



FEUILLE DE ROUTE POUR LA TRANSITION ECOLOGIQUE



La conférence environnementale

les 14 et 15 septembre 2012

Palais d'Iéna - Paris



FEUILLE DE ROUTE POUR LA TRANSITION ECOLOGIQUE

SEPTEMBRE 2012

La Conférence environnementale pour la transition écologique s'est tenue les 14 et 15 septembre 2012 au Palais d'Iéna.

Ouverte par le Président de la République, clôturée par le Premier ministre, elle a réuni 14 ministres, des représentants des organisations non gouvernementales environnementales, des organisations syndicales, des organisations d'employeurs, des collectivités territoriales et des parlementaires.

Cette conférence traduit l'importance qu'accordent le Président de la République et le Gouvernement aux grands enjeux environnementaux, ceux du changement climatique, de la rareté des ressources et du recul de la biodiversité mondiale, avec la volonté d'engager la transition vers un nouveau modèle de développement durable.

Le Président de la République, dans son discours d'ouverture, a fixé le cap pour notre pays : faire de la France la nation de l'excellence environnementale. Il a indiqué clairement la voie à suivre pour engager la France dans la transition énergétique, fondée sur la sobriété et l'efficacité, ainsi que sur le développement des énergies renouvelables, et plus globalement dans la transition écologique.

En les inscrivant dans les cadres internationaux et européens dans lesquels ces questions se posent pour partie, il s'agit de faire de ces défis un puissant levier pour une croissance économique écologique. Cette mutation est porteuse du développement de nouveaux gisements d'emplois, d'une amélioration du pouvoir d'achat et d'un avantage compétitif pour les entreprises.

Cette Conférence environnementale traduit le changement de méthode voulue par le Gouvernement : mener une concertation, en amont, sur son programme de travail, en dégagant des priorités, et en définissant des méthodes de discussion et d'élaboration des réformes à mettre en œuvre.

Cette nouvelle façon de faire vivre la démocratie environnementale s'inscrira dans la durée. La Conférence environnementale pour la transition écologique sera en effet annuelle. Chaque

rendez-vous permettra de faire le point sur l'avancement des dossiers identifiés l'année précédente, et de définir un nouveau programme de travail pour l'année suivante.

La Conférence environnementale pour la transition écologique n'avait donc pas pour but d'aboutir à des mesures immédiates mais bien de permettre de construire, après débats et échanges, un programme dans la durée, dont cette feuille de route est la traduction.

Pour élaborer cette feuille de route, cinq tables rondes, chacune animée par plusieurs ministres, assistés d'un facilitateur, ont débattu pendant deux demi-journées :

Table ronde N°1 animée par Delphine Batho et Arnaud Montebourg : « Préparer le débat national sur la transition énergétique ». Facilitatrice : Laurence Tubiana.

Table ronde N°2 animée par Cécile Duflot, Stéphane Le Foll et Victorin Lurel: « Faire de la France un pays exemplaire en matière de reconquête de la biodiversité ». Facilitateur : Gilles Bœuf.

Table ronde N°3, animée par Marisol Touraine, Geneviève Fioraso et Guillaume Garot : « Prévenir les risques sanitaires environnementaux ». Facilitatrice : Agnès Buzyn.

Table ronde N°4, animée par Jérôme Cahuzac, Pascal Canfin et Fleur Pellerin : « Financement de la transition et fiscalité écologique ». Facilitateur : Thierry Wahl.

Table ronde N°5, animée par Michel Sapin, Marylise Lebranchu et Frédéric Cuvillier : « Améliorer la gouvernance environnementale ». Facilitateur : Daniel Lebègue.

Cette feuille de route, qui va ainsi cadrer le travail du Gouvernement dans les semestres à venir, est le résultat des travaux des deux jours de débats et de confrontations de chacune des tables rondes, et de l'ensemble des échanges qui les ont précédées. Elle est donc en partie consensuelle.

Toutefois, elle n'engage naturellement que le Gouvernement, à qui il appartient de faire des choix lorsque des opinions divergentes s'expriment. Chacune des organisations participantes conserve donc sa propre appréciation des priorités, des objectifs à atteindre et des méthodes proposées pour cela.

D'ici la prochaine Conférence environnementale pour la transition écologique, les instances nationales qui font vivre la démocratie environnementale – sans préjudice par ailleurs de leur nécessaire évolution – seront régulièrement réunies afin de faire le point sur l'avancement de cette feuille de route.

Préparer le débat national sur la transition énergétique

Constats et objectifs

- Notre pays fait face à des défis climatiques et énergétiques sans précédents. La lutte contre le réchauffement climatique est non seulement une cause planétaire, européenne, nationale, mais peut aussi être le levier d'un nouveau modèle de croissance à la fois intelligent, durable et solidaire. La France doit aujourd'hui s'engager résolument dans la transition énergétique.

- La stratégie de la transition est fondée sur deux principes : l'efficacité et la sobriété énergétiques d'une part, et la priorité donnée aux énergies renouvelables d'autre part. Le Président de la République a fixé le cap d'évolution de la part du nucléaire dans la production d'électricité dans notre pays de 75% à 50 % en 2025. Dans ce cadre, la centrale de Fessenheim sera fermée à la fin de l'année 2016, dans des conditions qui garantiront la sécurité des approvisionnements de cette région, la reconversion du site et la préservation de tous les emplois. La fracturation hydraulique, seule technologie aujourd'hui connue pour l'exploration et l'exploitation d'hydrocarbures non conventionnels, restera interdite en raison des risques lourds pour la santé et l'environnement.

- Il s'agit maintenant de définir la façon la plus pertinente économiquement et écologiquement et la plus juste socialement d'engager cette transition énergétique, en premier lieu pour atteindre l'objectif retenu pour 2025.

Le Président de la République a voulu que s'ouvre pour cela, dès l'automne 2012 un grand débat national sur la transition énergétique, ouvert et citoyen, dont l'aboutissement sera un projet de loi de programmation à la fin du premier semestre 2013. Un vrai débat nécessite du temps. Il sera séquencé autour de grandes questions. Une organisation spécifique sera mise en place pour le conduire et en assurer l'objectivité.

Si ce débat permettra d'aborder des enjeux structurants pour la politique de la France des prochaines décennies, des questions urgentes concernant la politique énergétique de notre pays se posent.

- Les énergies renouvelables et les nouvelles technologies de l'énergie offrent l'opportunité d'une nouvelle révolution industrielle et sociétale. Les outre-mer offrent notamment un champ d'investigation potentiellement très intéressant sur le plan économique, pour développer une expertise française en matière d'énergies renouvelables en milieu tropical (géothermie, photovoltaïque avec stockage, éoliennes en milieux à risque naturel, énergie thermique des mers). Toutefois, des filières comme celles de l'éolien et du photovoltaïque sont aujourd'hui en difficulté, à la suite des modifications tarifaires et réglementaires répétées qui les ont profondément déstabilisées. Il est important qu'un signal fort et concret leur soit adressé sans attendre, ainsi qu'aux autres énergies renouvelables, quel que soit leur stade de développement.

- La rénovation énergétique des bâtiments est aujourd'hui la première des politiques permettant conjointement d'améliorer le pouvoir d'achat, de développer l'économie et l'emploi et de s'engager dans la transition écologique de notre société. Les engagements présidentiels sont ambitieux : mettre aux meilleures normes énergétiques 1 million de

logements neufs et anciens par an à terme. Ceci nécessite de changer d'échelle non seulement en mobilisant de manière plus efficace l'ensemble des dispositifs existants, mais aussi en imaginant de nouveaux modèles de financement. La France s'attachera également à valoriser son expertise en matière de normes thermiques de construction en milieux chauds et à faire avancer ses projets de climatisation durable à partir de l'eau de mer (*Sea Water Air Conditioning*).

