

LA LOI DU 3 AOUT 2009 DE PROGRAMMATION RELATIVE A LA MISE EN ŒUVRE DU GRENELLE DE L'ENVIRONNEMENT

Sommaire

▪ Textes	p. 2
▪ Préambule	p. 2
▪ Article 1 ^{er} de la loi - Principes généraux	p. 3
▪ Lutte contre le changement climatique	p. 3
▪ Biodiversité, écosystèmes et milieux naturels	p. 4
▪ Prévention des risques pour l'environnement et la santé, prévention des déchets	p. 5
▪ Etat exemplaire	p. 5
▪ Gouvernance, information et formation	p. 6
▪ Dispositions propres à l'outre-mer	p. 6
▪ Le projet de loi portant engagement national pour l'environnement	p. 6
▪ Annexe : rapport final 2008 du comité opérationnel n° 24 « Institutions et représentativité des acteurs »	

Textes

Loi n° 2009-967 du 3 août 2009 de programmation relative à la mise en œuvre du Grenelle de l'environnement (JORF du 5 août 2009, texte 2).

Ordonnance n° 2009-663 du 11 juin 2009 relative à l'enregistrement de certaines installations classées pour la protection de l'environnement (JORF du 12 juin 2009, texte 3).

Préambule

Le Grenelle de l'environnement a été lancé en juillet 2007. Nous ne reviendrons pas sur le processus en détail et son extrême lenteur.

On peut toutefois rappeler que 6 groupes de travail ont réuni plus de trois cents participants répartis en cinq collèges représentant les collectivités territoriales, les organisations non gouvernementales, les professionnels, les syndicats et l'Etat :

- groupe 1 : « Lutter contre les changements climatiques et maîtriser la demande d'énergie » ;
- groupe 2 : « Préserver la biodiversité et les ressources naturelles » ;
- groupe 3 : « Instaurer un environnement respectueux de la santé » ;
- groupe 4 : « Adopter des modes de production et de consommation durables : agriculture, pêche, agroalimentaire, distribution, forêt et usages durables des territoires » ;
- groupe 5 : « Construire une démocratie écologique : institutions et gouvernance » ;
- groupe 6 : « Promouvoir des modes de développement écologiques favorables à la compétitivité et à l'emploi ».

A ces six groupes initiaux, sont venus s'adjoindre deux ateliers inter-groupes, l'un sur les organismes génétiquement modifiés (OGM), l'autre sur les déchets. Ces groupes de travail ont remis leurs propositions à la fin du mois de septembre 2007.

La phase de mise en œuvre des engagements est en cours. Trente-trois chantiers opérationnels ont proposé ou proposeront les voies et moyens d'une application concrète des engagements pris.

Selon le Gouvernement, le projet de loi de programme, d'une part, reprenait fidèlement les engagements du Grenelle relevant d'un texte d'orientation et de programme et, d'autre part, précisait et complétait certaines des orientations à partir des propositions émises par les comités opérationnels.

L'exposé des motifs du projet de loi indiquait que deux constats fondamentaux avaient été largement partagés par les diverses parties prenantes au Grenelle de l'environnement et faisaient l'objet d'un consensus mondial : celui des risques liés à la dégradation de l'état de notre planète et celui de l'urgence. Ainsi, « *En se fondant sur le consensus social forgé par le processus du Grenelle de l'environnement, le projet de loi entend favoriser et accélérer la prise en compte de ces nouveaux défis par tous les acteurs, simultanément, grâce à la mobilisation cohérente des moyens disponibles, afin de garantir à la société et à l'économie un fonctionnement durable, et de préserver sur la durée le pouvoir d'achat des ménages.* »

La loi a été adoptée à la quasi-unanimité des parlementaires.

La loi est répartie en 6 titres et 57 articles dont le premier est consacré à des principes généraux.

Article 1^{er} de la loi - Principes généraux

On peut citer in extenso le 1^{er} alinéa de cet article 1^{er} qui dispose que : « *La présente loi, avec la volonté et l'ambition de répondre au constat partagé et préoccupant d'une urgence écologique, fixe les objectifs et, à ce titre, définit le cadre d'action, organise la gouvernance à long terme et énonce les instruments de la politique mise en oeuvre pour lutter contre le changement climatique et s'y adapter, préserver la biodiversité ainsi que les services qui y sont associés, contribuer à un environnement respectueux de la santé, préserver et mettre en valeur les paysages. Elle assure un nouveau modèle de développement durable qui respecte l'environnement et se combine avec une diminution des consommations en énergie, en eau et autres ressources naturelles. Elle assure une croissance durable sans compromettre les besoins des générations futures.* »

La loi dispose également que les procédures de décisions publiques seront révisées pour privilégier les solutions respectueuses de l'environnement, « *en apportant la preuve qu'une décision alternative plus favorable à l'environnement est impossible à un coût raisonnable* ». Il s'agit là d'un renversement théorique de la charge de la preuve.

Lutte contre le changement climatique

C'est le titre I^{er} de la loi composé des chapitres suivants :

- I. « Réduction des consommations d'énergie des bâtiments »
- II. « Urbanisme »
- III. « Transports »
- IV. « Energie »
- V. « La recherche dans le domaine du développement durable »

La loi confirme l'engagement de la France de **diviser par quatre ses émissions de gaz à effet de serre entre 1990 et 2050** (réduction de 3 % par an en moyenne pour arriver à un niveau inférieur à 140 millions de tonnes équivalent de dioxyde de carbone).

Elle s'engage à porter la part des **énergies renouvelables** à au moins 23 % de sa consommation d'énergie finale d'ici 2020.

La loi fixe comme objectif de réduire les **consommations d'énergie du parc des bâtiments existants** d'au moins 38 % d'ici 2020, avec la rénovation de 400 000 logements chaque année à compter de 2013.

Le seuil maximal de **consommation énergétique des constructions neuves** est fixé à 50 Kw/h/m²/an à compter de la fin 2012 ; ce seuil est cependant modulable (article 4 de la loi) et comporte, pour FRANCE NATURE ENVIRONNEMENT, le risque de diriger les constructeurs vers des énergies peu émettrices plutôt que vers une isolation la plus performante possible du bâtiment.

Le droit de **l'urbanisme** devra prendre en compte dans le délai d'un an différents objectifs dont la lutte contre la régression des surfaces agricoles et naturelles, la préservation de la biodiversité, la lutte contre l'étalement urbain et la déperdition d'énergie...

Dans le domaine des **transports**, la loi fixe comme objectif de réduire les émissions de gaz à effet de serre de 20 % d'ici 2020 (niveau 1990).

Elle dispose que pour le transport des marchandises, le développement de l'usage du transport fluvial, ferroviaire, du transport maritime, et plus particulièrement du cabotage, revêt « *un caractère prioritaire* ».

Le développement des transports collectifs dans les zones urbaines et péri-urbaines est également déclaré comme prioritaire (objectif hors Ile-de-France : passer de 329 km à 1 800 km d'ici 2024).

L'Etat se voit fixé comme objectif de ramener les émissions moyennes de CO₂/km du parc des véhicules particuliers en circulation de 176 g à 120 g en 2020 (et d'ici 2012 pour les véhicules neufs).

Une écotaxe sera prélevée sur les poids lourds à compter de 2011 à raison du coût d'usage du réseau routier national métropolitain non concédé et des voies des collectivités territoriales susceptibles de subir un report de trafic. Cette écotaxe aura pour objet de financer les projets d'infrastructures de transport (article 11).

Et après ces bonnes intentions, la loi :

- donne priorité au développement « *de la recherche sur les biocarburants de deuxième et de troisième génération* »...

- dispose que « *les projets permettant d'achever les grands itinéraires autoroutiers largement engagés seront menés à bonne fin dans les meilleurs délais et dans le respect de normes environnementales conformes au développement durable.* » (rappel que la France concentre, avec un million de kilomètres de routes, 21 % du réseau routier de l'Union européenne).

