialiste souhaite vivement que cette proposition de loi soit examinée en séance publique.

M. le président Patrick Ollier. Je rappelle que l'examen de cette proposition de loi en séance publique aura lieu la semaine prochaine, que la commission en examine les articles ou non.

M. Christian Jacob. Toute la logique sur laquelle nous avons travaillé pendant le Grenelle de l'environnement a été d'asseoir le raisonnement sur les impacts environnementaux, sociaux et économiques car il est difficile de dissocier l'un de l'autre. C'est le concept du développement durable. L'intérêt de cette proposition est de permettre de faire le point sur la pertinence de l'empreinte écologique. C'est un indicateur environnemental très intéressant mais il faut poursuivre la réflexion avant d'en faire un instrument d'évaluation et même de sanction. D'autant plus que, dans le cadre du Grenelle de l'environnement, une mission a été confiée dans ce sens au Commissariat général au développement durable, notamment concernant l'évaluation technique des critères d'évaluation. Il y a déjà eu plusieurs séminaires consacrés à l'empreinte écologique, IFEN, École des mines, et l'on constate que la validité et l'évolution de l'empreinte écologique font encore l'objet de débats, notamment en ce qui concerne les modalités d'expertise. L'objectif de réduction de l'empreinte écologique de la France fixée dans la proposition de loi est très important et semble inatteignable.

L'article 3 pose une réelle difficulté d'application car il n'existe pas de données permettant d'évaluer les flux d'une région à une autre. L'objectif du Grenelle en matière d'agriculture biologique sera très difficile à atteindre. Les objectifs de la proposition qui sont encore plus élevés ne prennent pas en compte les capacités de la filière biologique. L'objectif de 50 % ne semble pas réalisable. La proposition de loi reprend les objectifs du Grenelle de l'environnement en matière d'émissions de carbone mais en supprimant la progressivité de la mise en place de cette mesure. Il vaut mieux conserver une certaine progressivité car il n'est pas réaliste d'envisager une mise aux normes si rapide. Cette proposition de loi repose sur de bonnes intentions globalement partagées mais aujourd'hui il n'est pas possible d'aller plus loin et je propose que la commission n'examine pas les articles.

M. Antoine Herth. La présentation qui a été faite de l'empreinte écologique donne l'impression qu'il existe une méthode de calcul mais, concrètement, cette méthode n'est pas détaillée. Il aurait été intéressant d'avoir quelques exemples pratiques.

Le troisième alinéa de l'article 1er suscite une interrogation. Pourquoi les modalités de calcul de l'empreinte écologique devraient-elles être déterminées par décret si elles existent déjà ?

Au sujet de l'article 3, qui propose que les régions évaluent leur empreinte écologique, je rappelle que les régions sont déjà engagées dans les Plans Climat Territoriaux. Peut-on exiger d'elles qu'elles réalisent autant de démarches d'évaluation de l'impact écologique de leurs activités ? Le titre II laisse perplexe. L'article 4, qui appelle peu de commentaires particuliers, est à placer au rang des intentions louables. L'article 5 relève de la posture politique : il est évident qu'un seuil de 50 % est inaccessible, le président Ollier a d'ailleurs confié à M. Jean Gaubert et moi-même une mission sur ce sujet. Dans le cadre de la réforme hospitalière, les régions seront amenées à créer des communautés hospitalières. Aujourd'hui, les hôpitaux s'approvisionnent parfois dans le département voisin, dans ces conditions, comment demander la production quotidienne de trois palettes de salade biologique ? Il y a là une impossibilité manifeste. Le résultat risque fort d'être le recours à l'importation. Quant à l'article 6, il propose un gage mal défini.

Mme Marie-Françoise Pérol-Dumont. Il faut soutenir la proposition de loi de M. Cochet, la pratique des agendas 21 montre l'absence d'instruments de mesure des objectifs et des résultats. Cependant, la proposition relative à la restauration collective n'est pas réaliste car la filière alimentaire n'est pas prête. Un amendement devrait venir pour rendre la mesure applicable. De même, il convient de rester prudent dans l'action. Il ne faudrait pas pousser les collectivités vertueuses à lever le pied en pratiquant le moins-disant, pas plus qu'il ne faudrait pénaliser les zones enclavées, naturellement économes.