- L'engagement de la transition énergétique et écologique, dans un contexte de crises, doit permettre d'organiser des filières industrielles, de transformer des territoires et de créer des emplois.

Chantiers prioritaires, méthode et calendrier

Méthode et calendrier du débat national.

1. Le débat national sur la transition énergétique sera organisé autour de quatre grandes questions étroitement liées :

- Comment aller vers l'efficacité énergétique et la sobriété ? L'évolution des modes de vie, de production, de consommation, de transport ainsi que des services énergétiques nécessaires doit constituer le point de départ.
- Quelle trajectoire pour atteindre le mix énergétique en 2025 ? Quel type de scénarii possibles à horizon 2030 et 2050, dans le respect des engagements climatiques de la France ?
- Quels choix en matière d'énergies renouvelables et de nouvelles technologies de l'énergie et quelle stratégie de développement industriel et territorial ?
- Quels coûts et quel financement de la transition énergétique ?

Ces questions seront traitées en prenant en compte les objectifs d'efficacité environnementale, d'efficacité économique, de politique industrielle, de justice sociale et les enjeux de santé. Une attention particulière sera portée aux enjeux sociaux et économiques des transitions industrielles et professionnelles, et des reconversions territoriales induites par la transition énergétique. Le débat devra tenir compte précisément du cadre juridique et institutionnel défini à l'échelle européenne et internationale.

2. Le débat sera structuré autour des instances de gouvernance suivantes.

Une commission nationale respectant l'équilibre des six collèges, dont des parlementaires, constituera le « Parlement » du débat. Animée par un comité de pilotage, elle s'appuiera sur un comité d'experts scientifiques et un comité citoyen. Elle mènera un dialogue organisé et transparent avec l'ensemble des entreprises concernées par le débat, selon des modalités qui devront être précisées. La commission veillera à entretenir un dialogue avec le Parlement, le Conseil économique, social et environnemental (CESE) et la Commission nationale du débat public (CNDP) pendant toute la durée du débat.

Le comité des experts scientifiques rassemblera des personnalités reconnues membres de la communauté scientifique nationale et internationale. Il sera notamment chargé de porter un avis scientifique sur les documents servant de base au débat, et permettra, par ses avis, un dialogue informé et argumenté.

Le comité citoyen émettra un avis à chaque étape sur l'organisation du débat mais sera aussi partie prenante de l'élaboration des recommandations tout au long du processus.

Les régions auront un rôle d'organisation du débat dans les territoires et de mise en lien avec les actions de transition déjà en cours sur le terrain.

3. Le débat national couvrira une période allant de novembre 2012 à mai 2013. Il se déroulera en trois étapes :

- Une phase de pédagogie et d'information de novembre à décembre 2012 aura pour but d'établir un socle commun d'information et de connaissance, sur la base de scénarios rigoureux, mais contrastés sur les trajectoires possibles. L'information du plus grand nombre nécessitera la participation des grands médias nationaux et régionaux tout au long du débat.
- Une phase de participation grand public sera engagée de janvier à avril 2013, au plus près possible des citoyens : séminaires, débats et auditions publics au niveau national et régional, forums citoyens... Pendant cette phase, les Régions organiseront des conférences régionales de l'énergie, et assureront un cadre de cohérence à l'ensemble des initiatives territoriales au niveau infrarégional.
- Une phase de synthèse et d'élaboration de recommandations en mai 2013 débouchera sur un projet de loi de programmation en juin 2013.

Mesures dans le domaine du climat et de l'énergie.

1. L'objectif de la France est de parvenir à un accord global sur le climat lors de la Conférence des Parties de 2015. La France est disponible pour accueillir cette conférence à Paris.

2. La France défendra un objectif de réduction d'émissions de gaz à effet de serre de 40 % en 2030 puis de 60 % en 2040 dans les prochaines discussions au sein des instances européennes. Elle proposera d'introduire un mécanisme d'inclusion carbone pour les secteurs les plus exposés à la concurrence internationale.

3. Une personnalité sera désignée dans les prochaines semaines pour engager la concertation sur la reconversion du site de Fessenheim.

4. Dans l'état actuel des connaissances, personne ne peut affirmer que l'exploitation des gaz et huile de schiste par fracturation hydraulique, seule technique aujourd'hui connue, est exempte de risques lourds pour la santé et pour l'environnement. Les sept demandes de permis déposées auprès de l'Etat, et qui ont légitimement suscité l'inquiétude dans plusieurs régions de France, sont rejetées. S'agissant de l'exploration et de l'exploitation des hydrocarbures non conventionnels, cette position sera celle du Gouvernement durant le quinquennat.

5. La France se fixe l'objectif de développer, dans les dix prochaines années, avec ses chercheurs et ses industriels, des véhicules consommant 2 litres d'essence aux 100 kilomètres. Un tel objectif s'inscrit dans les actions engagées dans le cadre du Programme Investissements d'Avenir consacré aux véhicules propres.

6. Les modalités de représentation et de coordination des actions de l'ADEME au niveau régional seront rétablies.

7. Un plan de rénovation thermique ambitieux sera engagé pour rénover en priorité les logements les plus mal isolés. Il sera applicable début 2013. Le doublement du plafond du Livret A et du Livret Développement Durable apportera des ressources nouvelles à la rénovation dans le parc social en augmentant les éco-prêts spécifiques disponibles. Un guichet unique, autour des opérateurs existants, simplifiera les démarches pour les particuliers. Les dispositifs existants, crédit d'impôt développement durable (CIDD) et EcoPtz, seront concentrés sur les rénovations lourdes des logements les plus mal isolés. Dans le parc privé, les propriétaires modestes verront les aides qui leur sont destinées renforcées grâce aux revenus des enchères de quotas d'émission carbone. Une nouvelle donne ne sera possible que si un nouveau système de financement – impliquant l'intervention de tiers-investisseurs – est mis en place pour décharger les propriétaires de l'avance des frais. Ce dispositif sera renforcé par la contribution des producteurs d'énergie, via le dispositif des Certificats d'Economie d'Energie. En outre, un appel à projets national sélectionnera les projets locaux en matière de rénovation thermique afin d'aider à leurs financements et/ou leur déploiement.

8. La Banque publique d'investissement sera la banque de la transition énergétique, tournée vers les entreprises, dans les domaines de la rénovation thermique et de la maîtrise de la demande d'énergie, des énergies renouvelables et des écotecnologies, avec l'aide des fonds d'épargne et le recours aux prêts et aux « project bonds » de la Banque européenne d'investissement.

9. Le Gouvernement simplifiera les procédures administratives pour le développement des énergies renouvelables et des réseaux, tout en maintenant un haut niveau d'exigence environnementale.

10. Le Gouvernement affirme son soutien à la filière éolienne. Il s'engage sur la continuité, dans les mêmes conditions économiques, des contrats d'achat signés sous l'empire de l'arrêté tarifaire en vigueur. L'obligation d'appartenir à une zone de développement de l'éolien sera supprimée. D'ici fin 2012, un tarif d'achat adapté à l'éolien en Outre-mer sera mis en place.

11. Un appel d'offres sera lancé d'ici décembre 2012 pour la création de parcs éoliens au large du Tréport et de Noirmoutier.