Par ailleurs, pour FRANCE NATURE ENVIRONNEMENT, « *La Loi Grenelle 1 remet de plus au goût du jour un vieux projet scandaleux d'un Canal entre le Rhin et le Rhône. Canal pharaonique qui avait été abandonné il y a plusieurs années, grâce à la mobilisation associative, il est d'une inutilité sociale et économique totale et implique des dommages sans précédent pour l'environnement. Via l'adoption d'une disposition prévoyant des études complémentaires entre les bassins de la Saône et de la Moselle, le spectre du canal Rhin-Rhône refait son apparition.* »

Biodiversité, écosystèmes et milieux naturels

C'est le titre II de la loi composé des chapitres suivants :

I. « Stopper la perte de biodiversité sauvage et domestique, restaurer et maintenir ses capacités d'évolution »

II. « Retrouver une bonne qualité écologique de l'eau et assurer son caractère renouvelable dans le milieu et abordable pour le citoyen »

III. « Une agriculture et un sylviculture diversifiée et de qualité, productives et durables »

IV. « La gestion intégrée de la mer et du littoral »

V. « La recherche dans le domaine du développement durable »

La loi fixe notamment comme objectifs :

- La constitution d'ici 2012 **d'une trame verte** (espaces protégées et territoires de connexion et de fonctionnement global de la biodiversité) **et bleue** (pour les eaux de surfaces continentales) (cette fameuse trame, selon nous, est d'un faible intérêt et pourrait même s'avérer néfaste ; d'ailleurs, elle est définie comme un outil d'aménagement du territoire qui permettra de créer des continuités territoriales).

- Le renforcement du rôle de la stratégie nationale de la biodiversité.

- La protection de 2 % du territoire terrestre métropolitain d'ici 2019 avec la création de 3 nouveaux parcs nationaux et l'acquisition de 20 000 ha de zones humides.

- La réalisation des DOCOB dans les sites Natura 2000 d'ici 2013.

- La mise à jour de l'inventaire des ZNIEFF d'ici 2012.

La loi indique, toujours à propos de la biodiversité, qu'un audit devra montrer les mesures fiscales défavorables à la biodiversité (6 mois après l'entrée en vigueur de la loi). L'Etat devra proposer en conséquence de nouveaux outils permettant un basculement progressif vers une fiscalité adaptée aux « *nouveaux* » enjeux environnementaux (article 26).

Dans le domaine de **l'eau**, la loi rappelle l'objectif communautaire d'atteinte ou de conservation d'ici à 2015 du bon état écologique ou du bon potentiel de l'ensemble des masses d'eau.

La loi fixe des objectifs en matière de protection des captages, de traitement des eaux urbaines résiduaires...

Dans le domaine de **l'agriculture**, les objectifs à atteindre sont notamment :

- que 6 % de la SAU en 2012 et 20 % en 2020 soit exploité en bio.

- de réduire de 50 % d'ici 2019 les usages de produits phytopharmaceutiques et biocides (mais avec des régimes dérogatoires notamment pour les cultures « *dites mineures* »).

- de réduire la dépendance des systèmes de production animale aux matières premières importées entrant dans la composition des produits d'alimentation animale.
 - de développer une démarche de certification environnementale des exploitations agricoles (« afin que 50 % des exploitations agricoles puissent y être largement engagées en 2012 »).
 - d'adapter le catalogue des semences aux variétés locales anciennes.
 - de mettre en place en 2009 un plan d'urgence en faveur de la préservation des abeilles.
- Etc.

Prévention des risques pour l'environnement et la santé, prévention des déchets

C'est le titre III de la loi composé de deux chapitres :

- I. « L'environnement et la santé »
- II. « Les déchets »

Le législateur nous informe que : « *La réduction des atteintes à l'environnement contribue à l'amélioration de la santé publique* » (article 36).

La loi prévoit l'élaboration en 2009 d'un **second plan national santé-environnement** (qui a déjà été adopté le 26 juin 2009).

Parmi les multiples dispositions en la matière, on peut noter que la loi prévoit des mesures de prévention, de suppression ou de limitation des émissions de lumière artificielle, la résorption d'ici 2016 des points noirs du bruit, l'inventaire des sites pollués par activité passée...

Dans le domaine des **déchets**, la loi fixe un objectif de réduction de 15 % d'ici 2012 de la quantité des déchets partant en incinération ou en stockage avec :

- une réduction annuelle de la production des ordures ménagères de 7 % par habitant de 2010 à 2014 (soit seulement 25 kg en 5 ans).
- une augmentation du recyclage matière et organique (objectif pour les déchets ménagers et assimilés : 35 % en 2012 et 45 % en 2015).
- Une amélioration de la gestion des déchets organiques « *en favorisant en priorité la gestion de proximité de ces derniers, avec le compostage domestique et de proximité, et ensuite la méthanisation et le compostage de la fraction fermentescible des déchets ménagers.* »
- l'intégration, dans la taxe ou dans la redevance d'enlèvement des ordures ménagères, d'une part variable incitative prenant en compte la nature et le poids et/ou le volume et/ou le nombre d'enlèvements de déchets (disposition obligatoire d'ici à 5 ans).

La fiscalité relative à l'élimination des déchets (TGAP) favorise l'incinération, ce qui est l'une des inepties de cette loi dans sa dimension « prévention des déchets ».

Pour une lecture critique détaillée sur les dispositions relatives aux déchets, voir le document du CNIID, auquel la FRANE est affiliée :

http://www.cniid.org/espace_telechargement/actualite/20090806_Tableau_bilanGrenelle.pdf

Etat exemplaire

C'est le titre IV de la loi.

Parmi les bonnes intentions, on notera l'objectif de recourir de manière croissante aux critères environnementaux dans les marchés publics ou encore de recourir à des produits biologiques pour l'approvisionnement des services étatiques de restauration collective (15 % en 2010 ; 20 % en 2012).

Gouvernance, information et formation

C'est le titre V de la loi.

« Construire une nouvelle économie conciliant protection de l'environnement, progrès social et croissance économique exige de nouvelles formes de gouvernance, favorisant la mobilisation de la société par la médiation et la concertation. » (article 49).

A cette fin, la loi dispose que les **associations et fondations oeuvrant pour l'environnement** bénéficieront *« d'un régime nouveau de droits et obligations »* lorsqu'elles remplissent des critères, notamment de représentativité, de gouvernance, de transparence financière ainsi que de compétence et d'expertise dans leur domaine d'activité.

Pour la détermination de ces critères, un décret d'application sera pris (après concertation avec les parties prenantes au Grenelle de l'environnement).

Sur ce point, voir en annexe le rapport final du comité opérationnel n° 24 « INSTITUTIONS ET REPRESENTATIVITE DES ACTEURS » (2008).

La loi fixe des dispositions diverses sur les collectivités territoriales, l'information environnementale (y compris émanant des sociétés), la mention à destination des consommateurs des impacts environnementaux des produits, la régulation de la publicité, etc.

Elle indique que l'éducation au développement durable est portée par toutes les disciplines et intégrée au fonctionnement quotidien des établissements scolaires.

Dispositions propres à l'outre-mer

C'est le titre VI, le dernier, de la loi.

Le projet de loi portant engagement national pour l'environnement

Au cours du processus d'élaboration de la loi de programme, un nouveau régime concernant les installations classées pour la protection de l'environnement, dit 3^{ème} régime ou **régime d'enregistrement** (entre celui de la déclaration et celui de l'autorisation), était créé.

Objectif à court et moyen terme : sortir de nombreuses activités du régime d'autorisation et éviter aux pétitionnaires ou à l'administration la réalisation d'une étude d'impact, l'ouverture d'une enquête publique... L'une des plus importantes régressions du droit environnemental (ordonnance n° 2009-663 du 11 juin 2009 relative à l'enregistrement de certaines installations classées pour la protection de l'environnement, JORF du 12 juin 2009, texte 3).

Quant au projet de loi, dit « Grenelle II », portant engagement national pour l'environnement, il est examiné par le Sénat depuis le 15 septembre 2009 et devrait l'être par l'Assemblée nationale en janvier 2010.

Pour le Gouvernement, ce projet *« va permettre d'adapter notre droit aux nouvelles exigences définies par le projet de loi de programme relatif à la mise en oeuvre du Grenelle de l'environnement et achèvera ainsi la traduction législative du Grenelle de l'environnement. »*

Fiche réalisée le 1^{er} octobre 2009.

Certaines indications ou précisions de la présente fiche peuvent concerner exclusivement le territoire de la région Auvergne. La présente fiche ne comporte pas certaines références eu égard aux spécificités de la région Auvergne.

