

# Grenelle : la France bonne élève

Vincent Jacques le Seigneur, maître de conférence à Sciences Po,  
secrétaire général de l'Institut national de l'énergie solaire (INES)

À n'en pas douter, le Grenelle de l'environnement restera dans la mémoire collective, sinon comme une catharsis, en tous les cas comme une prise de conscience tant inédite qu'inattendue des grands enjeux environnementaux par les pouvoirs publics français. « *Le Grenelle n'est pas une fin, c'est un commencement* », a déclaré Nicolas Sarkozy. C'est un fait. Qu'il s'agisse d'opportunisme ou de conviction de la part du chef de l'État, la forte mobilisation qu'il a suscitée, le dialogue fécond instauré entre les parties prenantes, la qualité des travaux produits par les participants et le constat partagé auquel ils ont conduit ne pourront être rayés d'un trait de plume. « *La planète brûle* » mais tout semble indiquer que, désormais, nous ne regardons plus ailleurs.

## Le discours de la méthode

Avant d'être une révolution dans les faits, le Grenelle doit être, à en croire ses promoteurs, un changement de méthode : décision partagée, accès à l'information, évaluation des projets, principe de précaution seront désormais dans la boîte à outils de tous les décideurs. Reste à savoir si c'est réellement innovant ou si, ce faisant, la France ne se met pas tout simplement en conformité avec des orientations européennes auxquelles elle a donc déjà souscrit, du moins sur le papier.

**En premier lieu, la concertation.** « Pour tous les grands projets, la décision négociée à cinq se substitue à la décision administrative »<sup>(1)</sup>, a ainsi annoncé le président de la République. Et les associations si souvent écartées du processus de décision de s'en féliciter. Pourtant, il n'y a là rien de bien nouveau. Cette concertation est organisée par la Convention d'Aarhus, adoptée en 1998 par 37 pays, et entrée en vigueur<sup>(2)</sup> le 30 octobre 2001. Ce texte, qui s'impose donc à la France, prévoit expressément la participation du public aux décisions ayant un effet sur l'environnement (art. 6 et annexe 1). De plus, le 6e programme d'action pour l'environnement (2002-2010), qui fixe le cadre des politiques européennes dans ce domaine, met lui aussi l'accent sur « *la collaboration avec les parties prenantes au sein d'un vaste processus de consultation* ». Or, ce texte a été adopté le 22 juillet 2002, soit cinq ans avant le Grenelle. Enfin, les réactions des acteurs impliqués dans le Grenelle laissent penser que la partie n'est pas gagnée. Loin s'en faut. Ainsi, le 13 février dernier, syndicats et associations<sup>(3)</sup> ont de nouveau dénoncé d'une même voix un écart important entre les annonces de la table ronde finale d'octobre en matière de transport, et les décisions – ou plutôt les non décisions – des pouvoirs publics.

**Deuxième outil, l'accès à l'information.** « *Nous allons créer un droit à la transparence totale des informations environnementales et de l'expertise. Toutes les données, sans exception, seront désormais communicables, y compris sur le nucléaire et les OGM* ». Dont acte. Mais cet accès à l'information est lui aussi garanti par la Convention d'Aarhus (art. 4) : « *les parties doivent garantir que des personnes physiques et morales, quels que soient leur nationalité et leur domicile et indépendamment de tout intérêt, puissent demander des informations dans le domaine de l'environnement* ». Il est vrai qu'en France cette transparence a toujours posé problème. Pour mémoire, la directive européenne<sup>(4)</sup> sur la liberté d'accès à l'information environnementale adoptée en 1990 n'a été transposée en France qu'en 1999 ! C'est dire notre frilosité en la matière.

