

A S S E M B L É E N A T I O N A L E

X I I I I ^e L É G I S L A T U R E

Compte rendu

Délégation à l'aménagement et au développement durable du territoire

– Audition, ouverte à la presse, de Mme Nicole Notat,
président de Vigeo et du groupe de travail « Construire une
démocratie écologique » du Grenelle de l'environnement 2

mardi

25 septembre 2007

Séance de 16 heures 30

Compte rendu n° 08

DEUXIÈME SESSION EXTRAORDINAIRE DE
2006-2007

Présidence
de M. Christian Jacob
Président



Le président Christian Jacob a remercié Mme Nicole Notat d'avoir répondu à l'invitation de la Délégation, en sa qualité de présidente du groupe de travail numéro 5 du Grenelle de l'environnement dont le thème est : « *Construire une démocratie écologique. Institutions et gouvernance* ». La Délégation a souhaité l'entendre sur les idées exprimées par le groupe de travail qu'elle préside, ainsi que sur ses positions personnelles par rapport aux sujets traités.

Mme Nicole Notat a indiqué d'emblée que le groupe numéro 5 n'était jamais intervenu sur le contenu des politiques, mais qu'il s'était attaché à réfléchir aux conditions de la qualité et de l'efficacité de la prise de décisions publiques, comme de décisions privées. Les sujets abordés, très complexes, nécessitent une impulsion qui ne peut venir uniquement des pouvoirs publics. Les entreprises sont elles aussi concernées par les questions liées à l'écologie et à l'environnement. Plus généralement, il semble nécessaire d'emporter le consensus le plus large possible en raison des controverses et des sensibilités que de tels sujets provoquent parmi l'opinion.

Le groupe a adopté une vision de l'environnement et de l'écologie intégrée dans le cadre du développement. En effet, il n'est pas possible de traiter de la dimension environnementale du développement durable sans prendre en charge en même temps la dimension économique et la dimension sociale.

Les collègues convoqués au Grenelle de l'environnement ont manifesté un grand enthousiasme. De nombreuses propositions ont été avancées. Le groupe a fait preuve d'un esprit contributif remarqué, voire remarquable, au point que les positions qui sont ressorties l'ont été de façon quasi unanime, à quelques exceptions près relevées dans le rapport.

Les participants se sont efforcés de réfléchir à ce qui pourrait apparaître comme lisible et significatif en termes de propositions relevant du Grenelle. Quatre grands axes structurants ont été adoptés.

Le premier est celui de la reconnaissance des partenaires environnementaux, c'est-à-dire des organisations non gouvernementales (ONG) environnementales, comme acteurs à part entière de la société civile, avec tout ce que cela implique comme critères fondant leur légitimité et leur représentativité. Il s'en est suivi toute une série de propositions.

Il a été ainsi considéré qu'il convenait d'identifier les lieux dans lesquels ces acteurs devaient entrer pour qu'y soient accueillis leurs avis et leurs contributions. Le Conseil économique et social (CES) est apparu comme le lieu le plus symbolique de cette reconnaissance des partenaires environnementaux. Le groupe ne s'est pas limité à redéfinir sa composition ; il a abordé la réforme en profondeur du CES, saisissant ainsi l'occasion d'en préciser le rôle.

Le deuxième axe est relatif à la stratégie nationale de développement durable.

Celle-ci est élaborée aujourd'hui avec l'aide du conseil national du développement durable pour le compte du gouvernement. Il a été estimé que cette stratégie devait être validée par le Parlement et associer les organes propres à recueillir l'avis de la société civile et des collectivités territoriales.

À ce stade, le groupe s'est interrogé sur la place des collectivités territoriales, même si elles sont représentées au conseil national du développement durable. Dès lors que le

Parlement devenait la structure centrale de l'élaboration et de la validation de cette stratégie, l'idée a été de créer une conférence des élus, représentant les trois types de collectivités territoriales, étant en quelque sorte le pendant du CES pour les acteurs de la société civile. Cette conférence constituerait l'instance où les collectivités territoriales pourraient s'exprimer en amont ou en aval, s'il s'avérait nécessaire de les associer au Parlement ou à l'État pour des raisons de coordination, ou pour la mise en œuvre de certaines décisions.