Reproduction intégrale ou partielle strictement interdite sans autorisation (article L. 122-4 et articles L. 335-1 et suivants du Code de la propriété intellectuelle).

www.frane-auvergne-environnement.fr

Comité Opérationnel n°24 :
« Institutions et représentativité des acteurs »

**Rapport final au Premier ministre et au Ministre d'Etat,
Ministre de l'Écologie, de l'Énergie, du Développement durable
et de l'Aménagement du Territoire**

présenté par

Bertrand PANCHER, député de la Meuse

Chefs de projet :

Isabelle MONTEILS
Pierre de MONTLIVAUT

Inspection générale de l'environnement - MEEDDAT
Directeur adjoint des études économiques et de l'évaluation
environnementale – MEEDDAT

SOMMAIRE

Introduction

Première Partie: La démocratie écologique, à toutes les échelles de territoire

Seconde Partie: Des acteurs environnementaux représentatifs

Annexes

- Lettre de mission
- Liste des engagements du Grenelle concernés
- Liste des personnes rencontrées
- Liste des membres du Comité opérationnel

INTRODUCTION

L'ensemble des participants au Grenelle de l'environnement ont souligné à quel point le mode de concertation retenu pour ses discussions avait été pour eux une avancée, voire une découverte, extrêmement positive. La mise à plat commune de l'ensemble des enjeux, la recherche conjointe de solutions, tout en partageant une ambition collective, ont permis des progrès sans commune mesure avec ceux que le fonctionnement institutionnel « classique » aurait permis.

Les acteurs du Grenelle ont voulu pérenniser ce nouveau mode de fonctionnement, en lançant une réforme ambitieuse des institutions et de leur fonctionnement, en les ouvrant aux acteurs environnementaux et en garantissant la prise en compte des résultats de la concertation. Le Président de la République a fait siennes ces propositions, en décidant notamment d'assurer la représentation des acteurs environnementaux au sein du Conseil économique et social.

La définition des mesures nécessaires à cette fin a été confiée par le Premier ministre à Bertrand PANCHER, en plaçant celui-ci comme parlementaire en mission auprès du ministre d'Etat, ministre de l'écologie, de l'énergie, du développement durable et de l'aménagement du territoire.

Bertrand PANCHER a précédé et complété les réunions du comité opérationnel par une série d'auditions, permettant ainsi de conserver au comité opérationnel un format limité tout en recueillant le point de vue de nombreux acteurs concernés par le sujet de manière approfondie.

Les comités opérationnels se sont eux-mêmes tenus à un rythme soutenu à partir du mandat donné par le Premier ministre. Que chacun des participants en soit ici remercié. Par ailleurs, il faut relever le très important travail de concertation mené par les acteurs environnementaux présents au sein du comité. La richesse et la solidité des conclusions du comité opérationnel doivent beaucoup au travail qu'ils ont accompli.

Les propositions qui suivent constituent donc le rapport final du comité opérationnel « Institutions et représentativité des acteurs ». Conformément aux indications données à son Président, celles-ci ne concernent que les instances de concertation, et non l'association du grand public. Néanmoins, comme la plupart des participants du comité opérationnel l'ont souligné, ces deux sujets sont très imbriqués, car conformément à l'esprit de la convention d'Aarhus, la concertation avec les acteurs n'est pas dissociable de la concertation avec le public. Elle en est une forme, importante certes, mais non suffisante, ce qui nécessiterait que dans la poursuite des travaux ces deux sujets puissent être traités de front afin de bien les articuler.

Pour ce qui concerne ce rapport, la réflexion du comité opérationnel s'est développée selon deux axes.

Le premier axe vise à définir les instances de concertation permettant d'assurer une concertation qui intègre beaucoup plus les enjeux environnementaux, pour la construction de stratégies de développement durable, et ce à toutes les échelles de territoires. Cela suppose la présence d'une manière ou d'une autre des 5 collèges du Grenelle au sein de ces instances, mais pas seulement. De manière plus générale, cela nécessite de repenser la manière dont la concertation s'insère dans le processus de prise de décision, afin de garantir sa qualité.

Le deuxième axe consiste à définir les modes d'identification des acteurs environnementaux¹, c'est-à-dire à permettre la sélection des acteurs représentatifs, à même d'exprimer et de défendre avec le plus d'exhaustivité, de précision et dans leur globalité, les enjeux environnementaux.

¹ Il faut ici préciser ce que l'on met sous le terme d'acteurs environnementaux : c'est la même acceptation que celle des engagements du Grenelle (i.e. n°162), n'intégrant donc pas l'Etat, les élus locaux, les syndicats et les acteurs économiques. Cela ne signifie évidemment pas que ces autres acteurs ne puissent pas agir dans l'intérêt de la protection de l'environnement.

Première Partie

La démocratie écologique, à toutes les échelles de territoire

1- Principes communs

Quelle que soit l'échelle géographique retenue, les auditions et les travaux du comité opérationnel ont bien montré que l'instauration d'une véritable démocratie écologique ne pouvait résulter simplement de l'entrée d'acteurs environnementaux dans des instances de concertation, aussi prestigieuses soient elles.

Bien au-delà de cet élargissement de la composition des institutions, il est apparu fondamental d'améliorer la gouvernance de la prise de décision publique, en renforçant le rôle de la concertation dans les processus de décision. Pour exprimer simplement cette idée par la caricature, rien ne sert d'introduire des acteurs environnementaux dans une structure si les avis qu'elle émet ne sont pas considérés par les décideurs.

Dès lors, le travail du groupe a consisté à identifier les lieux de concertation adéquats, mais également les processus de décision nécessaires.

Cette recherche s'est également faite avec un souci constant de simplicité et de lisibilité. La multiplication de structures de concertation est perçue par l'ensemble des acteurs comme un facteur d'incompréhension des citoyens et de manque de vision globale des enjeux du développement durable. Il est apparu nécessaire de définir des lieux où l'on pouvait tout autant aborder les enjeux environnementaux sociaux et économiques des politiques d'environnement que de l'ensemble des autres politiques publiques. Dès lors, le groupe s'est attaché à examiner quelles structures existantes pouvaient mieux fonctionner, plutôt que de proposer la création de nouvelles structures.

Cette analyse a été déclinée selon trois niveaux géographiques : national, régional et local, ce dernier niveau consistant tant en un niveau départemental qu'en des niveaux infra-départementaux, comme l'agglomération ou le pays.

2- A l'échelon national

Différentes institutions devaient être abordées par le comité opérationnel : le Parlement, le conseil économique et social (CES), le projet de conférence nationale des élus (CNE) et le conseil national du développement durable (CNDD). Plutôt que de les aborder de manière séquentielle, le comité s'est plutôt interrogé sur les différents objets de la concertation : les grandes stratégies et politiques de l'état, et notamment la stratégie nationale de développement durable (SNDD), les lois environnementales, et le suivi de leur mise en œuvre. Le groupe s'est également interrogé sur la manière de maintenir l'esprit du Grenelle, c'est-à-dire la confrontation et la discussions des positions des 5 collèges. Cette double approche a nécessité de considérer également le rôle de deux structures de création récente, le Conseil national des exécutifs d'une part (présidé par le Premier ministre, y siègent 18 élus locaux, 6 désignés par l'ARF, 6 par l'ADF et 6 par l'AMF), et le comité de suivi du Grenelle d'autre part, où siègent les 5 collèges du Grenelle (Etat, élus, syndicats, patronat, associations et fondations de protection de l'environnement) avec 8 membres chacun.

- Elaboration de la SNDD :

Pour l'élaboration de la SNDD, il est apparu que la proposition de stratégie du MEEDDAT ne pouvait résulter que d'un travail multi-partenaires, dont l'organisation même devait être vue par les 5 collèges du Grenelle. En est née l'idée de s'appuyer sur le comité de suivi du Grenelle, qui mériterait d'être pérennisé puisqu'il n'a aujourd'hui aucune existence juridique. Dès lors que ce comité de suivi est pérennisé, le maintien du CNDD n'apparaît plus nécessaire. Il convient néanmoins de rappeler que le CNDD s'insérant dans un réseau européen d'organismes nationaux en charge de stratégies nationales de développement durable découlant de la stratégie européenne de développement durable, le comité de suivi, qui pourrait demain prendre le nom de Comité National du Développement Durable, devra reprendre ce rôle de point focal français pour ce réseau européen.

Par souci d'efficacité, il est proposé que cette instance soit présidée par le ministre chargé de l'environnement et du développement durable.

Cette proposition de stratégie aura des conséquences lourdes et nécessite l'adhésion des 5, donc de la société civile (partenaires sociaux et acteurs environnementaux) et des élus locaux. Cette adhésion doit se faire au plus haut niveau, d'où la nécessité de soumettre le projet de SNDD au Conseil économique et social (ouvert aux acteurs environnementaux) pour la société civile et au Conseil national des exécutifs pour les élus locaux.