(1) syndicats, entreprises, ONG, élus et administration

(2) par le biais d'une directive européenne

(3) trois syndicats (CGT, CFDT et CFE-CGC) et sept associations (Amis de la terre, Fédération nationale des associations d'utilisateurs des transports, Fondation Nicolas Hulot, France nature environnement, Greenpeace, Réseau Action Climat France, et WWF)

(4) directive 90/313/CE

**Troisième outil, l'évaluation écologique :** « *Tous les grands projets publics seront désormais arbitrés en intégrant leur coût pour le climat (...) et pour la biodiversité* ». Là encore, on ne peut que se féliciter de la volonté de la France de rentrer dans le rang. Une directive européenne de 1985, révisée en 1996<sup>(5)</sup>, exige en effet que soit effectuée, pour une vaste gamme de projets, une évaluation de leur incidence sur l'environnement et notamment les effets sur la biodiversité, la faune et la flore, le sol et l'eau, les facteurs climatiques, le paysage et la santé humaine. En 1998, le Conseil de Cardiff a invité les différentes formations du Conseil à élaborer des stratégies et des programmes visant l'intégration des considérations environnementales dans leurs domaines respectifs. Sont concernés l'énergie, les transports et l'agriculture, l'industrie, le marché intérieur, la pêche... Enfin, en 2001, une nouvelle directive relative à l'évaluation des incidences de certains plans et programmes sur l'environnement<sup>(6)</sup> a été adoptée. Elle a pour but d'introduire l'évaluation environnementale d'une manière systématique et globale dans la prise de décision politique<sup>(7)</sup>. La transposition de cette directive en France s'est faite par ordonnance, en juin 2004. Il y a déjà trois ans.

**Quatrième outil : la mise en œuvre du principe de précaution.** « *Le principe de précaution n'est pas un principe d'interdiction. C'est un principe de vigilance et de transparence. Il doit donc être interprété comme un principe de responsabilité* ». Voilà qui a le mérite d'être clair. Jacques Attali, qui conseille au président de la République de s'en affranchir, semble ignorer que l'article 130 R du Traité de Maastricht<sup>(8)</sup>, signé le 7 février 1992, a introduit la précaution comme principe cardinal des politiques mises en œuvre par l'Union européenne. Le savant conseiller était pourtant alors premier sherpa du président Mitterrand... Repris dans le Traité d'Amsterdam (1997), le principe de précaution a même fait l'objet, en 2004, d'un article dans la Constitution, au cas où certains seraient tentés, par ignorance, de vouloir contester l'ordre supérieur du droit européen. Il figure désormais dans le Traité de Lisbonne : « *La politique de l'Union dans le domaine de l'environnement (...) est fondée sur les principes de précaution et d'action préventive, sur le principe de la correction, par priorité à la source, des atteintes à l'environnement et sur le principe du pollueur-payeur* », énonce l'article 174.

Non seulement Nicolas Sarkozy n'a pas fait fi de ce principe européen, mais il a voulu aller plus loin en demandant que soit inversée la charge de la preuve : « *Ce sera aux projets non écologiques de prouver qu'il n'était pas possible de faire autrement* ». Une innovation si radicale qu'elle fait douter certains observateurs : « *Le Président n'a pas dû réellement mesurer ce que cela signifiait* » affirme ainsi Bruno Rebelle, l'ancien directeur de Greenpeace.

## Les politiques revisitées par le Chef de l'État

Dans son discours de clôture au Palais de l'Élysée, le 25 octobre 2007, le président de la République ne s'est pas limité à donner un cadre général. Sur chaque dossier, il a voulu fixer de nouvelles règles. L'examen méticuleux de ces annonces permet là aussi de constater que la France, loin d'être le héraut de l'environnement en Europe, cherche plus modestement à se mettre en conformité avec des règles auxquelles elle n'avait jamais voulu se plier jusque-là.

**Premier exemple, les déchets.** « *Nous retiendrons toutes les propositions qui permettent d'interdire ou de taxer les déchets inutiles comme le suremballage* ». La première directive européenne sur les déchets, qui date de 1975, précise « *que la partie des coûts non couverte par la valorisation des déchets doit être supportée conformément au principe du pollueur-payeur* ». Du reste, la création, en 1992, d'un organisme mutualisé par la profession, Eco-emballages, constitue un exemple concret de mise en œuvre de ce texte. Initiative de la gauche, il permet grâce aux contributions obligatoires des producteurs d'emballages d'aider financièrement les collectivités à en assurer la valorisation.

