



N° 1382

ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

TREIZIÈME LÉGISLATURE

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 14 janvier 2009

RAPPORT

FAIT

AU NOM DE LA COMMISSION DES AFFAIRES ÉCONOMIQUES, DE L'ENVIRONNEMENT
ET DU TERRITOIRE, SUR LA PROPOSITION DE LOI *tendant à réduire*
l'empreinte écologique de la France (n° 1369),

PAR M. YVES COCHET,

Député.

SOMMAIRE

	Pages
INTRODUCTION	5
EXAMEN EN COMMISSION	15
ANNEXE : Personnes auditionnées par le rapporteur	23

MESDAMES, MESSIEURS,

La proposition de loi enregistrée à la présidence de l'Assemblée nationale sous le numéro 1369 a pour objet d'instituer l'empreinte écologique comme instrument de mesure de l'efficacité des politiques menées afin de préserver la planète Terre et la vie. Les débats consacrés à la première lecture du texte relatif au Grenelle de l'environnement, première étape, ont permis de définir des objectifs et des méthodes. Cependant, alors même que le texte du Grenelle, deuxième étape, qui doit porter sur la mise en œuvre concrète des dispositions du premier, est en préparation, on continue de chercher l'aune à laquelle seront appréciés les effets des politiques à venir ou mises en œuvre.

Dans ce contexte, il ne suffit plus de recourir à la notion de développement durable qui, de part son usage excessif et son caractère purement qualitatif, a quelque peu perdu de son acuité. Aujourd'hui cette notion ne constitue plus qu'un modèle souhaitable de l'évolution raisonnée et équitable de l'humanité. Intention louable sans doute mais toujours hantée par la perspective d'une croissance indéfiniment perpétuée, et toujours à la recherche de son instrument de quantification.

Aussi, dans la perspective d'une économie « responsable » ou « écologique », il est impérieux de disposer d'un outil capable de :

- faire l'état des lieux de situations données ;
- évaluer, *a priori*, les effets des actions à mener (par le truchement de la modélisation notamment) ;
- évaluer, *a posteriori*, les effets des actions conduites.

La science économique moderne a couramment recours, comme instrument de mesure des performances, au produit intérieur brut (PIB) qui peut être défini comme suit : valeur totale de la production interne de biens et services dans un pays donné au cours d'une année donnée par les agents résidant à l'intérieur du territoire national. Le PIB est un instrument économique peu contestable dès lors qu'il est considéré sous le seul angle quantitatif de l'économie libérale. Il se révèle sans intérêt particulier pour la mesure de l'économie écologique ou même sociale.

En ce qui concerne cette dernière, l'indice de développement humain (IDH) constitue l'indicateur statistique créé par le programme des Nations Unies pour le développement (PNUD) en 1990. Il établit la moyenne de trois indicateurs que sont la santé (mesurées par l'espérance de vie à la naissance), l'éducation (mesurée par le taux d'alphabétisation des adultes et le taux de scolarisation des enfants), le niveau de vie (logarithme du produit intérieur brut par habitant en parité de pouvoir d'achat).

De son côté, la prise de conscience du péril écologique a conduit à rechercher une mesure des effets des activités humaines sur l'environnement. La plus couramment utilisée est le bilan carbone, qui a permis l'avènement d'un marché. S'il a rendu possible une vaste prise de conscience et dégagé les enjeux énergétiques et climatiques, le bilan carbone ne peut prétendre à être un indicateur exhaustif.

L'empreinte écologique peut-elle revendiquer cette ambition ?