Les avis de ces instances devront être publics, de même que la suite qui y sera donnée par le Gouvernement. Celle-ci devra plus précisément être clairement motivée au regard des préconisations de l'une et de l'autre, et avoir été discutée au sein du comité de suivi du Grenelle « pérennisé ».

Après validation par le Premier ministre, la SNDD devra être transmise au Parlement, qui aura à se prononcer par vote « classique », si la SNDD est déclinée en une loi programme, soit aujourd'hui par un débat sans vote, peut-être demain par le vote d'une résolution, nouvelle option constitutionnelle si celle-ci était retenue dans le projet de révision constitutionnelle.

- Suivi de la SNDD :

Sur le mode démarré pour le Grenelle de l'environnement, le suivi devrait naturellement relever de ce comité de suivi du Grenelle « pérennisé ». Celui-ci devrait, comme il est prévu de faire pour le Grenelle de l'environnement, veiller à tenir très étroitement informé le Parlement, en fournissant pour le moins un bilan annuel aux deux assemblées. Des auditions régulières par les deux commissions parlementaires en charge de l'environnement pourraient également être envisagées.

- Lois environnementales :

Le comité opérationnel insiste pour que le CES soit saisi de tous les avant-projets de lois à caractère environnemental. En amont de cela, le comité a souhaité réaffirmer l'importance de faire précéder l'élaboration d'un avant-projet de loi, le cas échéant, d'un débat public. La gestion des déchets nucléaires, qui a fait l'objet d'un débat public sous l'égide de la CNDP avant le vote d'une nouvelle loi en 2006, est un exemple de cet enchaînement. Les membres du comité opérationnel ont exprimé la crainte que de tels exemples restent trop rares, et souhaitent pour l'éviter proposer que le Parlement, le CES, le comité national du développement durable ou même une pétition citoyenne puissent également initier un débat public en saisissant la CNDP.

En tout état de cause, la saisine du CES si elle devient la règle pour les avant-projets de loi doit également le devenir pour les propositions de loi inscrites à l'ordre du jour du Parlement.

Outre le CES, un examen par le comité de suivi du Grenelle « pérennisé », voire le Conseil national des exécutifs, lorsque la loi a un caractère structurant, sera également nécessaire.

Le Parlement serait donc saisi de projets ou de propositions de loi ayant fait l'objet d'un avis du CES. Ces avis devront être davantage pris en compte qu'aujourd'hui. C'est pourquoi le Comop juge indispensable que :

- le porteur du texte législatif (Gouvernement ou parlementaires) rende publiques les suites motivées qu'il a donné à l'avis du CES, voire comment il a pris en compte les conclusions du débat public
- le rapporteur de l'avis du CES, et le cas échéant le président de la commission particulière du débat public, soit systématiquement auditionné par la commission parlementaire en charge de l'environnement

Concernant cette question de la commission parlementaire, le projet de réforme constitutionnelle prévoit le relèvement du nombre de commissions, ceci notamment afin de pouvoir créer une commission dédiée à l'environnement.

Il est clair que cette création apparaît aujourd'hui nécessaire pour placer l'environnement au même niveau que les deux autres piliers du développement durable, l'économique et le social ayant chacun déjà une commission. Mais bien au-delà du symbole, la montée en puissance des enjeux va entraîner une forte croissance de l'activité législative dans le domaine du développement durable. Par ailleurs la très grande technicité et complexité des questions d'environnement nécessite des parlementaires « spécialisés » sur ces sujets.

Il faut cependant bien préciser le champ de compétences de cette commission, qui doit être centrée sur l'environnement plutôt que sur le développement durable, au risque sinon de créer un flou source d'inefficacité sur la répartition des tâches avec la commission des affaires économiques et celle des affaires sociales. Néanmoins, de nombreux textes à visée économique peuvent avoir des répercussions importantes sur l'environnement, et cela justifie que cette commission soit alors saisie non pas au fond mais pour avis. On peut illustrer ce principe en l'appliquant aux lois de la précédente mandature : les lois sur l'eau, les parcs nationaux, les risques technologiques et naturels, les déchets nucléaires, la sûreté nucléaire... auraient eu vocation à être examinées au fond par cette commission ; les lois de finances rectificatives dans leur volet fiscal, la loi d'orientation agricole... auraient été examinées pour avis.

- Décrets d'application :

Le suivi de la SNDD couvrira largement la question des textes d'application structurants. Il reste que les élus locaux ont souhaité que lorsque celles-ci ont des répercussions concrètes pour les collectivités locales, celles-ci sont examinées par la commission consultative sur l'évaluation des normes, récemment créée et rattachée au comité des finances locales.

De l'existence de cette commission, et de la création du Conseil national des exécutifs, résulte que la création d'une Conférence nationale des élus, proposée pour examen lors des tables rondes du Grenelle, n'est plus apparue opportune aux membres du comité opérationnel.

- Construire le pilier environnemental au sein du CES :

Ont été cités plus haut les éléments indispensables pour crédibiliser le rôle du CES sur les questions d'environnement et de développement durable. La capacité de cette institution à créer des convergences sur des sujets difficiles doit parfaitement pouvoir s'employer pour ces questions souvent complexes. Néanmoins, cela suppose que les acteurs environnementaux puissent y tenir une véritable place, correspondant à l'importance des enjeux environnementaux. Les grandes associations environnementales ont souhaité un traitement sur un pied d'égalité des trois piliers du développement durable ce qui justifierait qu'ils représentent un tiers des sièges, soit de l'ordre de 60. Dans le même temps, les contacts avec de nombreux membres du CES ont montré qu'une réforme d'une telle ampleur serait extrêmement difficile à mener rapidement.

Dès lors, dans un esprit de pragmatisme, une réduction de moitié du nombre de sièges pour des acteurs environnementaux, soit une trentaine (20 représentants d'associations de protection de l'environnement et 10 représentants d'associations d'usagers de la nature, dont la définition sera vue dans la deuxième partie de ce rapport), couplée au fléchage de 10 personnalités qualifiées, issues notamment du groupe des fondations et des associations spécialisées sur les questions d'environnement, paraît une proposition adaptée. Le CES considère l'entrée des acteurs de l'environnement indispensable en préservant la transversalité du sujet, c'est pourquoi sa représentante émet une réserve sur le nombre. L'entrée nécessaire des acteurs environnementaux au sein du CES doit être l'occasion d'une recomposition plus importante de cette assemblée. La mission gouvernementale sur la réforme globale du CES n'ayant pas démarré, le comité opérationnel ne peut aller plus loin dans ses propositions aujourd'hui.

3- A l'échelon régional

Sans surprise, le comité opérationnel propose de s'appuyer sur les principes retenus pour le CES pour ce qui concerne les conseils économiques et sociaux régionaux, en prenant les mesures nécessaires pour y consolider tout autant le pilier environnemental.

Cela pose là-aussi la question de leur composition. Aujourd'hui, les CESR ne comportent que de 1 à 3 représentants d'associations de protection de l'environnement, dont souvent une en tant que personnalité qualifiée. Les pêcheurs et les chasseurs y sont également souvent représentés par un ou deux sièges. Là-aussi il est temps de changer d'échelle, en prévoyant une fourchette de 3 à 6 sièges car la taille des CESR varie selon la région et, au cas par cas selon les spécificités régionales, un siège pour les pêcheurs et un pour les chasseurs.

L'Assemblée des conseils économiques et sociaux régionaux de France émet cependant des réserves sur le nombre de 3 à 6 personnes représentant les intérêts environnementaux pour proposer plutôt 2 à 4 personnes.

Se pose également la question du moment où cette entrée de membres supplémentaires s'opère, car les CESR viennent d'être renouvelés pour 6 ans fin 2007. Attendre 2013 paraît trop lointain ; une solution pourrait être de prévoir les dispositions législatives nécessaires pour une entrée à mi-mandat donc en 2010, selon la logique qui instituera les critères de représentativité des acteurs environnementaux, nationaux mais aussi régionaux et locaux en s'inspirant du modèle national par ailleurs défini dans le cadre de ce rapport.