**Autre annonce :** « *La priorité ne sera plus à l'incinération mais au recyclage des déchets* », a prévenu le chef de l'État. S'il est vrai que cela constitue un tournant en France, là encore, la politique communautaire relative à la gestion des déchets a depuis longtemps hiérarchisé les priorités par ordre décroissant : la diminution des quantités, le recyclage et la réutilisation, et enfin l'incinération. Deux ans avant le Grenelle, cette volonté avait été réaffirmée par le Commissaire européen Stavros Dimas lors de la présentation de la Stratégie thématique sur les déchets : « *Il est temps d'adopter une approche plus moderne et d'agir en faveur du développement et de l'amélioration des activités de recyclage. C'est précisément l'objet de notre stratégie* », avait-il expliqué.

(5) directive 97/11/CE

(6) directive 2001/42/CE

(7) Un projet qui nécessite une évaluation d'impact selon la Directive de 1985 serait par exemple la construction d'une autoroute tandis que l'évaluation stratégique selon la Directive de 2001 concerne le programme des transports.

(8) connu sous le nom du Traité sur l'Union européenne ou TUE

**Deuxième sujet : la problématique de l'énergie dans le bâtiment.** Ce thème a été l'objet de toutes les attentions. « *L'objectif est d'améliorer de 20 % notre efficacité énergétique d'ici à 2020. Et notre deuxième priorité de viser un objectif de plus de 95 % d'énergie électrique sans effet sur le climat, c'est-à-dire sans carbone* ». Premier constat, cet objectif, au demeurant essentiel dans la lutte contre le changement climatique, est inscrit dans le Traité de Lisbonne : « *La politique de l'Union dans le domaine de l'énergie vise à (...) promouvoir l'efficacité énergétique et les économies d'énergie ainsi que le développement des énergies nouvelles et renouvelables* » (Article 176 A). La France ne peut donc y déroger.

Certes, on ne peut que se féliciter de la volonté du président de la République lorsqu'il déclare : « *Dès 2008, tous les ministères et toutes les administrations feront leur bilan carbone et engageront un plan pour améliorer de 20 % leur efficacité énergétique* ». Mais l'annonce du grand plan d'isolation dans le bâtiment est en partie redondante avec la directive pour la performance énergétique des bâtiments<sup>(9)</sup> (2002), et le plan d'action pour l'efficacité énergétique (2006) qui vise à réduire les consommations moyennes du bâtiment de 20 % d'ici 2020 par rapport à 1990. Ironie de l'histoire, le 17 octobre dernier, la Commission européenne envoyait un avis motivé – dernière étape avant la saisine de la Cour de justice – à la France et à la Lettonie car ces deux États n'avaient pas notifié les mesures exigées par cette directive, ce qui aurait dû être fait depuis le 4 janvier 2006.

### L'épineuse question des moyens

S'il est trop tôt pour juger de la pertinence et de l'efficacité des orientations prises dans le cadre du Grenelle, une chose est sûre : elles vont être coûteuses. Ce qui n'est pas sans poser problème puisque les finances publiques ne sont pas dans leur meilleur jour et que la croissance n'est pas au rendez-vous. Le président de la République a balayé du revers de la main tout impôt nouveau. « *Les prélèvements du Grenelle iront au financement du Grenelle (...). Je suis contre toute fiscalité supplémentaire qui pèserait sur les ménages et les entreprises. Tout impôt nouveau doit être strictement compensé* », a-t-il déclaré.

**Premières entorses à la règle.** Pourtant, certaines exceptions sont d'ores et déjà prévues. « *Je propose que l'on taxe les camions qui traversent la France et utilisent notre réseau routier* », a ainsi précisé le Chef de l'État. Une volonté qui respecte à la lettre la directive Eurovignette adoptée en 2006 en vue d'instaurer un cadre communautaire à la tarification de l'usage des infrastructures routières et qui donne aux États membres la possibilité de différencier les péages en fonction du type de véhicule, sa catégorie d'émissions (classification « EURO »), le degré de dommages qu'il occasionne aux routes, ainsi que le lieu, le moment et le niveau de l'encombrement. Cela permet de lutter contre les problèmes causés par la congestion du trafic, y compris les dommages causés à l'environnement, sur la base des principes de « l'utilisateur payeur » et de « pollueur payeur ».