DÉFINITION DE L'EMPREINTE ÉCOLOGIQUE PAR LE WWF

L'empreinte écologique mesure les surfaces biologiquement productives de terre et d'eau nécessaires pour produire les ressources qu'un individu, une population ou une activité consomme et pour absorber les déchets générés, compte tenu des technologies et de la gestion des ressources en vigueur. Cette surface est exprimée en hectares globaux, c'est-à-dire des hectares ayant une productivité égale à la productivité biologique mondiale moyenne. Les calculs d'empreinte utilisent les facteurs de rendement pour prendre en compte les différences de productivité biologique nationale (par exemple, des tonnes de blé par hectare britannique ou argentin) et des facteurs d'équivalence pour prendre en compte les différences de productivité mondiale selon le type de milieu (par exemple, la moyenne de productivité mondiale des forêts par rapport à la moyenne mondiale des terres cultivées).

Les valeurs de l'empreinte et de la biocapacité sont calculées annuellement par le Global Footprint Network. Des collaborations avec les gouvernements nationaux sont recherchées pour améliorer les données et la méthodologie utilisées pour établir les national footprint accounts. À ce jour, la Suisse a achevé l'examen de cette comptabilité nationale particulière. Cette révision est en cours en Belgique, en Équateur, en Espagne, en Finlande, en Allemagne, en Irlande, au Japon et aux Émirats Arabes Unis. La poursuite du développement méthodologique des national footprint accounts est supervisée par un comité d'examen officiel.

Source : WWF, Rapport Planète vivante 2008.

À ce jour, l'empreinte écologique n'est pas en mesure de constituer un indicateur exhaustif. Ainsi, elle ne permet pas de mesurer la dissémination dans l'eau des produits toxiques, les effets en termes de biodiversité de la disparition d'une espèce, les pollutions liées aux activités nucléaires (il faut relever qu'aucun instrument n'existe aujourd'hui qui permet cette mesure).

Dans son avis du 22 octobre dernier : « Dépasser le PIB – indicateurs pour un développement durable », le Comité économique et social européen considère que « *Le PIB est un bon indicateur du rythme de l'économie qui montre les efforts consentis pour gagner de l'argent, sans se soucier de savoir si cela génère des produits et services utiles ou si cela nuit à l'homme et à l'environnement. Nous avons surtout besoin d'appareils de mesure indiquant la distance qui nous sépare encore d'une économie durable et solidaire* ».

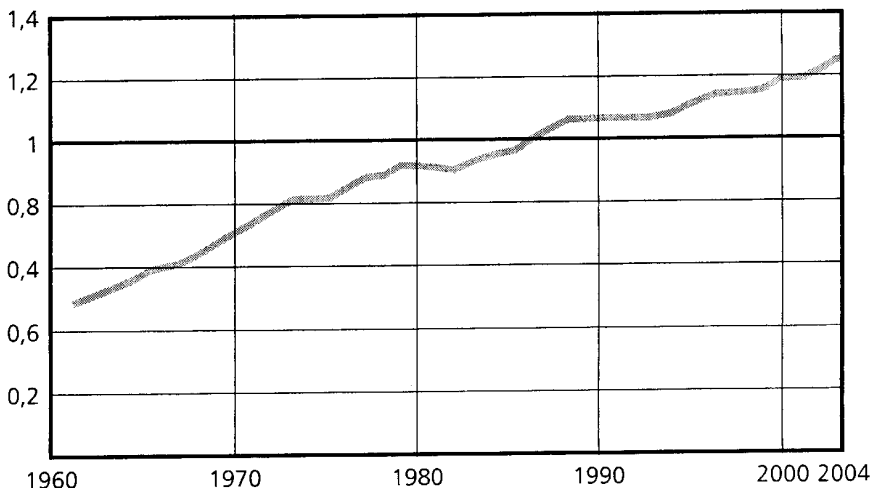
Cependant, l'empreinte écologique demeure l'indicateur le plus complet et le plus aisément accessible. Elle a permis une prise de conscience de la finitude de

la planète, en termes de ressources comme en termes de pollution. L’empreinte écologique a aussi établi de façon définitive que l’ensemble de l’humanité était solidaire devant le risque de catastrophe écologique. En résumé, il s’agit du seul indicateur emportant de façon intrinsèque des valeurs.