Concernant l'Outre-Mer, une analyse spécifique a été demandée au Secrétariat d'Etat à l'Outre-Mer, car dans les 4 départements d'outre mer existent des conseils de la culture, de l'éducation et de l'environnement (CCEE). Ces assemblées spécifiques aux régions d'outre-mer (instituées par la loi de décentralisation du 31 décembre 1982) sont distinctes des CESR. Le CCEE regroupe en son sein les représentants d'organismes qui interviennent sur le cadre de vie, la culture, le sport, le tourisme, la recherche et l'éducation. Leur composition doit faire l'objet d'une analyse plus fine pour apprécier s'ils constituent le lieu ad hoc de discussion avec la société civile des politiques de développement durable.

Sur le mode de travail des CESR, il a semblé au Comop qu'il était nécessaire de s'assurer de la cohérence des politiques de l'Etat déconcentré et des Conseils régionaux en matière de développement durable. C'est pourquoi il serait souhaitable que sur ces questions le principe d'une saisine conjointe par le Président du Conseil régional et le Préfet de région puisse être systématisé. A titre d'exemple, on voit mal comment sur une question comme la lutte contre le changement climatique, le CESR ne travaillerait que sur les outils portés par le Conseil régional, sans s'intéresser par exemple à l'action de l'ADEME.

L'assemblée des conseils économiques et sociaux régionaux émet une réserve sur le caractère partagé de la saisine du CESR étendue au préfet de région.

4- A l'échelon local

En premier lieu, il est apparu nécessaire aux membres du Comop de s'interroger sur l'existant, et notamment les conseils de développement des pays et des agglomérations. Ont été mobilisées pour ce faire les premières évaluations effectuées sous l'égide de la DIACT (étude d'ETD), du CGAAER ou de France Nature Environnement. Il ressort de ces travaux et de l'avis des membres du Comop ayant participé à la création des conseils de développement qu'il faut veiller à maintenir la souplesse de l'encadrement de ces conseils, qui résulte d'un choix parfaitement assumé lors de leur création, considérant que la grande hétérogénéité des territoires et la dynamique de projets de territoires que ces structures doivent accompagner s'opposait à une forme d'institutionnalisation de leur composition et de leur fonctionnement. Dans le même temps, des inquiétudes apparaissent du fait de certains conseils de développement où les élus eux-mêmes siègent, et avec un poids prédominant, ou bien de situations où le conseil de développement apparaît comme déconnecté du processus de prise de décision. Enfin les questions de développement durable, qui devraient être au centre des activités des conseils, apparaissent traitées de manière assez hétérogène.

Le Comop a jugé que ce diagnostic, effectué à partir d'études menées peu de temps après la création des conseils de développement, nécessitait d'être approfondi sous deux angles :

- qualité de l'articulation entre conseil de développement et prise de décision (ce qui intègre la question de la composition des conseils signalée plus haut) ;
- qualité de l'appréhension des politiques de développement durables.

Dans un second temps, le Comop s'est interrogé sur les lieux de concertation adaptés pour les politiques départementales. Les compétences étendues des départements en matière d'environnement (espaces naturels sensibles, déchets, eau, sports de nature...) justifient l'existence d'un lieu de concertation départemental. Par ailleurs, selon les départements la proportion du territoire couvert par des pays et des agglomérations est variable, et lorsque celle-ci est faible ce même lieu de concertation départemental peut permettre en partie de pallier l'absence de conseil de développement.

Aujourd'hui il n'existe pas de cadre formel pour de telles structures départementales. En revanche de nombreux départements en ont créé de leur propre initiative, notamment dans le cadre du lancement d'agendas 21. Le comité opérationnel 28 « Collectivités exemplaires » a fait des propositions pour renforcer cette dynamique, en relançant la charte de la concertation, et dans la lignée de ces travaux l'association des départements de France prépare un vade-mecum.

Cette dynamique positive doit impérativement être préservée, ce qui suppose de ne pas venir « plaquer » un cadre national réglementaire sur ces processus de concertations. A l'inverse, il convient d'éviter les cas de figure où « rien ne se passe », ou bien où il y a un affichage de concertation mais une pratique réelle de la décision qui s'en exonère. Pour traiter ces deux cas de figure, le Comop recommande :

- l'instauration d'un dispositif législatif jouant le rôle de « voiture balai », c'est-à-dire permettant d'imposer l'existence d'une structure de concertation départementale lorsque rien n'a été fait ;
- la possibilité de recours des membres des 5 collèges du Grenelle auprès de la Commission nationale du débat public, lorsqu'ils considèrent que les principes de concertation auxquels la collectivité s'est engagée ne sont pas respectés. La CNDP après enquête rendrait alors un avis public sur la qualité du processus de concertation qu'elle aura observé, notamment au regard de la charte de la concertation.

Enfin, la mise en valeur d'expériences réussies, la diffusion de guides de bonnes pratiques, auront là-aussi tout leur intérêt.

Au plan départemental, il apparaît également important que l'Etat déconcentré s'implique suffisamment dans des processus de concertation. Sans entrer dans les questions d'enquête publique ou de débat public, qui doivent faire l'objet de travaux ultérieurs, le Comop a constaté que de très nombreux sujets étaient abordés au sein du Conseil départemental des risques sanitaires et technologiques (CODERST). Or la composition de celui-ci ne correspond aux 5 collèges du Grenelle, puisque par exemple les syndicats de salariés n'y siègent pas. Le Comop recommande donc que le MEEDDAT procède à l'actualisation de leur composition, et ceci avec d'autant plus de rapidité que la composition du Coderst est définie par décret et non par la loi.

Plus précisément, il est proposé que le CODERST rénové devienne le lieu de discussion des politiques de développement durable, qu'elles soient portées par l'Etat ou des collectivités territoriales. La discussion de ces politiques se ferait lors de séances dédiées, de manière à ne pas porter préjudice au rôle premier du CODERST qui reste de donner des avis sur des dossiers, sur un rythme soutenu.

Le Comop s'est enfin interrogé sur le lien entre professionnels et acteurs environnementaux, à travers les Chambres consulaires. Pour préparer ces discussions, Bertrand PANCHER a reçu successivement les 3 présidents des réseaux de chambres consulaires, APCA, APCM et ACFCI. De ces discussions il ressort que les chambres consulaires ont d'abord une vocation professionnelle ; dans le même temps les expériences d'ouverture de leurs débats à des partenaires extérieurs ont le plus souvent été très positives : ouverture à des représentants d'associations de protection de l'environnement grâce au statut de membres associés (présence aux séances des chambres sans voix délibérative), ouverture des débats des chambres d'agriculture sur le bilan de santé de la Politique Agricole Commune...

De ce constat résulte un intérêt pour la systématisation de la présence d'acteurs environnementaux dans les assemblées des chambres consulaires, via le statut de membres associés, mais sans pour autant vouloir transformer les chambres consulaires comme des instances de concertation globales sur les politiques agricole ou économiques d'un département, car cela nécessiterait alors une transformation radicale de la composition des Chambres. Des réunions inter-consulaires auraient pu permettre d'aller plus loin dans ce sens, sans multiplier les instances de concertation, mais le fonctionnement inter-consulaire étant assez variable d'un département à un autre cela ne paraît pas le plus approprié.

Dès lors, c'est la bien la systématisation de la nomination d'acteurs environnementaux comme membres associés qui pourrait être envisagé. Cela vaut d'ailleurs tant pour l'échelon départemental que régional, certains réseaux consulaires étant engagés dans un renforcement de l'échelon régional. Par ailleurs, les assemblées permanentes des chambres consulaires au niveau national pourraient également intégrer des acteurs environnementaux dans leur composition. Le statut de membres associés existe pour les Chambres d'agriculture (article R.511-7 du code rural), qui en prévoit 8. Des consignes pourraient être données aux Préfets pour demander aux Chambres d'agriculture la désignation systématique d'au moins deux représentants d'associations environnementales.

Pour les Chambres de Commerce, ce statut de membres associés existe également (R711-3 du Code de commerce). Pour les Chambres des métiers, cela ne semble pas être le cas puisque les membres associés doivent respecter les critères d'éligibilité des membres classiques (article 21 du code de l'artisanat).

La concertation environnementale au niveau local est d'autant plus importante que les acteurs de l'environnement avaient réclamé, lors des travaux du Grenelle, la création d'une chambre régionale de l'environnement.

Seconde Partie

Des acteurs environnementaux représentatifs

A la suite des débats tenus au « Grenelle de l'environnement » par le groupe de travail intitulé « construire une démocratie écologique : institutions et gouvernance », la reconnaissance des acteurs de l'environnement au sein de la société civile a été retenue comme un des quatre grands objectifs finalement arrêtés par le groupe.