Le troisième axe structurant a trait aux conditions d'élaboration de la décision publique, que cela concerne l'Etat ou les collectivités territoriales.

Les acteurs ont rappelé avec force la nécessité de la transparence, de la concertation, de la participation, de l'accès au plus grand nombre à l'information et à l'expertise pluraliste. Pour ce faire, il faut construire de nouveaux mécanismes et définir les conditions organisées du débat public ; la commission nationale du débat public possède maintenant un savoir-faire en la matière. Par ailleurs, ils ont beaucoup insisté sur la nécessité que ce qui relève déjà de l'ordre législatif ou réglementaire soit appliqué. Il ne faut pas faire l'impasse sur cette question de l'application des dispositifs existants.

Dès que le rapport sera publié, chacun pourra y trouver une série de propositions susceptibles d'améliorer les conditions de transparence, l'accès à l'information et à l'expertise. Une proposition phare consiste à créer une Haute autorité, qui serait chargée de réguler les tensions et les conflits avant les recours en justice, qui sont nombreux.

Les commissions parlementaires mériteraient d'être redessinées ou renommées en fonction de ce sujet de l'environnement et du développement durable. Le groupe a débattu des différentes options, soit des commissions, soit des délégations, laissant aux spécialistes le soin de savoir s'il valait mieux s'orienter vers les unes ou vers les autres.

Le dernier axe concerne la gouvernance d'entreprise.

Les propositions les plus structurantes visent à intégrer l'environnement et le développement durable en tant qu'opportunités stratégiques et moteurs de développement de production pour les entreprises, en dehors d'une vision de contraintes et de charges nouvelles. Cela suppose l'implication des dirigeants, la responsabilisation des conseils d'administration ou des instances de direction, l'instauration d'un dialogue ouvert avec les parties prenantes, l'élargissement des missions des institutions représentatives du personnel, notamment pour que ces thématiques de l'environnement et de l'expertise environnementale trouvent leur place, un renouvellement des thèmes de la négociation collective de branche et d'entreprise, en fonction bien sûr de la taille de l'entreprise. Pour les PME, on a évoqué l'idée d'un label d'entreprise qui refléterait de manière simple et lisible le degré de maturité et d'engagement sur les questions environnementales et donnerait accès à certains avantages à définir.

Tels sont ces quatre axes structurants, en sachant que, derrière chacun d'eux, se profilent des mesures qui constituent de véritables programmes d'action impliquant, soit une application immédiate et rapide, soit une nouvelle orientation. Certains secteurs sont particulièrement concernés par les questions environnementales, tels la grande distribution, l'agriculture, l'énergie ou la chimie.

Les participants au groupe ont beaucoup insisté sur deux thèmes transversaux à l'ensemble de ces programmes : la formation, tant initiale que continue, aux problématiques de l'environnement et du développement durable ; le développement de la recherche tant

publique que privée sur certaines questions liées à ces thématiques, qui sont encore insuffisamment explorées pour qu'on puisse s'en faire une idée.

L'action d'un pays sur l'environnement et le développement durable est aujourd'hui très encadrée et conditionnée par le dispositif européen. Notre pays, notamment dans la perspective de la présidence française, devrait se saisir de ce thème pour le porter au plus haut et au plus fort au niveau européen. Enfin, l'Europe pourrait se distinguer, au niveau mondial, dans la promotion d'un mode de développement intégrant ces nouvelles réalités de production et de consommation liées au développement durable.

A été réaffirmée aussi l'idée d'une organisation de l'environnement au niveau des Nations Unies. Il faudrait se saisir de toutes les occasions pour faire avancer, par exemple à l'organisation mondiale du commerce (OMC), ces questions de la thématique du développement durable dans les échanges internationaux et commerciaux.

Le président Christian Jacob a demandé si le groupe de travail avait avancé des critères de légitimité pour les ONG.

A propos de la notion de normes, ne risque-t-on pas de se retrouver avec un débat de pays riches, aboutissant à la définition de normes fermant l'accès aux marchés aux pays en voie de développement ou aux pays moins développés que les nôtres ? Le groupe a-t-il avancé sur cette question ? A-t-il auditionné des personnalités dans ce cadre ?