**Un bonus-malus peu dissuasif.** Quant à la taxe « *écologique annuelle sur les véhicules neufs les plus polluants* », c'est un peu de la poudre aux yeux. Le bonus-malus inscrit dans la loi de Finances rectificative sera payé par l'État aux acheteurs de voitures peu gourmandes et permet de subventionner les uns en taxant les autres, sans ainsi impacter sur les ressources de l'État. Il s'échelonne entre 200 euros, quand les émissions de CO<sub>2</sub> sont comprises entre 121 et 130 grammes/kilomètre (30 % des ventes), et monte jusqu'à 1 000 euros pour les très rares voitures de moins de 100 grammes que sont les diesels Lupo Volkswagen et Smart. Et un bonus supplémentaire de 300 euros pour la mise à la casse des voitures de plus de quinze ans.

L'État a renoncé à ses ambitions en ne retenant pas le seuil de 120 grammes/kilomètre et en choisissant comme cible pour le premier bonus les 130 grammes. Un signal considéré comme défavorable alors même que la Commission européenne prépare un projet de directive prenant 120 grammes comme objectif de rejet de gaz à effet de serre. Et aucune prime ni pénalité ne s'appliquera aux véhicules dont les émissions sont comprises entre 130 et 160 grammes, alors qu'elles constituent environ 45 % du marché.

**Les manœuvres sur la TVA.** Pour les pouvoirs publics, on doit pouvoir mettre en œuvre « *une TVA à taux réduit sur tous les produits écologiques qui respectent le climat et la biodiversité* ». Problème, si les États membres de l'Union européenne restent libres de fixer les taxes de leurs choix, ce n'est pas le cas de la TVA et de certaines accises. Ainsi, la TVA doit avoir un taux minimum standard de 15 %. Au-delà de ce seuil, chaque pays est libre de fixer le niveau de la TVA et peut à l'instar de Dominique Voynet proposer de la majorer « *pour les produits de luxe et les produits les plus polluants* ». Mais en deçà, les taux réduits doivent être définis à l'unanimité. Ce qui, dans l'Europe des 27, n'est pas gagné.

(9) « *Dès avant 2012, tous les bâtiments neufs construits en France répondront aux normes dites de basse consommation et dès 2020, tous les bâtiments neufs seront à énergie positive, c'est-à-dire qu'ils produiront davantage d'énergie qu'ils n'en consomment* ».

**L'impossible taxe carbone.** Ce débat n'est pas nouveau. Un projet d'écotaxe européen avait vu le jour dès 1991, la Communauté européenne devenant alors la première région industrielle à proposer une taxe sur l'énergie afin de limiter les émissions de dioxyde de carbone. La taxe proposée<sup>(10)</sup> était calculée pour 50 % sur le contenu en carbone du pétrole et 50 % sur le contenu énergétique. Les trois poids lourds de l'Europe ont fait un front unis contre ce projet : l'Allemagne bien que favorable à une taxe commune était affaiblie économiquement par la réunification, la France s'opposait à la prise en compte du nucléaire et l'Angleterre, qui présidait alors le conseil européen, invoquait la subsidiarité. Résultat des courses : ce projet a échoué et le Commissaire en charge de l'environnement, porteur du projet, Carlo Ripa di Meana, a démissionné.

Deux ans plus tard, les Danois ont voulu remettre le couvert pendant leur présidence en proposant l'adoption d'une taxe identique à celle qu'ils avaient mis en œuvre dans leur propre pays. C'était sans compter avec l'Angleterre qui campait sur sa position de refus. Au conseil environnemental de juin 1993, la perfide Albion mais aussi la France votèrent contre la proposition danoise. Aujourd'hui, il est à craindre que ce qui n'a pas été possible dans l'Europe des 12 ne puisse l'être dans l'Europe des 27.