Cette reconnaissance conduit, ainsi que l'a proposé le président de la république dans son discours de clôture des travaux du « Grenelle de l'environnement » à « donner aux organisations non gouvernementales environnementales leur place dans nos institutions, et « notamment au conseil économique et social ».

Ainsi les conclusions des tables rondes des 24 et 26 octobre 2007 ont également mentionné que « le pilier environnemental est reconnu et pleinement institué au sein du Conseil Economique et Social ».

Le comité opérationnel placé sous la présidence de Bertrand Pancher dans le cadre de la mission qui lui a été confiée a examiné, avec le concours en son sein d'associations et fondations de protection de l'environnement ayant contribué aux débats sur la gouvernance écologique (fédération France Nature Environnement, Fondation Nicolas Hulot pour la nature et l'homme, Alliance pour la Planète) mais également en auditionnant d'autres acteurs comme Ecologie sans frontières, les fédérations nationales de pêcheurs et de chasseurs, deux questions distinctes :

- qui sont les « acteurs de l'environnement » ?
- quelles conditions poser à leur reconnaissance comme représentatifs de la défense de l'intérêt général dans le domaine de l'environnement ?

Qui sont les acteurs de l'environnement ?

Pour cerner avec le plus de précision possible les caractéristiques des futurs membres du CES il est apparu au cours des débats et des concertations entre les différentes associations que la diversité de régimes juridiques selon lesquels ces acteurs se sont organisés (associations constituées selon la loi de 1901, fondations, associations de citoyens regroupés au sein de fédérations de chasse ou de pêche et chargées de ce fait par le législateurs d'une mission de service public concernant la gestion des ressources piscicoles et faunistiques) ainsi que la diversité de leurs modes de fonctionnement et de leur composition sociologique devait conduire à différencier dans la réflexion trois groupes.

La distinction de ces trois groupes, tous également légitimes, présente ainsi l'intérêt de :

- rendre compte de la diversité des approches concernant la nature et l'environnement, au sens large, de chaque citoyen,
- leur donner des rôles complémentaires dans le débat sur les questions d'environnement
- permettre que chacun puisse se voir reconnu comme représentatif par ses pairs (au sein du CES) comme par l'ensemble des citoyens, selon des critères spécifiques propres à chaque catégorie, au-delà des critères communs à tous formant un socle impératif.

Quelles conditions imposer à leur reconnaissance comme acteurs représentatifs ?

- définir des critères d'éligibilité

Différents critères de représentativité ont été définis à la suite des auditions et agréés par le comité opérationnels. Ces critères obligatoires sont des critères d'éligibilité : ils doivent permettre de s'assurer que la sélectivité des acteurs considérés comme éligibles à une candidature pour siéger au sein d'instances de concertation et notamment du CES est telle que les membres ainsi désignés ne souffriront pas d'un manque de légitimité au regard des autres membres des mêmes assemblées.

La définition de cette représentativité vise spécifiquement à la désignation de nouveaux membres pour des assemblées représentant la société civile organisée, et ne remet pas en question le mode de désignation des acteurs environnementaux qui participent aux travaux des commissions nationales spécialisées dans les différents domaines régis par le code de l'environnement, qui relève d'une approche très différente.

Ces critères d'éligibilité ont été regroupés en deux sous ensembles : des critères communs aux trois groupes d'acteurs d'une part, des critères spécifiques à chaque groupe d'autre part.

- définir des critères complémentaires pour décider de la désignation effective

La phase de sélection en vue de se définir comme « éligible » est suivie d'un processus de désignation effective, prévoyant une discussion possible entre l'autorité désignatrice et les parties intéressées.

L'idée est d'utiliser les critères de désignation comme une méthode d'aide à la décision et non comme un cadre absolu. Plus précisément, cela signifie que autant les critères d'éligibilité des acteurs doivent avoir une traduction juridique (définition des critères dans un décret), autant le mode désignation relèverait plutôt d'un document de type « lignes directrices ». Ce document serait néanmoins rendu public par le MEEDDAT et les parties prenantes du Grenelle, afin qu'il engage les différents acteurs pour qu'au moment de la désignation proprement dite personne ne puisse remettre en cause l'ensemble de la mécanique de désignation.

En pratique, avant de procéder à une désignation, il est proposé que le MEEDDAT applique le mécanisme décrit ci-après, puis fasse état du résultat auprès des acteurs environnementaux, pour que ceux-ci puissent exprimer leur point de vue sur la cohérence de cette proposition de désignation, avant que celle-ci ne soit définitivement arbitrée.

- application de ces principes aux échelons régional et départemental

Pour le **niveau régional**, il convient d'utiliser le processus décrit pour la désignation au niveau national (cf. infra), en précisant cependant que le critère du nombre de membres résidant dans la région devrait atteindre le seuil minimum de 500 membres directs ou indirects (par une association ou par un regroupement d'associations au niveau régional).

Cependant, l'association France Nature Environnement considère que ce seuil minimum n'est pas pertinent et devrait être fixé à 1.000.

En ce qui concerne le mécanisme de désignation des associations conduites à siéger au **niveau départemental**, la représentativité telle que définie plus haut ne s'applique pas de la même manière. La proposition pourrait être de conserver la désignation par le préfet au sein des associations agréées dans le cadre territorial départemental (qui participent d'ores et déjà pour certaines aux commissions départementales spécialisées) tout en prévoyant que le préfet organise une réunion préparatoire à cette désignation en tenant compte des critères de représentativité tels que définis au niveau national et régional.

- un besoin de travaux ultérieurs clairement identifié : la réforme de l'agrément des associations de protection de l'environnement

Les membres du comité opérationnel souhaitent que la procédure de l'agrément au titre de l'article L.141-1 du Code de l'environnement soit revue. En premier lieu, cet agrément sera souvent un des critères de représentativité retenus. D'autre part, cet agrément donne un certain nombre de droits (facilités pour ester en justice, et c...) et une forme de reconnaissance importante aux associations qui l'obtiennent. Il est donc important que la rigueur de son octroi et de son contrôle soient bien établies.

Ce point n'ayant pu être traité par le comité opérationnel, il devra l'être dans un autre cadre.

Quelle approche de la représentativité ?

La représentativité se définit comme le « caractère d'un organe politique qui représente le peuple, la nation » ou le « caractère d'une personne qui a qualité pour parler ou agir au nom d'une autre » (dict. Robert).

La représentativité au sens de l'article L133-2 du code du travail s'appliquant aux syndicats, est difficilement transposable s'agissant d'associations qui ont pour objet la défense d'un bien commun.

Par ailleurs, dans son acception la plus traditionnelle, la représentativité se mesure d'abord par l'élection, critère qui n'est pas directement transposable à des acteurs associatifs dont la constitution ne repose pas sur un processus électif.