M. Patrick Ollier, *président de la commission des affaires économiques, de l'environnement et du territoire*, s'est félicité des propos de Mme Notat sur la reconnaissance des partenaires environnementaux. Toutefois, comment faire le tri entre une multitude d'associations, dont certaines sont pauvres en nombre d'adhérents ? Le suffrage universel assoit la légitimité des parlementaires. Qu'en est-il pour les ONG ? Quels mécanismes permettront de donner une légitimité à telle association plutôt qu'à telle autre ?

Il a demandé par ailleurs si le Gouvernement avait fourni un état de la législation sur les différents points en discussion. En effet, des députés présents dans les groupes de travail du Grenelle ont indiqué que les questions posées concernaient très souvent des sujets déjà réglés par la loi.

M. François Brottes, en tant que membre d'un groupe de travail, a dit son étonnement : on ignore ou on feint d'ignorer l'existence d'exigences liées à la prise à compte de la réglementation communautaire, exigences qui s'appliquent à l'activité économique et sociale de notre pays.

En matière de gouvernance, il y aurait sûrement des propositions à faire pour favoriser le dialogue au sein-même de la Commission européenne. L'Europe définit des objectifs en matière de lutte contre les effets de serre, mais, par ailleurs, tel ou tel commissaire, dans tel ou tel secteur, en fait totalement fi pour privilégier la concurrence ! Peut-être en lien avec les autres parlementaires européens, serait-il utile de faire des propositions pour que soit porté un autre regard sur les sujets qui nous préoccupent ici et que l'on ne se contente pas de la stricte application du traité de Rome, qui n'intégrait pas les contraintes environnementales.

M. Michel Raison a relevé que ce groupe avait une importance fondamentale parce que les décisions qui seront prises sur cette thématique de la gouvernance retentiront sur

le fonctionnement même de la société. Pour construire une démocratie écologique, il faudra développer l'expertise, donc savoir qui écouter ; il faudra également savoir qui exerce le pouvoir et qui décide. Ce peut-être le Parlement, mais ce peut être aussi une collectivité territoriale. Or il existe, partout dans le pays, des associations qui se créent à l'occasion de projets de carrières, de centres d'enfouissement, de porcheries, de routes, etc. Elles interviennent avec loyauté et sans arrière-pensées, mais peuvent provoquer des blocages, d'où un danger de remise en cause de ceux qui représentent vraiment le peuple dans la commune, le conseil général, le conseil régional, voire de la représentation nationale.

M. Philippe Duron s'est montré très intéressé par ce qui a été dit sur le débat public. Peut-on aujourd'hui élargir ce débat public en permettant aux maîtres d'ouvrage que sont les régions, les départements, les agglomérations, d'installer un débat public et d'avoir recours à un tiers garant qui assurerait une plus grande autonomie et une certaine transparence ?

Par ailleurs, le groupe envisage-t-il de formuler des propositions concernant l'éducation à l'environnement ? Comment faire en sorte que les salariés s'approprient les questions environnementales dans l'entreprise ?

Enfin, les collectivités territoriales exercent un certain nombre de compétences depuis les lois de décentralisation. Certaines responsabilités sont partagées et mériteraient d'être revisitées. En France, dans le domaine de la gestion intégrée des zones côtières, très importante au moment où l'on parle de réchauffement climatique, ce sont surtout les départements, les agglomérations et les structures porteuses des schémas de cohérence territoriale (SCOT) qui se sont appropriés ces compétences. Dans la plupart des pays européens, ce sont les régions qui gèrent cette question. Ne faudrait-il pas s'interroger sur la pertinence des compétences en matière environnementale entre l'État et les différents niveaux de collectivités territoriales ?

Mme Nicole Notat a précisé, à propos de la question sur les critères de reconnaissance des ONG environnementales, que personne n'avait considéré qu'il suffirait de s'autoproclamer pour être reconnu.

Selon ce rapport, *« la prise en compte du pilier environnemental dans le développement durable nécessite donc d'établir une nouvelle base de reconnaissance de la représentativité comme cela a été fait dans d'autres domaines, sur la base de critères de légitimité, de compétence et de transparence »*. Cette notion de transparence impose de savoir comment est financée l'organisation ou comment ses positions sont élaborées en interne.