Il n’est pas inutile de citer à nouveau le Comité économique et social européen : « *Il existe un indicateur de la durabilité et de l’évolution de cette dernière : à savoir, l’empreinte écologique qui constitue, malgré ses lacunes, le meilleur indicateur global disponible en matière de développement durable sur le plan environnemental. L’empreinte écologique est un excellent outil de communication et l’un des rares, sinon unique, à prendre en compte les conséquences environnementales de nos modes de consommation et de production (importations et exportations) pour les autres pays. Il peut être affiné en cours d’utilisation et remplacé à l’avenir, lorsque d’éventuels instruments plus efficaces seront mis au point. Il n’existe pas encore d’indicateur du développement social qui mesure efficacement différents aspects de la qualité de vie de manière à en donner une image réaliste* ».

L’empreinte écologique a encore le mérite de montrer que le caractère insoutenable de nos économies relève autant de l’utilisation de ressources non renouvelables que de l’abus de ressources renouvelables. De fait, l’humanité consomme celles-ci plus rapidement que les écosystèmes ne les régénèrent. Le graphique ci-dessous, montre que la biocapacité globale de la Terre a été dépassée au milieu des années 1980, créant par là une « dette écologique ».

En planètes



Source : WWF, Rapport Planète vivante 2008.

LE MODE DE CALCUL DE L'EMPREINTE ÉCOLOGIQUE

Mathis Wackernagel et William Rees ont proposé un premier mode de calcul simplifié basé sur la somme mathématique des surfaces bioproductives suivantes :

1. le sol consommé par l'environnement construit ;
2. le « sol énergétique » (surface nécessaire pour cultiver la biomasse équivalente à l'énergie consommée et pour un calcul plus fin pour l'absorption du CO₂) ;
3. les écosystèmes (terrestres et aquatiques) utilisés pour produire l'alimentation ;
4. le sol consommé pour la production des produits forestiers ou agroforestiers.

Ce calcul produit une « empreinte » traduite en équivalent-hectares bioproductifs consommés, mettant clairement en évidence le lien entre population, modes de développement (plus ou moins consommateurs de ressources) et soutenabilité du développement. Rapporté à l'individu, au quartier, à la ville ou à un pays (ou objet, ou service), et analysé, le calcul plus détaillé met en exergue, de manière pédagogique, les points sur lesquels agir en priorité, tant pour l'individu que pour une collectivité.

Le calcul peut encore être précisé en ajoutant aux superficies biologiquement productives nécessaires pour produire les aliments animaux et végétaux, le bois et produits dérivés :

1. les surfaces annexes consommées pour les habitants (routes, parkings, ports, aéroports, habitat de loisir, résidences secondaires) ;
2. les surfaces nécessaires à l'absorption du CO₂ (ou des émissions de gaz à effet de serre en équivalent CO₂) ;
3. les surfaces nécessaires à l'absorption ou au traitement et stockage des déchets (ex : eaux usées, boues de station d'épuration, déchets d'incinération, déchets envoyés en décharge, etc.) ménagers, industriels et spéciaux, dont nucléaires.

Plus tard, le calcul pourrait éventuellement intégrer certaines dégradations écologiques et sanitaires secondaires liées par exemple :

- à l'exportation ou au traitement différé de déchets ;
- aux immixtions chroniques et accidentelles de toxiques dans l'atmosphère, les sols, les océans et les chaînes alimentaires ;
- à la dégradation, désertification, salinisation et perte de sol, etc. ;
- à des sols durablement pollués (ex : zones interdites de Bélarus, suite aux retombées de Tchernobyl) ;
- à la fragmentation écologique.

Source : WWF.

Mesurée à l'aune de l'empreinte écologique, la quantification du risque créé par l'appauvrissement des ressources et services rendus par la nature connaît une évolution inquiétante. En 2008 la dette mondiale se chiffrait à quatre années planète. Si le rythme actuel de la consommation de ressources et la croissance démographique devaient se poursuivre, ce déficit se chiffrerait en 2050 à 34 années-planète.