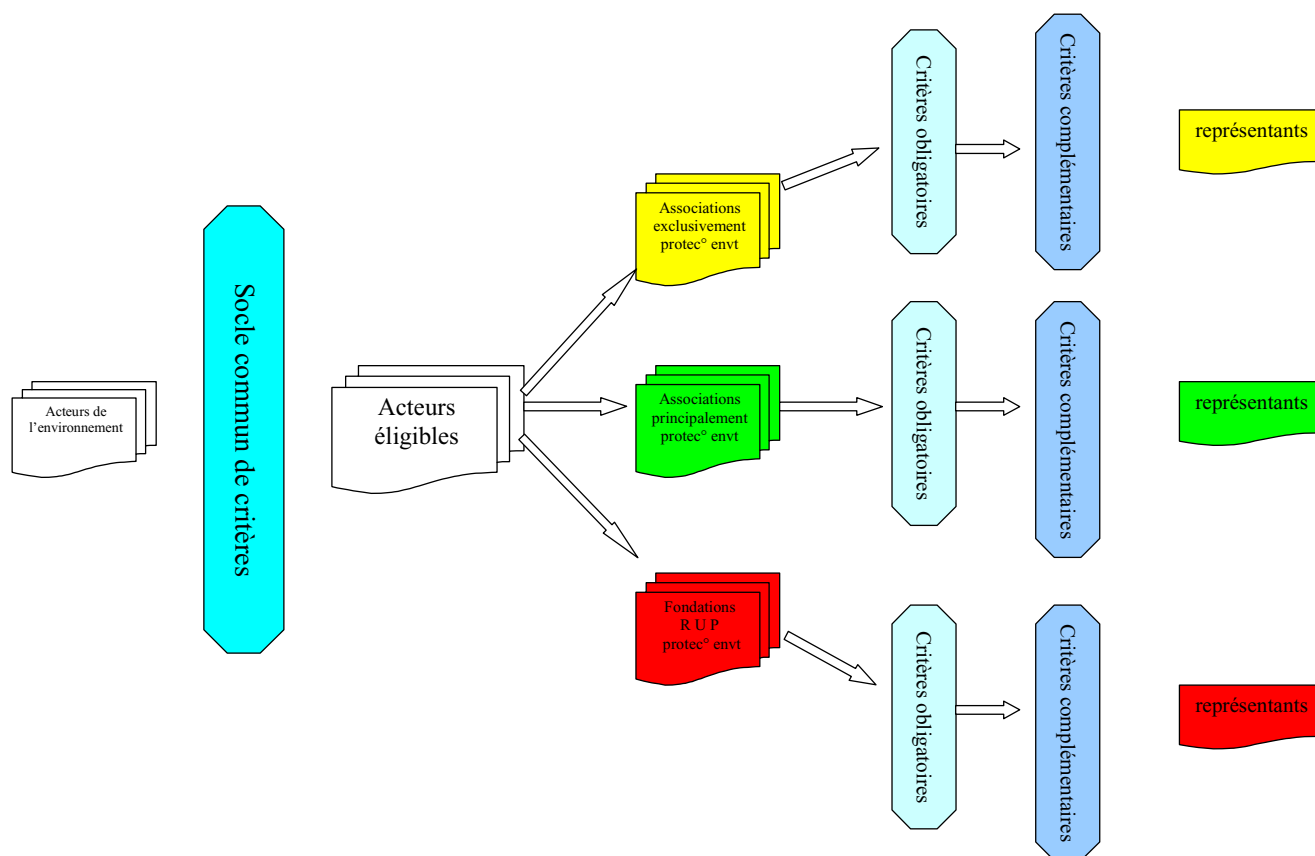
Ainsi, les critères de représentativité devront reposer sur la recherche des caractères qui « donnent - à un acteur - qualité pour parler ou agir au nom de l'intérêt environnemental » au sein des instances de concertation, dans la perspective d'améliorer le fonctionnement de la démocratie écologique voulue par le Grenelle.

Selon les orientations adoptées en comité opérationnel n°24, la mise en oeuvre d'un système de définition des critères de représentativité des acteurs environnementaux pour viser toutes les organisations potentiellement concernées, sans exclusion arbitraire et en garantissant un système fiable permettant d'identifier les acteurs les plus représentatifs nécessite de différencier trois catégories d'acteurs environnementaux : les associations oeuvrant exclusivement pour la protection de l'environnement ; les associations d'usagers de la nature et plus largement les associations oeuvrant principalement pour la protection de l'environnement ; les fondations reconnues d'utilité publique pour l'environnement et les associations spécialisées dans un thème particulier de la protection de l'environnement.

Ainsi, la procédure d'appréciation de la représentativité des acteurs environnementaux passe par trois filtres :

- un socle commun de critères, inspirés de ceux permettant l'octroi de l'agrément, permettant de définir les acteurs environnementaux susceptibles de prétendre à la représentativité. Ceux-ci sont alors classés dans les trois catégories évoquées ci-dessus ;
- pour chacune des trois catégories, une liste de critères sélectifs, objectifs, obligatoires et cumulatifs permettant de définir les acteurs environnementaux représentatifs éligibles ;
- au sein des acteurs éligibles, une série de critères complémentaires permettant de retenir les acteurs représentatifs légitimes qui assureront la représentation de tous.

Le processus se présente donc ainsi :



1. Les critères communs

Les critères de l'agrément environnement tels que définis dans le code de l'environnement aux articles L.141-1, R.141-2 et R.141-3 du code de l'environnement ou ceux de la reconnaissance d'utilité publique s'agissant des fondations, complété par des conditions de fonctionnement démocratique et servant l'intérêt général, constituent le socle commun :

1. Activités statutaires dans le domaine de la protection de la nature « et de la gestion de la faune sauvage », de l'amélioration du cadre de vie, de la protection de l'eau, de l'air, des sols, des sites et paysages, de l'urbanisme, ou ayant pour objet la lutte contre les pollutions et nuisances et d'une manière générale, oeuvrant pour la protection de l'environnement (article L.141-1) ;
2. Activité depuis 3 ans à compter de leur déclaration ;
3. Fonctionnement conforme aux statuts ;
4. Garanties suffisantes de fonctionnement ;
5. Activités désintéressées et indépendantes de toute entité économique, politique ou religieuse ;
6. Existence des conditions précédentes est attestée notamment par un nombre suffisant, eu égard au cadre territorial de leur activité, de membres cotisant soit individuellement, soit par l'intermédiaire d'associations fédérées, par la régularité des

comptes, par la nature et l'importance des activités effectives ou des publications dans les domaines mentionnés à l'article L.141-1 (article R.141-3) ;

7. Existence d'un contrôle financier obligatoire dans le cadre de la législation sur les associations ; publication annuelle des comptes et du rapport d'activité ou reconnaissance d'utilité publique (pour les associations et fondations dans le domaine de la protection de l'environnement au sens de l'article L141-1).

Une fois appliqués les critères communs, trois catégories sont distinguées :

Les trois catégories d'acteurs environnementaux supposant une distinction de critères d'appréciation sont les suivantes :

Catégorie 1 les associations de protection de la nature et de l'environnement « oeuvrant exclusivement pour la protection de l'environnement » .

Catégorie 2 Les « usagers de la nature », c'est-à-dire des associations d'usagers de la nature qui ont entre autres objets la protection de la nature et de l'environnement.

Catégorie 3 Les fondations reconnues d'utilité publique pour l'environnement et les « associations spécialisées ».

2. Les critères d'éligibilité à la représentativité

● Pour les associations

Liberté d'association, valeurs associatives et objet "strictement" environnemental :

1. Le contenu des statuts et le respect global de la loi de 1901 sur la liberté d'association, dans le fonctionnement des organes de l'association (respect des valeurs républicaines et de la liberté d'association, fonctionnement démocratique).
2. Objet social : deux cas :
 - Pour les associations de la catégorie 1 : objet social conforme avec l'article L 141-1 du code de l'environnement base juridique actuelle de l'agrément (ou L 110-1 du même code) ET renforcé : doit être "oeuvrant exclusivement pour la protection..."
 - Pour les associations de la catégorie 2 : objet social correspondant à un usage de la nature (chasseurs, pêcheurs, randonneurs...).
3. Valeurs associatives : deux cas :
 - Pour les associations de la catégorie 1 : le strict respect de la liberté d'adhésion et l'absence de droit d'usage sur les intérêts défendus.
 - Pour les associations de la catégorie 2 : soit mission de service public (chasseurs, pêcheurs), soit respect de l'agrément du L 141-1.

Ancienneté et activité "reconnue"

Agréée pour l'environnement depuis 2 ans ou associations chargées par le législateur d'une mission de service public concernant la gestion des ressources piscicoles et faunistiques.

La représentativité et fonctionnement "démocratique"

1. Nombre de membres adhérents (nombre de personnes qui ont acquitté leur cotisation de membre de l'association et peuvent voter à l'AG et être élues) - Le seuil minimum de membres adhérents au niveau national est de 2000 membres directs ou indirects

(Rappel : s'il s'agit de définir des associations éligibles pour siéger à l'échelon régional, par exemple dans les CESR, le seuil d'adhérents dans la région est de 500 membres)

2. Implantation territoriale : présence d'adhérents directs ou indirects dans la moitié des régions

Ces deux critères ne s'appliquent pas pour les associations spécialisées (catég. 3), qui en revanche doivent démontrer l'ancienneté et la qualité de leurs travaux sur leur domaine de spécialisation :

soit par des travaux, recherches et publications reconnus

soit par des activités opérationnelles présentant des résultats incontestables

Transparence et indépendance

1. Les critères exigés pour l'agrément préfectoral ou ministériel ou la reconnaissance d'utilité publique doivent être respectés à ce titre (*rappel du socle commun*).
2. L'indépendance : dans le mode de financement et d'organisation, notamment la nomination des dirigeants par élection ou désignation :
 - Le statut de bénévoles des membres du Conseil d'Administration et du Bureau et élection des dirigeants par les membres en assemblée générale.
 - Le CA ne doit pas être composé majoritairement d'élus ou représentants d'entreprises.
3. Transparence et diversification des financements :
 - Comptes attestée par la certification d'un commissaire aux comptes dans le cadre de la législation sur les associations, pour les 3 années précédant la désignation
 - Pluralité des financements.