12. La filière solaire sera pleinement soutenue en privilégiant un haut niveau de normes pour garantir la qualité de l'offre française et européenne. Un appel d'offres sera lancé avant la fin 2012 pour favoriser de grandes installations ciblant des technologies innovantes et le développement économique local. Cet appel d'offre privilégiera les grandes toitures pour éviter la consommation d'espaces agricoles. Les volumes cibles déclenchant l'ajustement tarifaire pour les installations de petite taille seront immédiatement significativement revus à la hausse, en prenant en compte le retour d'expérience sur les projets effectivement réalisés depuis mars 2011. Les tarifs d'achat pour les installations relevant de l'intégration simplifiée au bâti et, pour les bâtiments non résidentiels, de l'intégration au bâti seront assortis d'une bonification d'au plus 10%

en fonction de l'origine des composants des panneaux photovoltaïques. La baisse annuelle des tarifs d'achat sera plafonnée à 20%.

13. Les filières des réseaux de chaleur, de la biomasse et de la géothermie, notamment en Outre-mer, seront également soutenues, en prenant appui sur les initiatives locales et en évitant les conflits d'usages pour les bioénergies. La prolongation du fonds chaleur contribuera au développement de la chaleur renouvelable. Une mission conjointe MEDDE / MAAF / MRP de création d'un fonds bois-carbone et d'un « comité national filière bois » est immédiatement lancée. Un plan national biogaz sera engagé.

14. L'ADEME lancera début 2013 une initiative pour la construction de démonstrateurs d'énergie hydrolienne de taille pré-industrielle. Une étude sur le potentiel de la filière des énergies marines sera réalisée d'ici fin 2012.

Faire de la France un pays exemplaire en matière de reconquête de la biodiversité

Constats et objectifs

- Face au recul inquiétant de la variété et de la diversité du monde vivant au plan mondial, la 10^{ème} conférence des Parties à la convention sur la diversité biologique a adopté en octobre 2010 une stratégie mondiale 2011-2020 qui constitue le cadre de nos engagements internationaux. La France possède en matière de préservation de la biodiversité une responsabilité particulière, tant en métropole qu'Outre-Mer, dont les territoires hébergent une biodiversité exceptionnelle et d'importance mondiale. Elle n'échappe cependant pas à la dégradation observée partout dans le monde. La Stratégie Nationale Biodiversité (SNB) 2011-2020 fixe des orientations, mais des mesures concrètes doivent maintenant être mises en œuvre. A cette fin, le Président de la République s'est engagé sur l'adoption en 2013 d'une loi-cadre sur la biodiversité.
- Il est indispensable qu'une prise de conscience citoyenne et nationale identique à celle réalisée pour le changement climatique intervienne à l'égard du recul de la biodiversité. Elle est à l'interface de plusieurs domaines : eau douce et milieux marins, agriculture, infrastructures, paysages, forêt... Une mobilisation générale et cohérente de l'ensemble des politiques concernées est nécessaire pour concourir de manière ambitieuse à la préservation et à la reconquête de la biodiversité.
- La prise de conscience passe également par l'éducation à l'environnement et la diffusion des connaissances, afin que personne ne nuise à la biodiversité par ignorance. Il est donc essentiel de renforcer et de structurer les connaissances sur la biodiversité et les services qu'elle rend, et de les mettre à disposition à travers des outils accessibles à tous.
- L'une des causes principales de la perte de biodiversité est l'artificialisation des sols. La mise en œuvre de la trame verte et bleue constitue une part de la réponse à ce constat, mais de nouvelles perspectives doivent être ouvertes pour aller vers l'arrêt de l'artificialisation des sols et de la consommation d'espaces agricoles et naturels. En outre, l'intégration de la biodiversité dans les politiques d'aménagement pêche encore par manque d'outils de mise en œuvre dans les documents d'urbanisme ou plus généralement dans les projets de territoires.
- L'agriculture est dans certains territoires le moteur essentiel de production et de protection de la biodiversité. Dans d'autres territoires, l'intensification des pratiques et la simplification des systèmes d'exploitation ont porté atteinte à la biodiversité. Pour améliorer la situation actuelle, il convient d'agir à la fois sur le contenu des politiques de soutien européennes et les actions de niveau national. En particulier, la trajectoire qui avait été fixée par le précédent gouvernement en matière d'agriculture biologique ou de réduction de l'usage de pesticides est très loin d'être atteinte.
- Les établissements publics qui concourent aux politiques de préservation de la biodiversité sont nombreux et, sauf exception, de petite taille ; ils sont en outre spécialisés sur un volet particulier des politiques. Ils ne sont pas toujours en mesure d'apporter aux acteurs publics et privés une contribution lisible et adaptée en matière de connaissance et d'expertise leur permettant de s'impliquer avec succès dans des démarches de préservation de la biodiversité.

Chantiers prioritaires, méthode et calendrier

Dans la cadre de la préparation de la loi cadre « biodiversité » :

1. Une agence nationale de la biodiversité sera instituée. Ses missions, son articulation avec les collectivités locales, ses relations avec les établissements d'enseignement supérieur et de recherche feront l'objet d'une concertation dans le cadre de la préparation de la loi. Un préfigureur sera nommé d'ici fin octobre.
2. Le Gouvernement mettra en place un régime d'accès aux ressources génétiques et de partage des avantages issus de leur utilisation en vue de la ratification du Protocole de Nagoya. Le dispositif juridique d'accès aux ressources et de partage des avantages (APA) sera inscrit dans la loi.
3. L'observatoire du foncier agricole sera étendu aux fonciers naturel et forestier afin de suivre l'efficacité des mesures prises pour lutter contre l'artificialisation des sols.
4. La loi créera des protections localisées des ressources halieutiques.
5. En matière de gouvernance, un comité national de la biodiversité sera créé en vue de rassembler le grand nombre de comités de concertation intervenant dans ce domaine.
6. Afin de contribuer à la définition des nouveaux outils qui pourront être repris dans le cadre de la future loi biodiversité, des débats locaux seront organisés au niveau régional.
7. En raison des liens étroits entre aménagement du territoire et préservation de la biodiversité, et afin d'assurer la bonne coordination et la bonne cohérence des lois « logement, urbanisme et ville » et « biodiversité », un groupe de concertation commun sera mis en place afin de définir les nouveaux outils et les nouvelles mesures à mettre en œuvre.

Autres engagements :

Mesures immédiates

8. Les textes relatifs à la Trame Verte et Bleue seront publiés d'ici fin 2012 et le premier programme d'actions de la Stratégie de Création d'Aires Protégées sera finalisé d'ici mi-2013. Des programmes d'actions prioritaires en matière de rétablissement des continuités écologiques, retenus à partir des schémas régionaux de cohérence écologique, seront mis en œuvre avec l'Etat.
9. Les portraits de la biodiversité communale seront mis à la disposition des collectivités locales sous forme de prototypes d'ici la fin de 2012, puis de produits complétés en 2013. La cartographie des habitats sur la France entière (terre et mer) sera réalisée d'ici 2017. La réalisation des Atlas de la biodiversité communale sera poursuivie.

10. Un « plan abeilles » sera finalisé d'ici fin 2012 et un plan pollinisateurs sauvages d'ici fin 2013. Le Gouvernement s'engage à un développement systématique d'une politique en faveur des pollinisateurs sur l'ensemble de ses terrains délaissés.

11. Le Parc Marin de « Picardie/Côte d'opale » sera créé et la procédure de classement en Parc Naturel Régional du Marais poitevin sera poursuivie.

Programme de travail

12. La France renforcera son engagement au sein de l'Intergovernmental Science-Policy Platform on Biodiversity and Ecosystem Services (IPBES) pour soutenir son évolution en une instance comparable au Groupe d'Experts Intergouvernemental sur l'Evolution du Climat (GIEC). La participation des chercheurs français au sein de l'IPBES sera encouragée à travers la signature d'une convention avec la Fondation pour la recherche sur la biodiversité, et le développement de recherches systémiques sur la biodiversité par des programmes dédiés dans le cadre du programme de l'Agence Nationale de la Recherche 2014-2016.