M. Bernard Lesterlin. Il faut saluer la vocation pédagogique de la proposition de loi. Cependant, la rédaction du troisième alinéa de l'article premier est fautive car l'emploi du futur n'est pas de mise dans la loi, seul le présent de l'indicatif à valeur d'impératif. Plutôt que de faire l'objet d'une sanction, la réduction de l'empreinte écologique prévue par le deuxième article devrait faire l'objet d'une évaluation par une instance telle le Parlement. L'article 3 vise l'échelon régional, un autre périmètre, géographique ou administratif eut été plus pertinent car, si la région doit être retenue, le gage de l'article 6 est léger. L'article 5 ne manque pas d'ambition mais pourquoi ne pas aller plus loin en appliquant le dispositif à l'ensemble du Grenelle de l'écologie ?

M. Serge Poignant. Le titre II est sans objet puisqu'il consiste à proposer à nouveau des mesures présentées par voie d'amendements et rejetées au cours de la discussion du Grenelle 1. L'empreinte écologique constitue peut-être un instrument nécessaire mais il n'est pas suffisant, son spectre étant trop restreint. Il serait préférable d'établir un bilan carbone sérieux sur le plan national suivi d'un exercice de pédagogie. Au jour d'aujourd'hui, il convient d'expertiser tous les indicateurs, ce qui montre que la mesure proposée vient trop tôt.

M. Serge Letchimy. Je tiens à féliciter M. Yves Cochet pour son initiative ainsi qu'à le remercier pour sa constance. Au demeurant, ce n'est pas parce que l'exercice est difficile qu'il ne faut pas s'y livrer, il y a là une possibilité de faire évoluer le Grenelle 1 à partir du bilan carbone dont on sait que l'objet est trop limité. La discussion du Grenelle 2 devrait être l'occasion d'aborder la question.

M. Patrick Ollier. Le concept d'empreinte écologique est intéressant et doit retenir toute notre attention, le Gouvernement travaille d'ailleurs à son étude. Cependant, la rédaction de la proposition de loi pêche en de nombreux points qui font qu'elle ne saurait être votée en l'état. En revanche, la sous-commission environnement pourra utilement approfondir le sujet. Pour sa part, le titre II ne fait que raviver d'anciennes polémiques. Par ailleurs, beaucoup de dispositions ressortissent au domaine réglementaire, à l'heure où le Parlement voit son pouvoir renforcé, il doit se cantonner à sa mission première qui est l'établissement de normes législatives. Le premier alinéa n'établit pas de relation de cause à effet entre la dégradation de l'environnement et la santé, pas plus qu'il n'évoque les questions sociales et économiques. L'instrument proposé est, à ce stade, insuffisant. L'article 2 ne traite pas la question de l'absorption du carbone et ne donne aucune précision sur le traitement des déchets. Quant au décret mentionné au troisième alinéa de l'article premier, il voudrait priver le Parlement de ses prérogatives : c'est au législateur qu'il revient de définir l'instrument de mesure des politiques environnementales. Le Gouvernement doit disposer d'un cahier des charges précis et pas d'un chèque en blanc.

M. le Rapporteur. À l'instar des logiciels libres, l'empreinte écologique est un outil ouvert et libre de droits qui peut être amélioré. La majorité clame à l'envi que l'outil n'est pas mûr et fait l'éloge du bilan carbone alors que celui-ci ne mesure que la moitié de l'empreinte écologique, il faut continuer les recherches. Le PIB constitue un instrument très imparfait

incapable de prendre en compte l'environnement ou les facteurs sociaux alors que, depuis 1968, il a multiplié par deux. Or, il n'est pas évident de considérer que la France a progressé sur le plan social, le PIB demeure muet sur ce point. Cet indicateur compte les biens et les maux. Il augmente avec le nombre des accidents de la route. Pour sa part, l'empreinte écologique ne mesure que les maux, la réduire c'est réduire les maux. Les objectifs fixés au pays par la proposition de loi ne sont que ceux du Grenelle, ils sont donc cohérent avec ce texte. Le premier alinéa de l'article premier reprend à la lettre des termes de l'article premier du texte Grenelle 1. Quant à la définition donnée au deuxième alinéa, elle n'est autre que celle du WWF et du Global Footprint Network. Quant au troisième alinéa, il renvoie l'exécutif à ses responsabilités. L'empreinte écologique peut mesurer beaucoup de flux, qu'il s'agisse des grands comptes d'État ou des individus, ainsi on peut évaluer le contenu d'une benne à ordures dans tout son cycle de vie.

M. Patrick Ollier. Permettez-moi, Monsieur le rapporteur, de vous dire que le cahier des charges de l'instrument de mesure ne relève pas d'une proposition de loi mais des travaux du Parlement.

La commission a alors décidé de *ne pas passer à l'examen des articles* et en conséquence *de ne pas présenter de conclusions*.