DÉFINITION DE LA BIOCAPACITÉ

La biocapacité d'une zone biologiquement productive donnée désigne sa capacité à générer une offre continue en ressources renouvelables et à absorber les déchets découlant de leur consommation.

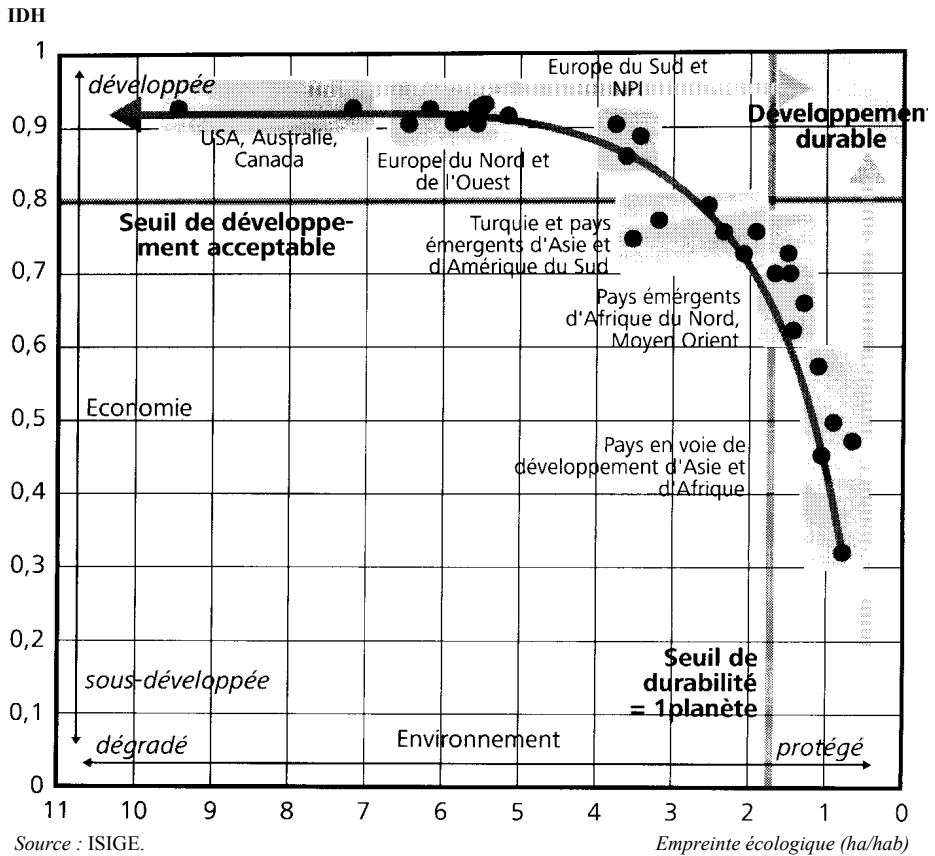
Si l'empreinte écologique d'une zone est supérieure à sa biocapacité, alors cette zone n'est pas utilisée de manière durable.

Source : GreenFacts.

Ainsi, il est plus prudent de renoncer à vouloir bâtir un instrument de mesure unique même si l'empreinte écologique peut et doit devenir le principal outil de cette mesure.

Dans son ouvrage : *Green deal, propositions pour une sortie de crise* (novembre 2008, Le Cri Edition et Etopia éditeurs), M. Jean-Marc Nollet propose de croiser empreinte écologique et indicateur de développement humain. Selon les propres termes de l'auteur, « les deux indicateurs croisés montrent qu'aucun pays n'atteint simultanément le seuil de durabilité écologique et le seuil de développement acceptable. Le graphique montre que ni les pays des groupes « USA, Australie, Canada », « Europe du nord et de l'ouest » et « Europe du sud », ni ceux des groupes « pays émergents d'Asie et d'Amérique du sud + Turquie », « pays émergents d'Afrique du nord, Moyen-Orient, Asie » et « pays en voie de développement » ne satisfont aux besoins des générations actuelles (indicateur de développement humain supérieur à 0,8) et aux besoins des générations futures (empreinte écologique inférieure ou égale à une Terre, soit un peu plus de 2 hectares par habitant et par année) ».