13. Afin de mettre en valeur les atouts de la biodiversité ultra-marine, des débats locaux seront organisés en relation avec les collectivités, dans le cadre de l'Initiative Française pour la Conservation et la Gestion de la Biodiversité Outre-Mer, pour aboutir à des stratégies territoriales de la biodiversité. Les inventaires de la biodiversité Outre-Mer seront achevés d'ici 2017. Le réseau d'espaces protégés sera complété et l'accent sera mis sur la qualité de la gestion des espaces protégés créés et leur insertion dans la vie socio-économique des territoires. Le Gouvernement s'assurera que le dispositif d'Accès et de Partage des Avantages (APA) élaboré est respectueux dans les Outre-mer des savoir-faire traditionnels et bénéfiques aux populations locales.

14. Le Gouvernement s'engage à freiner au niveau national l'artificialisation nette des espaces agricoles et naturels. Le calendrier sera fixé dans le projet de loi sur le logement, l'urbanisme et la ville préparé par la ministre de l'égalité des territoires et du logement pour le début de l'année 2013. Cette loi sera aussi l'occasion de définir le cadre juridique d'une ville plus dense, moins consommatrice d'espaces et d'énergie.

15. Dans le cadre de la prochaine stratégie d'acquisition 2013-2030, le rythme d'acquisition du Conservatoire du Littoral sera maintenu, pour poursuivre l'objectif du tiers sauvage et renforcer l'accès du public aux espaces protégés et au littoral, avec en particulier la création du sentier du littoral outre-mer.

16. Le Gouvernement défendra un verdissement ambitieux du premier pilier de la politique agricole commune, au service de la biodiversité et de l'environnement (préservation des prairies permanentes, présence d'infrastructures et de surfaces d'intérêt écologique, diversité des assolements), ainsi qu'une mise en œuvre ambitieuse des mesures du deuxième pilier de nature à encourager de nouveaux modèles de production.

17. Le plan « agriculture biologique » 2007-2012 est en cours d'évaluation par une mission d'inspection CGEDD/CGAAER/IGF qui vient d'être lancée. Un nouveau plan en faveur du développement de l'agriculture biologique sera établi d'ici mi 2013 en lien avec les régions. Il apparaît d'ores et déjà que les objectifs fixés par le précédent Gouvernement ne sont pas du tout atteints. Le Gouvernement se fixe un nouvel objectif de doubler d'ici fin 2017 par rapport à fin 2012 le pourcentage de surface agricole utile en agriculture biologique.

18. Le Gouvernement demande à ses partenaires européens et internationaux une pause dans le développement des biocarburants de première génération. Le taux d'incorporation sera plafonné en France à 7 % (PCI), et les objectifs communautaires seront atteints avec des biocarburants de seconde génération.

19. L'efficacité du plan EcoPhyto, dont la mise en œuvre n'a pas été correctement assurée par le précédent Gouvernement, sera évaluée d'ici fin 2012, dans le cadre du comité d'orientation et de suivi, et des mesures de renforcement seront intégrées immédiatement après. Le suivi des autorisations de mise sur le marché » du Plan EcoPhyto 2018 sera amélioré. Pour les produits phytosanitaires, la priorité de la politique de l'eau vers la qualité et la protection des bassins d'alimentation de captages sera affichée. Une réflexion sera menée d'ici fin 2013 sur les moyens réglementaires à mettre en œuvre pour une véritable protection des riverains vis à vis des dérives de traitements phytosanitaires. Pour l'alimentation, un cadre global et pluriannuel de partenariat avec les associations de consommateurs et les organisations environnementales sera fixé.

20. Le Gouvernement entend maintenir le moratoire sur la mise en culture de semences OGM autorisées au niveau communautaire.

21. Le Gouvernement reviendra au principe ferme d'interdiction d'épandage aérien de produits phytosanitaires. Un bilan des dérogations à l'interdiction d'épandage aérien sera établi d'ici la fin de l'année 2012. L'arrêté du 31 mars 2011 encadrant les conditions de dérogations sera révisé en conséquence et le Gouvernement définira les modalités de sortie de cette pratique.

22. Dans le cadre d'une réflexion d'ensemble en faveur du paysage, le Gouvernement entend compléter et renforcer la réglementation sur l'affichage publicitaire pour une meilleure préservation du paysage et du cadre de vie.

23. La sensibilisation et l'information sur la biodiversité sera développée notamment dans les programmes scolaires, afin d'accélérer la nécessaire prise de conscience sur la gravité de son recul.

24. D'ici mars 2013 sera réalisé le bilan de la politique de l'eau de 2006 à 2012 et des actions engagées dans le cadre de la mise en œuvre de la directive cadre sur l'eau. Un volet spécifique sur l'utilisation de l'eau en agriculture fera l'objet d'une mission distincte dont le rendu est attendu à la fin de l'année 2012. Les moyens dévolus aux agences de l'eau seront portés de 12,4 milliards d'euros pour le 9ème programme (2007-2012) à 13,3 milliards d'euros pour le 10ème programme (2013-2018). Ces moyens renforcés seront dévolus en priorité à l'amélioration de l'état des masses d'eau, conformément aux objectifs fixés par la directive cadre sur l'eau.

Prévenir les risques sanitaires environnementaux

Constats et objectifs

- La prise en compte de l'impact sur la santé des risques environnementaux est reconnue comme une priorité par l'OMS depuis plusieurs années. La qualité de l'environnement est un des principaux déterminants de l'état de santé des populations. Par exemple, plusieurs études estiment qu'entre 5 et 10 % des cas de cancers seraient dus aux dégradations de l'environnement. Nos concitoyens, et en particulier les publics sensibles (enfants, femmes enceintes, etc.), ne sont pas exposés de manière équivalente. Les zones où il est observé une surexposition à des substances ou à des agents physiques sont à traiter prioritairement. Le gouvernement luttera contre les inégalités environnementales, qui se cumulent souvent avec les inégalités sociales.
- De nouveaux risques dits « émergents » apparaissent. Ils sont sources d'incertitudes, voire de controverses, qui peuvent être liées aux difficultés à démontrer et à caractériser des effets sur la santé, ou à l'insuffisance de dispositifs susceptibles de repérer et mesurer d'éventuels risques pour la santé. Les problématiques posées par les risques émergents, et notamment ceux liés aux perturbateurs endocriniens, aux nanomatériaux, aux champs électromagnétiques, aux polluants non réglementés dans l'eau, et aux particularités des effets cocktails et des très faibles doses, partagent des similitudes fortes en ce que la mesure de ces risques est encore un sujet d'étude. Mieux connaître les effets des substances et de leurs substituts, mettre en place les évaluations de risque nécessaires, assurer l'information du public, développer la formation de tous les secteurs professionnels de la société, sont par conséquent des enjeux importants.
- Il est nécessaire d'avoir une approche large et intégrée de la santé-environnement, avec un portage interministériel, et en prenant en compte la dimension de santé au travail (normes parfois très différentes, multiexpositions, etc...) et en articulation avec la stratégie nationale de santé.
- le deuxième Plan National Santé-Environnement (PNSE 2) arrive à échéance fin 2013. Elaborer un état des lieux des mesures de ce plan et de ses déclinaisons en région est important afin d'identifier des priorités d'action futures. Il est de plus nécessaire d'inscrire la santé environnementale dans le projet régional de santé élaboré par les agences régionales de santé (ARS).
- La qualité de l'air extérieur, et en particulier la pollution aux particules fines, est un enjeu important de santé publique selon la Commission européenne et l'Organisation mondiale de la santé (OMS), l'exposition chronique aux particules fines (PM2,5) d'origine anthropique serait à l'origine d'environ 42 000 décès prématurés chaque année en France. En juin 2012, le Centre International de Recherche sur le Cancer (CIRC) a classé les particules fines diesel cancérigènes certains (Groupe 1) pour l'homme. La mauvaise qualité de l'air, intérieur ou extérieur, aurait un coût pour la collectivité compris entre 10 et 40 milliards d'euros par an. La France doit engager rapidement des actions d'amélioration de la qualité de l'air, y compris du fait du contentieux communautaire en cours.