Les critères qui ont été cités, et qu'aurait défendus le ministère de l'économie et des finances lorsqu'il s'est penché sur cette question dans le passé, sont les suivants : l'indépendance, la capacité de mobilisation (nombre d'adhérents), la transparence de la gestion financière, l'absence de droits d'usage sur les intérêts défendus, l'activité effective, l'expérience reconnue ou non, le respect des valeurs républicaines, de la liberté d'association, le fonctionnement démocratique de l'organisation et la capacité d'animer un débat environnemental avec le citoyen.

Cela permet d'apprécier l'éventail de la palette des critères susceptibles d'être retenus pour reconnaître les ONG. Mais le groupe, dont ce n'était pas le mandat, ne s'est pas employé à faire ce travail opérationnel. Par ailleurs, toujours selon le rapport du groupe, *« le statut devra préciser les droits, devoirs, moyens de ses acteurs »*.

Est-ce que les politiques de développement durable et la gouvernance qui y est associée sont une affaire de pays riches ? Les pays en voie de développement ne risquent-ils pas d'y voir un certain protectionnisme de la part des pays développés ? Le sujet n'a pas été abordé par le groupe en tant que tel. Pour autant, il est intéressant d'observer que le comportement de nombreuses entreprises qui n'hésitent pas à appliquer également ces normes plus strictes dans d'autres continents que celui où elles y sont soumises.

Deux députées du Parlement européen, Mme Grossetête et Mme Lienemann, ont participé aux travaux du groupe, lequel a, par ailleurs, auditionné les représentants de la direction générale de l'environnement de la Commission européenne. Cela a permis de percevoir combien la gouvernance européenne sur ces questions était plus avancée que la gouvernance française.

En fait, sur ces questions, le Parlement a déjà la responsabilité de la validation des politiques environnementales et de développement durable. Des mécanismes de travail existent à l'intérieur du Parlement européen, une distinction étant faite entre ce qui doit être traité au fond et ce qui doit être traité pour avis. Par ailleurs, l'organisation des ONG et des entreprises, ainsi que celles de toutes les parties prenantes à un lobbying très puissant auprès du Parlement et de la Commission leur permettent d'être vite au fait des controverses et des sujets en débat, et de se forger une idée. Pour autant, il est clair il n'y aura jamais d'expertise indépendante et complète susceptible d'imposer la décision publique comme une évidence. *In fine*, il y aura toujours un choix politique à faire.

S'agissant des directives environnementales, l'avis du Comité économique et social européen est systématiquement requis, ainsi que celui du Comité des régions. C'est d'ailleurs ce qui a donné au groupe l'idée de la création de la conférence des élus.

Jusqu'où pourra-t-on s'appuyer sur une expertise convaincante, controversée ou pas ? Le groupe en a amplement débattu et l'accord est intervenu sur le fait qu'il ne fallait pas rêver à une expertise indépendante, et que la meilleure manière d'approcher l'indépendance était d'avoir recours à une pluralité d'expertises organisées, institutionnalisées. Cela méritait d'être construit autour des organismes déjà producteurs d'expertises ou à travers cette haute autorité de régulation de l'expertise et des conflits que l'on avait proposée et qu'un autre groupe du Grenelle propose lui aussi. Celle-ci pourrait, entre plusieurs expertises, trouver le dénominateur commun sur lequel s'appuyer, présenter les points de controverse ; aux décideurs publics de s'en saisir éventuellement.

Dans le débat public, qui a le pouvoir *in fine* ? Il n'y a pas eu de dérapage dans le groupe s'agissant de la démocratie représentative. Dès lors que l'on organise du débat public ou de la concertation avec divers acteurs où que ce soit, notamment là où un projet significatif peut donner lieu à controverses, on doit éviter d'oublier qui prendra la décision en fin de compte. Le débat public et la concertation sont organisés pour diffuser la connaissance, pour exposer les avantages et les inconvénients de telle ou telle politique, et susciter la confiance et l'adhésion autant que faire se peut. Le groupe a évoqué la question des référendums locaux. Il a été clairement dit qu'ils n'étaient pas conçus comme la fin d'un processus mais comme un élément du processus de décision.

L'idée de faire appel aux techniques et au savoir-faire de la commission sur le débat public par d'autres acteurs que l'État a également été évoquée. Ce type d'expertise pourrait être utile aux collectivités territoriales.