Le graphique figurant page suivante illustre ce propos.



Enfin, il faut souligner que l’empreinte écologique :

– est fonctionnelle, elle constitue un outil reconnaissable par la sphère sociale de part l’implication des individus et des groupes qu’elle est susceptible d’emporter ;

– offre des bases de données transparentes de par, notamment, l’accessibilité de son mode d’élaboration ;

– n’est pas appropriable ni confiscable, elle fonctionne à la manière des logiciels libres utilisés en informatique, ou de Wikipédia sur la toile.

La présente proposition de loi ne saurait se borner à un simple exposé théorique et éventuellement éthéré. Bien au contraire, la portée pratique de l’empreinte écologique doit être mise en exergue.

Alors que six mois nous séparent des prochaines élections européennes, il ne faut pas laisser passer la chance de s'interroger sur les choix : que veut l'Europe pour le monde de demain ? L'Europe veut-elle être l'un des promoteurs d'un mode de vie équitable et respectueux de l'environnement ? De son côté, la France est-elle prête à réduire son empreinte écologique ?

À titre d'exemple, on peut se pencher sur la quantification, en termes d'empreinte écologique, de l'augmentation du volume des transports commerciaux dans le monde entre 1961 et 2005.

En 1961, l'empreinte de tous les biens et services échangés entre nations représentait 8 % de l'empreinte écologique de l'humanité. En 2005, ce chiffre s'élevait à plus de 40 %. Les pays débiteurs et créditeurs écologiques s'appuient de plus en plus sur la biocapacité des autres pour soutenir leurs modes de consommation. Une part des ressources importées est effectivement consommée dans le pays d'importation, tandis que d'autres sont transformées et réexportées pour réaliser un gain. Les émissions de carbone liées à la production de biens et services importés sont comprises dans l'empreinte des importations.

La mesure selon laquelle les pays satisfont leur demande en ressources par le biais d'importations varie en fonction de leur richesse. Dans les pays à haut revenu, l'empreinte des importations représentait, en 2005, 61 % de leur empreinte de consommation totale, contre 12 % en 1961. Dans les pays à revenu moyen, la part des importations était de 30 % en 2005, contre 4 % en 1961. Enfin, dans les pays à faible revenu, elle était de 13 % en 2005 contre seulement 2 % en 1961.

En 2005, les États-Unis d'Amérique totalisaient la plus grande empreinte d'exportation, suivis par l'Allemagne et la Chine. Ils avaient également la plus grande empreinte d'importation, avec la Chine en deuxième position et l'Allemagne en troisième. Alors que l'Union européenne abrite moins de 8 % de la population mondiale, ses importations en provenance du reste du monde représentaient, en 2005, 13 % de l'empreinte totale liée au commerce international, et ses exportations 10 %. L'empreinte des importations nettes de l'Union européenne était, en 2005, de 199 millions d'hectares globaux, soit l'équivalent de plus de 18 % du total de sa biocapacité domestique. Si on ne considère que les pays membres de l'Union européenne pour lesquels des données sont disponibles tant en 2005 qu'en 1961, l'empreinte des importations nettes a augmenté de 73 %.

Ces chiffres illustrent l'évolution de nos modes de consommation, ainsi, le poids de matière transportée quotidiennement pour un Français en 2005 (soit 70 kilogrammes) n'a singulièrement pas varié depuis 1961. Si l'on se rapporte aux chiffres cités plus haut, on peut estimer l'aggravation liée aux importations nécessaires à 73 %. À partir de ces données, il est possible de réfléchir à nos modes de consommation et leurs conséquences mais aussi à l'évolution de notre agriculture.