- L'ensemble du champ recherche en environnement est appréhendé par 20 000 chercheurs répartis entre les différents opérateurs de la recherche principalement regroupés au sein de l'alliance AllEnvi auxquels s'ajoutent les chercheurs du domaine Santé-environnement de l'alliance Aviesan.

Chantiers prioritaires, méthode et calendrier

Mesures immédiates

1. Le Gouvernement affirme son soutien à la proposition de loi Bapt relative à l'interdiction du bisphénol A. Le débat parlementaire à l'automne permettra d'en préciser les modalités. Les produits de substitution devront en particulier avoir fait la preuve de leur innocuité. .

Programme de travail

2. Une mission d'évaluation du PNSE 2, et de ses déclinaisons en région, sera confiée en 2013 à l'IGAS, à l'IGAENR, au CGEDD et au HCSP et à l'OPECST afin d'en déduire des recommandations pour l'avenir.

3. Pour mieux articuler, au niveau régional, les dispositifs publics relatifs à la santé environnementale, le lien entre le groupe santé environnement chargé du suivi du PNSE 2 et les groupes de travail régionaux santé environnement seront renforcés. Dans le cadre du bilan du PNSE 2 la mutualisation des bonnes pratiques et outils issus des réalisations régionales sera encouragée.

4. Concernant les perturbateurs endocriniens, un groupe de travail associant l'ensemble des parties prenantes sera mis en place pour élaborer d'ici juin 2013 une stratégie nationale comprenant des actions de recherche, d'expertise, d'information du public et de réflexion sur l'encadrement réglementaire.

5. Pour les polluants émergents dans l'eau, une liste de 4 ou 5 substances prioritaires sera définie et un calendrier de campagne de mesures, qui passeront d'exceptionnelles à cycliques, sera établi.

6. Le Gouvernement poursuivra le traitement des points noirs de qualité de l'air extérieur, de manière socialement juste. Le plan de rénovation thermique des logements s'accompagnera d'une vigilance particulière sur la qualité de l'air intérieur.

7. En matière d'émissions de champs électromagnétiques, l'ANSES procédera d'ici la fin de l'année 2012 à la mise à jour de l'expertise sur les effets sanitaires des radiofréquences. Il sera demandé à l'ANSES d'actualiser l'expertise sur les champs extrêmement basse fréquence des lignes THT d'ici 2014 et de proposer de nouvelles règles. Sur le terrain une meilleure information et concertation entre l'ensemble des acteurs concernés (santé, environnement, énergie, agriculture) sera mise en œuvre.

8. Il sera mis à la disposition du public de manière centralisée, pédagogique et accessible, les principaux avis et études existants produits par les organismes publics (ANSES, INERIS, INVS, HCSP...) sur les risques, en particulier les risques émergents. Le partage des savoirs, de manière transparente et autour d'expertises pluralistes, est un élément important de l'information pour tous.

9. Afin de renforcer la bonne articulation entre les politiques menées dans le cadre de la santé publique, de la santé environnementale et de la santé au travail, la mise en cohérence des réglementations environnement/santé publique/santé des travailleurs et de leurs conditions d'application sera renforcée. Par souci d'une meilleure efficacité et d'une meilleure lisibilité, l'articulation et la co-construction entre les différents plans en cours seront renforcées. Le volet environnemental du plan cancer sera renforcé.

10. Des lieux ressources pour les patients destinés à prendre en compte les liens entre pathologies et expositions environnementales existent, sur le modèle des centres de pathologies professionnelles. Ils seront évalués afin d'étudier l'opportunité de leur développement.

11. Les études de biosurveillance seront poursuivies en s'assurant de la cohérence entre les différents plans de santé publique, en lien avec les travaux européens. Dans le cadre d'une optimisation des vigilances et de la mise en œuvre d'une réelle toxicovigilance, le réseau des médecins et services chargés de la surveillance des effets des produits toxiques sera utilisé et l'articulation de leurs travaux avec ceux des agences sanitaires en charge de l'évaluation de ces produits (dont l'ANSES) renforcée.

12. Les activités de recherche et d'expertise dans les domaines respectifs de la santé et de l'environnement sont souvent menées dans des laboratoires ou des structures différentes. On le voit clairement dans la constitution de deux alliances nationales (Allenvi et Avisean), l'une dans le domaine de la santé et l'autre dans le domaine de l'environnement. Le Gouvernement veillera à faciliter la convergence de laboratoires sur des thèmes relevant du champ « santé-environnement ».

Dans ce contexte, un plan d'action conjoint, faisant le lien entre la prévention, l'épidémiologie et la recherche fondamentale, sera proposé au printemps 2013 par les alliances Avisean , Allenvi et Athéna (sciences humaines et sociales) en liaison étroite avec les ministères concernés et l'ANR, impliquant les établissements d'enseignement supérieur, les organismes de recherche et les agences spécifiques comme l'Anses, l'Inca et l'Ineris. Il est nécessaire de développer une recherche en toxicologie et éco-toxicologie préventive. Dans le cadre du soutien à la recherche dans le domaine santé-environnement, le Gouvernement veillera aux moyens des agences comme l'Anses, l'Inca, l'Ineris, au regard des missions qui leur sont confiées, notamment les liens entre la recherche et les expertises scientifiques.

13. Le statut de l'expert fera l'objet d'une réflexion plus poussée. Les caractères pluralistes et contradictoires de l'expertise sont à même de renforcer son indépendance et sa fiabilité. Les conditions permettant de repérer et de confirmer une alerte seront également étudiées.

14. Les ministres de la santé et de l'écologie présenteront au prochain Conseil national de la transition écologique des propositions de mesures concernant la qualité de l'air, intérieur ou extérieur et la qualité de l'eau.

Financement de la transition et fiscalité écologique

Constats et objectifs

- La fiscalité environnementale doit permettre d'inciter ou de dissuader des comportements vertueux ou néfastes en termes de consommation de ressources, d'émissions de gaz à effet de serre et de pollutions. Pour chacune de ces catégories, des instruments fiscaux existent dans notre pays mais demeurent incomplets ou perfectibles. De fait, la mise en place d'une fiscalité environnementale reste largement inaboutie en France : notre pays était en 2010 à l'avant-dernière place des pays de l'Union européenne, juste devant l'Espagne, pour ce qui concerne la place de la fiscalité environnementale dans le PIB, soit 1,86 % pour une moyenne de l'UE à 27 à 2,37 %. L'Allemagne, dont les entreprises sont souvent considérées comme plus compétitives que celles de la France, est à 2,21 %. La fiscalité environnementale représente 4,16 % des prélèvements obligatoires en France, contre 6,19 % en moyenne européenne. L'objectif du Gouvernement est de faire converger notre pays vers la moyenne de l'Union européenne.

- La fiscalité environnementale ne doit pas être vue d'abord comme une source de rendement pour les finances publiques. Par le signal-prix qu'elle véhicule, elle a vocation à changer, dans la durée, les comportements en contribuant à l'amélioration des conditions de vie présentes et futures.