C'est d'ailleurs la principale faiblesse du Traité de Lisbonne, comme des textes précédents : la fiscalité fait partie des domaines d'exception qui échappent à la majorité qualifiée. C'est pourquoi le projet d'une « *taxe climat-énergie en contrepartie d'un allègement de la taxation du travail* » est souhaitable mais peu réaliste.

## Les ruptures confirmées en Conseil des ministres

Lorsque que, le 31 octobre 2007, le Grenelle fait l'objet d'une Communication en Conseil des ministres, les ambitions de la France sont à nouveau affirmées et tous les sujets, ou presque, font l'objet d'un *aggiornamento*. Au moins en apparence.

**Ainsi, en est-il de la question des transports :** « *La priorité ne sera plus au rattrapage routier mais au rattrapage des autres modes de transports* », ce qui marque un renversement complet des priorités des pouvoirs publics français en la matière. C'est un fait. Curieuse coïncidence, la répartition des fonds consacrés aux réseaux transeuropéens sur la période 2007-2013, présentée par Jacques Barrot le 22 novembre suivant, marque, elle aussi, un véritable tournant. Près des trois quarts des fonds communautaires (5,1 milliards d'euros) portent sur le ferroviaire et si la navigation fluviale n'a pas été négligée, la route fait figure de parent pauvre : la grande majorité des dossiers ont été écartés par la Commission, à l'exception de tronçons symboliques, comme celui qui relie Belfast au sud de l'Irlande. Nos choix sont donc bien en phase avec l'approche européenne. À croire que la France était au courant de ce programme européen...

**Dans le domaine des énergies renouvelables,** l'ambition est au rendez-vous. « *Nous voulons faire de la France le leader des énergies renouvelables, au-delà même de l'objectif européen de 20 % de notre consommation d'énergie en 2020* », a déclaré le chef de l'État. Ce qui n'est pas gagné, car si l'hydraulique compte pour 14 % dans la production nationale d'électricité, les autres énergies renouvelables n'y participent que pour 1 % (éolienne, solaire, et biomasse cumulés). La France est donc très en retard par rapport à ses voisins et il lui sera bien difficile de tenir l'objectif fixé par la directive européenne : 21 % d'énergies renouvelables dans la consommation brute d'électricité dès 2010. Malheureusement cette audace a fait long feu. Dans une lettre adressée le 15 janvier au président de la Commission José-Manuel Barroso, Nicolas Sarkozy estime que « *compte tenu de la faible contribution française aux émissions de gaz à effet de serre, nous ne pourrions accepter un objectif national opposable supérieur à 20 %* ». Dans son projet de directive, la Commission assignait à la France un objectif 23 % !

**Les pesticides constituent un sujet majeur d'inquiétude** pour la santé publique tout autant que pour l'environnement ; ils ont eu, et c'est heureux, un traitement de premier plan lors du Grenelle : les pouvoirs publics français semblent décidés à réduire de 50 % les molécules les plus dangereuses dans les 10 ans qui viennent. Dommage que, là encore, l'audace ait été de courte durée puisque dans son discours de clôture, Nicolas Sarkozy a finalement eu recours au conditionnel : « *un plan pour réduire de 50 % l'usage des pesticides, dont la dangerosité est connue, si possible dans les dix ans qui viennent* ». Une hésitation d'autant plus regrettable que cet objectif est déjà inscrit dans la directive européenne de juillet 2006 qui vise la réduction de l'utilisation de certaines substances de 25 % en cinq ans et 50 % d'ici dix ans. Une législation qui a du reste reçu l'accord des ministres de l'agriculture de l'UE le 17 décembre dernier, à Bruxelles. Un accord politique des Vingt-sept qui est important puisqu'il suivait l'avis rendu en première lecture par le Parlement européen sur ce texte, en octobre dernier. Serions-nous devenus moins ambitieux ?