Les questions d'éducation pourraient faire l'objet d'un engagement, de la part des partenaires, à se saisir du sujet. Par exemple, on pourrait donner une feuille de route au ministère de l'éducation et à tous ceux qui s'occupent de formation initiale (agriculture notamment) en leur demandant de présenter des propositions sur la manière dont ils feraient entrer les nouvelles thématiques environnementales et de développement durable dans des programmes d'éducation ou dans le cadre de l'orientation (nouvelles filières professionnelles). La démarche pourrait être la même avec les partenaires sociaux ou les professionnels autour de la gestion de la formation professionnelle. Chaque profession s'engagerait à dire comment elle se propose de faire progresser l'information et la formation.

S'agissant de la décentralisation, les élus et les représentants des collectivités locales qui étaient dans le groupe ont beaucoup insisté sur une clarification des compétences, en particulier entre l'État et les collectivités elles-mêmes. Le groupe a repris cette demande forte, sans en décrire les modalités opératoires.

Mme Martine Lignières-Cassou a demandé à Mme Notat si la réflexion que le groupe avait menée sur la gouvernance à l'échelon central avait été suivie d'une même réflexion à l'échelon décentralisé.

M. Philippe Plisson a remarqué que tout le monde était conscient de la nécessité de la démocratie participative. Mais qui en sera le garant ? Comment l'organiser ? Au niveau national, ce pourrait être le CES, mais, au niveau de la petite collectivité locale, quels règlements peuvent garantir le respect de la démocratie participative et dans quel cadre ? Les élus ne doivent pas devenir les otages des associations. À l'inverse, les élus ne doivent pas bafouer les associations. Cela paraît très difficile lorsque l'on se place à l'échelon du territoire.

Par ailleurs, à quel niveau la représentation nationale, mais aussi les collectivités locales qui appliqueront les préconisations du groupe, seront-elles associées à ces débats et à vos conclusions ?

M. Antoine Herth a évoqué la reconnaissance des ONG et suggéré la voie consulaire. En Alsace, les associations de consommateurs se sont regroupées en chambres de consommation. Ainsi, les décideurs de la préfecture ou des collectivités disposent d'une interface unique lorsqu'ils doivent traiter des questions de consommation. Cette piste a-t-elle été évoquée ?

S'agissant de la gouvernance d'entreprise, il a demandé si le sujet du commerce équitable avait été abordé. Il constitue en effet un modèle en matière de traçabilité des comportements liés au développement durable.

M. Jean-Louis Léonard est revenu sur la possibilité de créer un label, qui permettrait d'indiquer le niveau de maturité écologique des entreprises. Les entreprises peuvent avoir un certain nombre de labels : labels économiques, de qualité, qui sont normalisés. Que ce soit au cours de l'élaboration de leurs produits ou par leurs comportements, elles répondent à des normes. De quel label s'agirait-il ici ? S'il s'agit d'indiquer que l'entreprise respecte les normes et les lois, a-t-on besoin d'un label ?

Mme Nicole Notat a répondu, concernant les politiques liées aux territoires et les collectivités territoriales, que le groupe avait retenu, à l'appui d'un chapitre intitulé « *Des*

projets de territoires durables », quatorze propositions ayant vocation, sinon à être opérationnelles, du moins à indiquer des pistes d'action.

Parmi celles-ci, figurent : la demande d'une loi sur la gouvernance territoriale clarifiant les compétences en matière de développement durable ; le développement des agendas 21, comme étant l'un des supports possibles de cette impulsion et de cette clarification, ou de tout autre dispositif permettant une approche cohérente et globale ; l'utilisation de ces dispositifs comme instruments de contractualisation, plus pertinents et plus probants, peut-être, que les contrats de plans. Est mentionnée aussi l'idée que chaque collectivité territoriale puisse, en fonction de sa nature et de sa taille, présenter en début et en fin de mandat un plan et un bilan évaluant les actions écologiques et environnementales menées sur son territoire. De même, l'idée de développer des indicateurs, tels l'achat éco-responsable, est avancée. Le recours au thème de l'environnement en tant qu'élément favorisant le lien social avec une approche intégrée du développement durable, tenant compte des impacts économiques et sociaux, est mis en avant.