- Il n'est pas de mesure fiscale environnementale efficace et pérenne qui ne prenne en compte les enjeux de compétitivité des entreprises et de pouvoir d'achat des ménages. Ce constat est particulièrement vrai dans le contexte de crise que traverse notre pays. L'introduction d'éléments de fiscalité écologique dans notre système de prélèvements obligatoires doit donc être vue comme une incitation positive de ces agents à adapter leurs comportements à la raréfaction des ressources ou aux perturbations des écosystèmes, phénomènes générateur de coûts importants pour la société dans son ensemble.

- Les dispositifs proposés ne doivent placer aucune catégorie d'acteurs dans la situation de subir une hausse de fiscalité sans avoir les moyens d'y faire face financièrement ou de modifier son comportement pour l'atténuer. Le changement de comportement auquel les agents sont incités (recours à des technologies plus propres, réorientation des investissements, recours à des modes alternatifs de déplacement...) doit donc être favorisé par des actions d'accompagnement de la puissance publique (soutien à la R&D, structuration de marchés en devenir...).

En outre, lorsque la situation de concurrence internationale (entreprises) ou de vulnérabilité (ménages) le nécessite, les recettes dégagées par la fiscalité environnementale peuvent être redistribuées, par exemple sous forme d'un bonus écologique en faveur des comportements vertueux. Cette redistribution doit être préférée à de dérogations ou exonérations, sous peine de rendre le signal-prix inefficace et d'amoinrir notre compétitivité sur le moyen-long terme. Ces compensations doivent en outre être réalisées sur une autre assiette.

- Le signal-prix, destiné à faire évoluer les comportements, doit être clair, lisible sur le moyen terme, compréhensible par tous, progressif, et accompagné du développement et de la mise à disposition des solutions techniques qui permettent aux acteurs de faire évoluer leurs pratiques. C'est pourquoi des trajectoires pluriannuelles d'évolution des taxes doivent être privilégiées, assorties de mécanismes clairs d'ajustement en fonction de la trajectoire d'atteinte de l'objectif.

- L'institution de nouveaux prélèvements ne doit pas être un facteur de complexification de la norme fiscale et doit prendre place dans le cadre d'une stratégie globale de réforme de nos prélèvements obligatoires.

- D'autres instruments, parmi lesquels les financements innovants, peuvent enfin compléter la fiscalité environnementale pour mobiliser des capitaux privés vers les actions qui répondent aux enjeux de la transition écologique.

Chantiers prioritaires, méthode et calendrier

Mesures immédiates

1. Le malus automobile sera durci pour les véhicules les plus émetteurs de CO2.
2. La TGAP sur les polluants atmosphériques sera étendue et renforcée dans la loi de finances pour 2013.
3. Dès 2014 l'avantage fiscal en faveur des biocarburants de première génération sera réduit. Il supprimé d'ici fin 2015. Les agréments seront renouvelés d'ici la fin de l'année 2012, pour trois ans mais pour des volumes de production en diminution et avec des taux révisés.
4. Instituer, d'ici la fin de l'année 2012, un dispositif permanent de consultation avec les parties prenantes de la gouvernance à 5+1 (services de l'Etat, syndicats de salariés, représentants des entreprises, associations, collectivités, parlementaires nationaux et européens), auxquelles seront spécifiquement associés les acteurs économiques les plus directement concernés ; ce dispositif sera chargé de donner un avis sur les mesures fiscales écologiques proposées par le gouvernement et de faire des propositions en la matière.
5. Inscrire dans les missions de la BPI le soutien public à l'innovation et aux investissements dans les secteurs de la transition écologique et énergétique (rénovation thermique, énergies renouvelables, écotecnologies).

Programme de travail

6. La fiscalité écologique sera réformée pour accompagner la transition écologique et énergétique. La bonne méthode pour mettre en place une fiscalité écologique efficace est d'emprunter un chemin de décision garantissant à chacun des acteurs que les mesures adoptées sont soutenables et que les mesures d'accompagnement adéquates ont été prévues. Partant, l'évolution de la fiscalité environnementale que le Gouvernement veut engager obéira à la méthodologie suivante :

- Identifier, à l'intérieur de chacun des grands objectifs de la politique économique liés à l'environnement (changement climatique, ressources, pollutions), les domaines dans lesquels la fiscalité peut jouer un rôle dans la modification des comportements – le cas échéant en complément de l'outil réglementaire – en privilégiant, chaque fois que cela est pertinent, l'initiative des collectivités territoriales.
- Passer en revue l'ensemble des acteurs économiques concernés (types de ménages, d'entreprises, d'administrations) et mener ou compléter les études sur l'impact de la fiscalité proposée sur ces acteurs et l'évolution prévisible de leurs comportements. Une attention particulière sera portée à leur vulnérabilité, vis-à-vis de la concurrence internationale (entreprises) ou de leur pouvoir d'achat (ménages). Les mécanismes éventuels de retour de la recette aux acteurs sur une autre assiette seront également étudiés.

7. En matière de lutte contre le changement climatique, le Gouvernement :

- réexaminera les dépenses fiscales relatives à l'usage des énergies fossiles afin d'orienter progressivement la fiscalité vers des usages sobres en émissions de gaz à effet de serre (GES) et en particules. Si ce réexamen aboutit à la décision de réviser certains dispositifs dérogatoires, cette révision sera assortie de mécanismes d'accompagnement et de compensation destinés à préserver le pouvoir d'achat des ménages modestes et la compétitivité des secteurs les plus exposés à la concurrence internationale (agriculture, transport, pêche...).
- mènera des travaux d'expertise sur l'opportunité de mettre en place une taxe sur les GES fluorés utilisés comme fluides frigorigènes et une fiscalité spécifique sur les engrais minéraux azotés, afin de limiter l'usage des GES fluorés et de l'azote minéral, précurseur de protoxyde d'azote.
- s'engage à promouvoir, dans le cadre de la révision de la directive sur la fiscalité de l'énergie, une fiscalité carbone européenne sur les secteurs hors quotas d'émission, ainsi qu'un mécanisme d'ajustement aux frontières de l'Union européenne dont la mise en œuvre expérimentale pourrait être proposée pour certains secteurs d'activité. En effet, les émissions de CO₂ liées à la consommation d'énergies fossiles sont aujourd'hui insuffisamment prises en compte par les règles fiscales communautaires. Il travaillera également avec ses partenaires européens à l'amélioration de la régulation du marché européen des quotas et soutiendra les initiatives de la Commission européenne en ce sens, afin de garantir un prix incitatif du carbone.

8. L'objectif d'amélioration de la qualité de l'air doit être mieux pris en compte dans la fiscalité des véhicules (taxe sur les véhicules de sociétés, malus automobile, barème kilométrique), des carburants et de l'énergie (gaz, fioul, biomasse). L'impact environnemental global de la fiscalité des véhicules sera examiné en passant en revue chacune de ses composantes au regard de sa capacité à faire évoluer les comportements.

9. En matière de prévention des pollutions et des risques, la fiscalité doit permettre de réduire la pollution des eaux douces et marines, afin d'atténuer les coûts de dépollution, les coûts pour la biodiversité et les coûts pour la santé.

Pour renforcer le caractère incitatif de la fiscalité sur les polluants de l'eau, seront notamment étudiées l'augmentation progressive de la redevance « pollutions diffuses » de manière à réduire de moitié l'usage des produits phytosanitaires d'ici 2018 et l'évolution de la TGAP sur les détergents pour réduire les rejets de phosphates et composés du phosphore dans les milieux aquatiques.

10. La prévention et la valorisation des déchets doivent être améliorées. Le comportement des ménages ne pouvant évoluer de manière satisfaisante tant que l'utilisateur n'est pas informé du prix réel de la collecte, une concertation sera menée afin de promouvoir la production d'un budget annexe dédié au financement du service public des déchets ou d'étendre son financement par la redevance d'enlèvement des déchets ménagers (REOM). Des adaptations seront proposées aux TGAP sur le stockage et l'incinération des déchets ménagers, afin de prolonger et d'accélérer la trajectoire d'augmentation des taux et de limiter les modulations aux équipements les plus performants. La généralisation de la tarification incitative sera poursuivie et les mécanismes de responsabilité élargie du producteur seront étendus, en lien avec une rationalisation du paysage des éco-organismes.