(10) 3 \$ par baril de pétrole en 1993 suivit d'une augmentation progressive d'1 \$ par ans jusqu'à 2000.

**Enfin, les OGM se sont évidemment imposés** au menu du Grenelle : une commission spéciale leur a même été dédiée. Ce qui n'est pas rien. Un lieu de dialogue organisé entre les parties prenantes existe enfin en France, ce qui constitue déjà une avancée. S'agissant des décisions, elles ont été prises dans la douleur et après beaucoup de tergiversations. Et si, pour finir, la France a fait jouer la clause de sauvegarde<sup>(11)</sup> pour refuser la mise en culture du maïs MON 810, le seul autorisé à la culture en Europe, elle s'inscrit ce faisant dans un mouvement plus général. « *Le gouvernement engage la procédure contradictoire afin de déposer une clause de sauvegarde sur la culture du maïs OGM MON810, jusqu'à la réévaluation par les instances européennes de l'autorisation de commercialisation de cet OGM* », dit laconiquement le communiqué des services du Premier ministre. En effet, le 30 octobre, à Bruxelles, les ministres européens de l'environnement ne sont pas parvenus à dégager de majorité sur la clause de sauvegarde imposée par l'Autriche à deux variétés de maïs transgénique. Ce pays estime en effet que les études scientifiques ne permettent pas, actuellement, de démontrer leur innocuité et a donc décidé de les interdire. Soumise au vote du Conseil pour la troisième fois depuis 2005, la décision de l'Autriche a cette fois recueilli l'approbation de 15 pays, mais 4 ont voté pour et 8 se sont abstenus (dont la France), empêchant ainsi de trouver une majorité qualifiée.

Simultanément, la directive européenne sur les OGM, qui date de 2001, a enfin été transposée. Enfin presque. Le projet de loi comprend un certain nombre d'avancées : déclaration des cultures OGM à la parcelle, responsabilité du distributeur et du cultivateur d'OGM en cas de préjudice subi par un voisin, création d'une Haute Autorité... Mais il constitue aussi un recul par rapport au Grenelle : le texte évoque « *la liberté de consommer et de produire avec ou sans organisme génétiquement modifié* », alors que les conclusions du Grenelle mentionnaient le libre choix de produire et consommer « *sans OGM* ». Devant la levée de boucliers, des deux bords, provoquée par ce texte, le Gouvernement a décidé de surseoir et de reporter son examen à la prochaine session parlementaire.

Faire l'analyse critique du Grenelle de l'environnement ne doit pas conduire « *à jeter le bébé avec l'eau du bain* ». Si cette grand-messe permet à la France « *de se montrer exemplaire et faire du développement durable la priorité de sa présidence à venir de l'Union européenne* », comme l'a déclaré Jean-Louis Borloo dans sa communication en Conseil des ministres, l'exercice n'aura pas été vain. Au contraire. Mais une telle ambition nécessite une vigilance de tous les instants, l'appui inconditionnel du chef de l'État et des moyens de mise en œuvre : « *Notre ambition n'est pas d'être aussi médiocre que les autres sur les objectifs, ce n'est pas d'être dans la moyenne. Notre ambition c'est d'être en avance, d'être exemplaire* ». Au président de la République, nous avons tous envie de répondre : « *chiche!* ». ■

(11) Clause prévue dans les Directives 90/219/CEE et 2001/18/CE sur les OGM qui permet d'interdire provisoirement, après examen des raisons invoquées, la culture ou la vente d'un OGM autorisé dans l'UE, en invoquant un risque pour la santé et l'environnement. Elle a été utilisée par six pays de l'Union européenne et a été invoquée en dix occasions : trois fois par l'Autriche, deux fois par la France (en novembre 1998 pour deux types de colza génétiquement modifiés) et une fois par l'Allemagne, le Luxembourg, la Grèce, le Royaume-Uni et la Hongrie. Concernant le seul maïs MON 810, cela porte à quatre le nombre de pays qui l'ont déjà activée : France, Autriche, Hongrie et Grèce.