Autres propositions : la demande de définition précise des compétences environnementales pouvant être exercées en commun en application de l'article 72 alinéa 5 de la Constitution ; l'idée que, partout au niveau territorial, lorsqu'il y a un projet environnemental lourd, on puisse mettre en place un conseil de développement ou une autre instance *ad hoc* de concertation permettant à chaque collectivité de trouver la structure, l'instance ou le groupe de travail susceptible d'associer les acteurs jugés pertinents ; l'idée encore de la mise en place d'une procédure de consultation du public en amont du processus décisionnel si la commune, le département ou la région le juge utile ; la prise en compte de l'environnement dans les documents d'urbanisme, en particulier pour la prévention des risques, l'évaluation environnementale des plans et des programmes territoriaux ou l'artificialisation des sols ; le développement des compétences et des responsabilités municipales et départementales en termes de protection de la biodiversité ; la mise en place de critères de conditionnalité au regard du développement durable pour les aides accordées aux collectivités dans le cadre des actions soutenues par l'État ou par l'Europe ; systématiser l'achat éco et socialement responsable pour les collectivités territoriales et s'appuyer sur les actions de coopération décentralisée des collectivités locales pour construire le développement durable avec les pays partenaires. Telles sont les mesures concrètes qui ont été retenues.

Quand l'Assemblée nationale sera-t-elle associée à ces travaux ? Il n'appartient pas aux présidents des groupes de travail de le décider mais il semble prévu que l'Assemblée nationale et le Sénat se saisissent des thématiques du Grenelle.

Parmi les lieux où peuvent entrer les ONG, on a parlé du CES national, mais aussi des CESF, les conseils en économie sociale et familiale. On a parlé aussi de la création d'une chambre régionale de l'environnement. La proposition n'a reçu qu'un succès d'estime, chacun considérant qu'il n'y avait pas à créer une nouvelle chambre régionale, que l'intérêt n'était pas d'isoler la question, mais de la traiter au cœur des lieux où se traite également l'économique et le social.

Est-il opportun que les chambres consulaires trouvent des modalités de discussion et d'ouverture avec les ONG ? La question est posée par le rapport, mais le groupe n'a pas statué sur les modalités à retenir.

S'agissant de la question de M. Herth sur la gouvernance des entreprises et le commerce équitable, le rapport envisage l'encouragement des achats éco-responsables ou plus globalement respectueux des concepts de développement durable.

Le label auquel il a été fait référence concernerait les petites et moyennes entreprises encore éloignées des processus de certification ISO, qui considèrent ces sujets comme très complexes et à l'égard desquelles une pédagogie de l'action a été jugée nécessaire. Cette proposition est venue du Centre des jeunes dirigeants, qui a déjà initié un projet en ce sens. L'idée est d'aider les PME, dans un mouvement volontaire, à obtenir un label sur la base d'un référentiel, en appui avec des organismes et des prestataires. Le Centre propose que les PME puissent, en contrepartie de cet engagement et de cette responsabilité dans le domaine de l'écologie et du développement durable, être libérées, par exemple, de certaines contraintes administratives.

Le président Christian Jacob a rappelé que, s'agissant du commerce équitable, les critères existants ont fait l'objet, à un moment donné, d'une normalisation par l'AFNOR. C'est ainsi que l'on est sorti d'une logique de simple identification. Une telle démarche suppose un cahier des charges, à la définition duquel les acteurs économiques soient associés.

Mme Nicole Notat a souligné que deux écueils devaient être évités : d'une part, il convient de ne pas concevoir une norme s'imposant immédiatement à tous ; d'autre part, il importe d'éviter que fleurissent toute une série de labels issus des initiatives spontanées de divers acteurs. Aussi compétents que puissent être ces derniers, la reconnaissance de ces labels ainsi créés serait moins légitime. Il faut distinguer entre les porteurs du référentiel du label, les prestataires de l'évaluation de la matière du label, lesquels doivent être accrédités, et l'autorité qui décerne le label.

M. Patrick Ollier, *président de la commission des affaires économiques*, a rappelé que nombre d'élus locaux avaient mis en œuvre des chantiers HQE. Or la haute qualité environnementale n'existe pas officiellement en tant que norme. La définition d'une norme HQE correspondant à un cahier des charges précis serait opportune et le serait d'autant plus qu'elle peut se faire très rapidement.