De toute évidence, la consommation de fruits et légumes hors saison a un double impact négatif : augmentation des émissions de gaz à effet de serre, accaparement de terres agricoles sacrifiées à des cultures d'exportation au détriment de cultures vivrières, souvent dans des pays qui ne sont pas autosuffisants sur le plan alimentaire.

Ainsi, la sagesse commande de ne plus encourager ces pratiques et de revenir à une consommation saisonnière de fruits et légumes locaux. Ceci implique une « relocalisation » de notre agriculture. Il ne s'agit bien entendu pas d'un retour à un quelconque protectionnisme ni de sonner le glas du commerce équitable mais d'une pratique de consommation compatible avec la préservation d'un environnement viable. Il est impérieux de réorienter nos consommations et notre agriculture.

Le tripode de cette « agriculture compatible » se déclinera comme suit : biologique, locale et saisonnière.

L'agriculture biologique exclut notamment les pesticides meurtriers qui empoisonnent les organismes et l'environnement, elle est respectueuse de la biodiversité.

L'agriculture locale préserve les terroirs et doit être développée afin de permettre aux populations de trouver, à proximité, les aliments dont elles ont besoin.

L'agriculture saisonnière constitue un retour à la raison. À l'instar de l'agriculture locale, elle limite de façon drastique les transports lointains facteurs de consommation d'énergies fossiles et, partant, d'émission de CO₂. Bien plus, il s'agit, à terme, de rétablir un équilibre puisque les pays producteurs, souvent pauvres ou en développement, sacrifient des surfaces agricoles utilisables, parfois jusqu'à la déforestation, au détriment des cultures vivrières et se voient conduites à importer des aliments.

En résumé, il s'agit d'un retour à l'autosuffisance alimentaire des pays dits développés et, plus loin, de rendre à leur autonomie des populations qui sont dans le besoin.

Dans le même ordre d'idée, il est urgent de mettre un terme à la raréfaction des ressources halieutiques. Les pêches lointaines détruisent l'écosystème et sont sources d'émanation de CO₂, avec 5 500 kilomètres de côtes, il n'est pas déraisonnable d'imaginer que la France puisse s'approvisionner elle-même.

L'autonomie locale peut encore être déclinée dans le secteur des déchets, les pays réputés développés gagneront à atteindre une certaine maturité dans ce domaine. Le recyclage et la valorisation des déchets doivent être l'affaire des pays qui les produisent, il ne s'agit plus d'exporter nos déchets mais de donner aux pays qui n'en ont pas la maîtrise les technologies du retraitement.

Ces trois exemples, loin d'être anodins, constituent des mesures de simple bon sens susceptibles de remettre sur pied un monde qui marche sur la tête et ne laisse pas de mettre en péril son propre avenir. L'empreinte écologique, si elle n'a pas la prétention d'être une panacée, n'en demeure pas moins un outil de mesure et de prévision dont les vertus pédagogiques ne sont plus à démontrer. Elle peut et devra être combinée avec d'autres indicateurs, cela ne constitue pas une raison pour ne pas l'adopter : il n'existe à ce jour aucun instrument équivalent.

EXAMEN EN COMMISSION

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 Olier 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 cohérents 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*.

ANNEXE

Personnes auditionnées par le rapporteur

- M. Jean-Stéphane Devisse, directeur adjoint au WWF France ;
- Mme Carole Bloquet, directrice environnement, traitement et innovation de SITA France, filiale de SUEZ Environnement et M. Christophe Beurois responsable de Médiation et Environnement ;
- Mme Michèle Pappalardo, commissaire générale au développement durable, M. Bruno Tregouët, directeur du service de l'observation et des statistiques au Commissariat général au développement durable, M. Stanislas Bosch-Chaumont, conseiller parlementaire de Mme Nathalie Kosciusko-Morizet, M. Jérôme Pardigon, conseiller technique au cabinet de M. Roger Karoutchi.