11. En lien avec l'élaboration de la loi-cadre sur la biodiversité et de la loi sur le logement, l'urbanisme et la ville prévue pour le début 2013, les travaux suivants seront donc conduits :

- Le rôle que la fiscalité relative à l'aménagement peut jouer dans la prévention de l'étalement urbain (et, par cette voie, dans la lutte contre l'artificialisation des sols) sera étudié, en lien avec les outils réglementaires de l'urbanisme.
- L'ensemble des usages commerciaux et d'exploitation de la biodiversité et des milieux terrestres et marins sera répertorié et leur fiscalisation à hauteur des dommages causés sera mise à l'étude. Dans ce cadre, la révision du niveau des redevances du domaine public maritime fera l'objet d'une mission conjointe de l'IGF et du CGEDD, dans la perspective d'une réforme ayant vocation à intervenir en 2014.

12. La redevance pour prélèvements sur la ressource en eau sera aménagée afin de mieux corréliser ses taux à la pression sur la ressource au niveau local et de rééquilibrer la contribution des différents usagers. En accompagnement de ces réformes, sera en outre examinée l'opportunité d'instituer une aide à l'accès aux biens essentiels attribués en fonction des revenus des foyers.

13. Afin d'encourager le recyclage des matériaux et réduire la pression sur la ressource, l'adaptation du régime de la TGAP sur les matériaux d'extraction sera proposée. Les mêmes principes guideront la réforme de la redevance domaniale pour les granulats marins. Enfin, l'instauration d'une TGAP sur le stockage des déchets inertes sera mise à l'étude, afin de limiter la pression sur les ressources minérales.

14. D'autres instruments peuvent compléter la fiscalité environnementale pour mobiliser des capitaux privés vers les actions qui répondent aux enjeux de la transition écologique. La France a entamé une réflexion à ce sujet, qui sera traduite d'ici décembre 2012 dans un Livre blanc pour le financement de la transition écologique, qui viendra nourrir le débat national sur la transition énergétique et pourra se traduire par des propositions à la Commission européenne. Ces propositions seront précédées d'une évaluation objective et partagée des besoins financiers associés à la transition écologique, prenant en compte les instruments existants.

15. Les dispositifs en faveur des économies d'énergie (certificats d'économie d'énergie, tiers investisseur) seront développés. Le choix des investisseurs vers des fonds porteurs de responsabilité environnementale et sociale sera mieux guidé grâce au développement d'une information fiable, opérationnelle et traçable. Un label ISR sera élaboré.

16. Aux niveaux européen, national et régional, les aides et la commande publiques doivent soutenir des projets conformes aux objectifs de politique environnementale, notamment ceux énoncés ci-dessus. A cet effet, les orientations stratégiques des établissements publics de financements (BPI, Banque des collectivités locales, AFD, Caisse des Dépôts...) comprendront un volet lié à la transition écologique de l'économie. La BPI sera concentrée, sur une bonne part de ses activités, sur la conversion écologique du système productif. La France formulera également des propositions auprès des financeurs européens (Commission, Conseil, Banque européenne d'investissement...), y compris en termes de marchés publics (réciprocité) et dans le cadre de la négociation de la directive sur les marchés publics. Elle perfectionnera et diffusera les outils qui existent déjà à ce sujet au niveau local, notamment pour l'instruction des fonds FEDER, voire pour les dépenses d'intervention de certaines collectivités.

L'Etat et les régions se mobiliseront pour saisir les opportunités du pacte de croissance européen et obtenir que les fonds structurels – qui ne sont pas entièrement consommés – puissent être affectés à des projets énergétiques ou des projets écologiques.

17. La mobilisation de la société passe par la reconnaissance de l'engagement des bénévoles et du rôle essentiel des associations qui œuvrent en matière d'environnement. Les dispositions fiscales en faveur du mécénat seront modifiées pour soutenir l'action des associations en faveur de la défense de l'environnement naturel à l'étranger, comme c'est déjà le cas pour les actions à caractère humanitaire.

18. La taxe sur les transactions financières (TTF) et l'affectation des recettes d'enchères de quotas d'émission constituent une autre voie. Le Président de la République a indiqué à la conférence Rio+20 son engagement pour la création d'une taxe sur les transactions financières, et pour que les recettes de cette taxe soient, pour partie, reversées aux objectifs de développement et au climat. Le produit de la mise aux enchères des quotas d'émissions de CO₂ renforcera les aides aux propriétaires les plus modestes.

Améliorer la gouvernance environnementale

Constats et objectifs

- La réussite de la transition écologique implique une mutation profonde de l'ensemble de nos modèles ainsi que de nos comportements, individuels et collectifs. Elle suppose donc une mobilisation de l'ensemble des acteurs organisés de la société et, plus largement, des citoyens. La « gouvernance environnementale », entendue comme l'ensemble des leviers autres que fiscaux de ce changement économique, social et sociétal doit donc être au cœur de l'action gouvernementale. Elle implique d'instituer un cadre clair distinguant : la structuration du dialogue environnemental avec les parties prenantes aux échelons national et local, la participation des organisations expertes et la participation de l'ensemble des citoyens aux décisions publiques. Cette structuration de la concertation environnementale est indispensable pour sortir d'une gestion des conflits par le contentieux.

- Au plan institutionnel, le comité national du développement durable et du Grenelle de l'environnement (le CNDDGE) constitue un acquis du dialogue environnemental. La tenue d'une conférence environnementale annuelle doit permettre une articulation avec les conférences sociales annuelles et une évolution aux plans national et local tendant à faire de la méthode de la « gouvernance à 5 + 1 » le pilier d'une concertation environnementale renforcée. Elle doit également permettre de renforcer la collaboration avec les autres instances nationales de concertation que sont le Conseil économique, social et environnemental (CESE) et la Conférence nationale de l'industrie (la CNI). Pour renforcer la concertation, l'engagement des bénévoles associatifs œuvrant dans le domaine de l'environnement doit être reconnu.

- En matière de participation du public, la convention d'Aarhus puis l'article 7 de la Charte de l'environnement ont imposé des obligations de participation du public à l'élaboration des décisions publiques ayant des incidences sur l'environnement. Le passage à une participation effective du public suppose, d'une part, que son rôle dans la mise en œuvre et le suivi des politiques soit renforcé et, d'autre part, que soient levés plusieurs freins tenant notamment à l'insuffisance de l'information et de l'éducation du public, à la disponibilité des acteurs et à la complexité des procédures qu'illustre, à l'échelon territorial notamment, la multiplication des plans et schémas. C'est pourquoi la rationalisation des procédures environnementales doit être rapidement engagée sans diminution des exigences.

- Le domaine de l'environnement et du développement durable se caractérise par une abondante production normative, qui ne peut constituer l'unique levier de changement. L'exemplarité, l'incitation et la démonstration doivent être plus utilisés.

- La dynamique initiée en France dès 2001 avec l'instauration dans les entreprises cotées d'un rapport annuel portant sur des critères environnementaux, sociétaux et de gouvernance est aujourd'hui en attente d'un nouveau souffle. Les principes de la RSE ont connu depuis lors un développement important sur le plan international et dans les entreprises. Il est essentiel que la France puisse continuer à jouer un rôle moteur au moment où, au niveau communautaire, les Etats sont invités à franchir une étape nouvelle. La politique nationale en faveur de la RSE manque aujourd'hui de cohérence globale. Les dispositions issues de la loi du 12 juillet 2010 portant engagement national pour l'environnement, qui ont entendu étendre et renforcer la démarche initiée en 2001, demeurent fragiles et incomplètes.

L'objectif doit être de construire une politique globale et ambitieuse pour le développement de la RSE en en faisant :

- un outil de l'évaluation de la performance globale des entreprises permettant d'intégrer les multiples dimensions de leur contribution au développement durable. La RSE doit permettre aux parties prenantes internes et externes de l'entreprise, dans le respect du rôle de chacun, de disposer de l'information la plus complète possible sur l'impact de l'activité de l'entreprise en matière sociale, environnementale et sociétale ;
- un levier pour la compétitivité des entreprises, notamment celles se portant sur les marchés internationaux qui exigent de plus en plus fréquemment le respect des standards internationaux en matière de RSE. C'est vrai également pour les TPE-PME, secteur où la RSE doit toutefois être adaptée, dans un cadre volontaire, pour être un levier de changement. La contribution particulière des entreprises de l'économie sociale et solidaire doit également être valorisée.

- Enfin, les collectivités territoriales sont, d'ores et déjà, des acteurs majeurs de la transition écologique. Le débat général qui sera organisé au Sénat en vue de l'élaboration d'une loi - cadre sur la décentralisation devra prendre en compte notamment les questions liées à l'énergie et à la biodiversité.

Chantiers prioritaires, méthode et calendrier :

Mesures immédiates

1. Le Gouvernement mènera, d'ici la fin de l'année 2012, une réforme du Comité national du développement durable et du Grenelle de l'environnement (le CNDDGE), qui deviendra le Conseil national de la transition écologique ; présidé par le ministre chargé de l'écologie, son organisation prendra en compte la dimension interministérielle des politiques à mettre en œuvre. Outre les missions dévolues à l'actuel « CNDDGE », la nouvelle instance proposera l'agenda annuel de la conférence environnementale, assurera le suivi des trajectoires nationales de performance et des indicateurs de développement durable extra-PIB de la France et sera saisie de tout projet de loi concernant l'environnement et le développement durable. Un 6^{ème} collège composé de parlementaires y sera introduit ;

2. Le Gouvernement s'engage à ce que le montant du budget alloué aux associations environnementales soit augmenté de 10 % en 2013 et à ce que ces subventions interviennent sur une base triennale, dans le cadre de contrats d'objectifs conclus en 2013 ;

3. Une « plateforme d'actions globale » est mise en place, sous le pilotage du Premier ministre, pour engager un développement ambitieux de la RSE.

Le cadre normatif de la RSE issu de la loi 12 juillet 2010 portant engagement national pour l'environnement sera amélioré et consolidé, notamment par :

- un suivi de l'application des obligations légales en matière de « reporting extra-financier » des entreprises ;

- la suppression, dans le décret du 24 avril 2012, du critère tiré de la cotation ou non des entreprises, non pertinent au regard des objectifs de l'article 225 de la loi du 12 juillet 2010 portant engagement national pour l'environnement (dite loi Grenelle II) ;
- la publication, dans les plus brefs délais, de l'arrêté relatif aux organismes tiers indépendants.

Les leviers permettant une meilleure appropriation et une plus large diffusion de la démarche de RSE seront consolidés, notamment par :

- Les négociations interprofessionnelles en cours sur les institutions représentatives du personnel, qui devront notamment permettre la prise en compte par les partenaires sociaux des questions de santé au travail et de risques environnementaux ;
- le renforcement des liens entre responsabilité sociétale des entreprises et investissement socialement responsable (via notamment les informations mises à disposition des investisseurs) ;
- le soutien au développement des initiatives sectorielles ou territoriales expérimentales en lien avec les fédérations professionnelles et les collectivités territoriales, notamment à destination des PME volontaires ;
- la définition d'un cahier des charges visant à une meilleure régulation des procédures de vérification, de labellisation et/ou de certification en matière de RSE.

Pour préparer une nouvelle étape dans le déploiement des démarches de RSE, une mission sera mise sur pied associant une personnalité du monde de l'entreprise, une personnalité du monde syndical et une personnalité du monde associatif et des ONG. Dans le prolongement des engagements de la Grande conférence sociale, elle aura notamment pour objet de formuler des propositions pour une meilleure prise en compte de la RSE dans les entreprises et dans l'environnement des entreprises, en particulier au travers de mécanismes de notation sociale.

Aux niveaux européen et international, l'exigence d'une meilleure prise en compte des principes de la RSE dans les échanges internationaux sera défendue par la France ;

4. Le Gouvernement procèdera sans délai à l'installation du nouveau Conseil national de la mer et des littoraux dont la composition sera ensuite revue ;

5. Le Gouvernement veillera à ce que les débats nationaux sur l'énergie et la biodiversité prolongeant la Conférence environnementale soient articulés avec les réflexions qui s'engagent en vue de la préparation d'une loi - cadre sur la décentralisation ;

Programme de travail

6. Des « Etats généraux de la modernisation du droit de l'environnement » seront organisés à la fin du printemps 2013, sur la base des propositions d'un groupe de travail regroupant les services centraux et déconcentrés de l'Etat, les services des collectivités, les représentants des associations et organisations œuvrant en matière d'environnement, des représentants des industriels, de l'aménagement et de la maîtrise d'ouvrage, des juristes spécialisés en droit de l'environnement et des experts de la sociologie participative ;

7. Le Gouvernement engagera une réforme de la mise en œuvre de l'autorité environnementale en région afin de clarifier l'autorité compétente pour agir en tant qu'autorité environnementale en renforçant son indépendance ;
8. Un groupe de travail sera constitué sur le modèle de la gouvernance à 5 + 1 en vue de faire des propositions sur l'articulation des grandes instances nationales de concertation actuelles (Conseil économique, social et environnemental (CESE), Conférence nationale de l'Industrie (CNI)) ; les conclusions de ce groupe de travail seront remises en décembre 2012 ; les mesures qui en découleront, après concertation, seront mises en œuvre en 2013 ;
9. En concertation avec les parties prenantes, notamment les régions, le Gouvernement engagera une réflexion sur l'évolution des missions des CESER pour qu'ils deviennent des instances de suivi en région de la conférence environnementale et sur le rééquilibrage de la représentation des associations œuvrant en matière d'environnement ; les mesures qui en découleront seront mises en œuvre, après concertation, en 2013 ;
10. Un comité interministériel, comprenant notamment des représentants des Outre-mer, chargé de rédiger le cahier des charges d'un appel à projets pour 5 ou 6 démonstrateurs de développement durable (éco-quartiers, villes ou territoires durables à zéro consommation) sera mis sur pied et les crédits restants des fonds PIA seront mobilisés sur ces projets ;
11. Un groupe de travail sera constitué sur les conditions préalables, notamment en termes de représentativité, et les modalités de mise en œuvre de la reconnaissance de l'engagement des bénévoles des associations et organisations œuvrant en matière d'environnement et de développement durable, notamment par le biais d'un mandat environnemental pour certains bénévoles associatifs exerçant une activité professionnelle ; les conclusions du groupe de travail seront remises au printemps 2013 pour une mise en œuvre en septembre 2013 ;
12. Les besoins des associations et organisations œuvrant en matière d'environnement et de développement durable seront pris en compte dans la politique gouvernementale de soutien à l'emploi, notamment en ce qui concerne les emplois d'avenir ;
13. Dans les réflexions menées sur les transitions professionnelles à la suite de la Grande conférence sociale les problématiques spécifiques liées à la transition énergétique seront prises en compte (anticipation des mutations, développement des emplois verts, enjeux de formation professionnelle, notamment continue, etc.) ;