● Pour les fondations

Objet environnemental :

1. Le contenu des statuts précise les objectifs de l'activité qui doit être exclusive quant à la protection de l'environnement, mais diverse quant aux modes d'actions.
2. La liberté de conscience et l'absence de droit d'usage sur les intérêts défendus. Pour les Fondations, seules sont concernées les Fondations reconnues d'utilité publique-FRUP- (sont donc exclues : les fondation d'entreprises et les fondations sous égide).

Ancienneté et activité "reconnue"

Existence de 3 ans pour une FRUP

La représentativité et fonctionnement "démocratique"

1. Pour les FRUP : 5000 donateurs dont les dons sont affectés à l'action nationale ou locale (dans l'année civile).
2. Implication territoriale : seuil de couverture de la moitié du territoire (*contrôlable en fonction des actions soutenues*).

Transparence et indépendance

1. Les critères exigés pour la reconnaissance d'utilité publique par le ministère de l'intérieur doivent être respectés.

2. Les membres dirigeants (conseil d'administration, bureau) ne doivent pas être majoritairement des élus ou des représentants d'entreprises.
3. Transparence et diversification des financements : Comptes attestée par la certification d'un commissaire aux comptes pour les 3 années précédant l'examen des candidatures. Pluralité de financements.

3. Les critères d'évaluation de la représentativité

Compte tenu de la nature différente des 3 collèges (d'une part, les collèges 1 et 2, dont la composition est relativement homogène et où l'on désigne des structures et d'autre part le 3^{ème} collège, plus hétérogène et correspondant plutôt à des personnalités qualifiées, pour lesquelles on désigne non seulement une structure mais aussi une personne), les règles proposées d'utilisation de ces critères sont différentes : pour les catégories 1 et 2, le classement opéré grâce aux critères aboutira directement à la désignation de structures (à elles ensuite de proposer les noms de personnes) ; en revanche pour la catégorie 3 le classement résultant de l'utilisation des critères constituera plutôt une aide à la décision pour l'autorité politique.

- Pour les associations de catégorie 1 et 2

Pour chaque critère qui suit, on attribue une note. Les différents critères sont ensuite pondérés en fonction de leur importance. La note en résultant permet de déterminer une proportion (note de la structure / somme de toutes les notes), qui correspond à la proportion de sièges attribués.

* **Nombre d'adhérents** : Nombre d'adhérents directs ou indirects

Note sur 10 points :

Mode de calcul :

La note est égale à la proportion du nombre d'adhérents de la structure par rapport au total des adhérents de toutes les structures éligibles.

Exemple :

3 associations éligibles, une a 100.000 membres, une autres 30.000, une enfin 5.000.

La première aura $100/(100+30+5=135)$ soit 7,4 points, la seconde $30/135$ soit 2,2, la dernière 0,4 point.

* **Implantation territoriale** : Répartition des adhérents sur le territoire national

Note sur 2 :

Mode de calcul :

Proportion de régions couvertes (sur 26), multipliée par 2

Exemple : une association présente dans 22 régions sur 26 aura $(22/26)*2 = 1,7$ points.

- Pour la catégorie 3

Pour mémoire, les critères qui suivent constituent une aide à la décision pour la désignation. Il n'est donc pas proposé de système de notation ni de pondération, en

revanche les critères retenus ont bien une nature quantitative pour permettre une comparaison objective entre structures éligibles.

Au-delà de ces critères, il est clair que pour les associations expertes l'autorité désignatrice devra choisir des structures dont les domaines d'expertise sont cruciaux à double-titre : parce que correspondant à des enjeux majeurs, et imparfaitement couverts par les associations du premier collège.

- Pour les fondations (dans la catégorie 3)

* **Implantation territoriale** : locale et nationale : proportion de régions dans lesquelles des projets sont soutenus ou développés

* **Nombre de donateurs.**

- Pour les associations de catégorie 3

* **Contribution à la vie publique et au respect de l'environnement:**

Activité des associations lors des débats publics ou lors des procédures d'enquête publique : nombre de participation à des enquêtes publiques et débat publics ; Nombre de débats publics organisés

Participation effective à des instances consultatives locales et des commissions administratives

Nombre d'animation et actions de sensibilisation menées (sorties nature, animations scolaires...)

* **Expertise technique et spécialisée**

Nombre d'experts diplômés de haut niveau (Doctorat), parmi les élus ou les permanents

Nombre d'évènements et de publications sur 5 ans dans le domaine d'expertise revendiqué

Annexes

Annexe 1
Lettre de mission

Le Premier Ministre

0 3 6 4 / 0 8 / SG

Paris, le 27 FEV. 2008

Monsieur le Député,

Le Président de la République a annoncé, le 25 octobre dernier à l'occasion de la restitution des conclusions du Grenelle de l'environnement, sa décision d'inscrire le développement durable au cœur de nos institutions.

Il a notamment exprimé sa volonté d'inclure les organisations non gouvernementales environnementales dans nos institutions, notamment en assurant leur représentation au Conseil économique et social, ainsi que de faire contrôler chaque année par le Parlement la mise en œuvre par le Gouvernement d'une politique de développement durable.

Les participants à la table ronde du Grenelle de l'environnement intitulée « Instaurer une démocratie écologique » ont pour leur part retenu un certain nombre de conclusions pour renforcer la place de ces organisations et le dialogue environnemental dans nos institutions.

Je souhaite mettre en œuvre concrètement ces conclusions.

Aussi ai-je décidé de créer un comité opérationnel chargé de préparer cette mise en œuvre et de vous en confier le pilotage.

Monsieur Bertrand PANCHER
Député de la Meuse
Assemblée Nationale
126, rue de l'Université
75355 – PARIS 07 SP

Vous veillerez à associer très étroitement à vos réflexions les diverses parties prenantes au « Grenelle de l'environnement ». Vous associerez également à vos travaux deux députés et deux sénateurs désignés, respectivement, par le président de la Commission des affaires économiques de l'Assemblée nationale et son homologue du Sénat, au sein de leur groupe de suivi du Grenelle de l'Environnement.

Votre travail de définition des critères de représentativité des acteurs environnementaux constituera un préalable essentiel pour la réforme du Conseil économique et social qui fera l'objet d'autres travaux.

Pour conduire cette mission, un décret vous nommera, en application de l'article L.O. 144 du code électoral, parlementaire en mission auprès du Ministre d'État, ministre de l'écologie, du développement et de l'aménagement durables, pour une durée de 4 mois.

Vous bénéficierez du concours des services de ce ministère et de l'ensemble des administrations compétentes, notamment celles des ministères chargés de l'intérieur et de la justice ; vous pourrez également consulter l'ensemble des organismes publics concernés.

Le Gouvernement souhaitant soumettre au Parlement un projet de loi mettant en œuvre le « Grenelle de l'environnement » au printemps 2008, je vous demande de faire part de vos propositions dans le domaine législatif au Ministre d'État, ministre de l'écologie, du développement et de l'aménagement durables, en lui remettant un rapport d'étape de vos travaux pour le 31 mars prochain. Vous me remettrez votre rapport définitif à l'issue de votre mission.

Je vous prie de croire, Monsieur le Député, à l'assurance de mes sentiments les meilleurs.

*Bien à vous,
François Fillon*

François FILLON

Annexe 2

Liste des engagements du Grenelle concernés

Conclusions du Grenelle Environnement

(Extrait du document final des tables rondes des 24-26 octobre 2007)

- Définir **les critères de la représentativité des acteurs environnementaux** tels que la compétence, l'indépendance, la capacité de mobilisation (nombre d'adhérents, bonne gestion, transparence, absence de droit d'usage sur les intérêts défendus...), l'activité effective, l'expérience, le respect des valeurs républicaines, de la liberté d'association, le fonctionnement démocratique de l'association, la capacité à animer un débat environnemental et citoyen... ; déterminer droits, devoirs et moyens
- **Réformer le Conseil économique et social en revoyant sa composition (entrée des partenaires environnementaux) et en renforçant son influence** (champ des plans ou projets soumis pour avis ; conditions de saisine ; association à la préparation des décisions en rapport avec le développement durable)... En préciser les modalités (un nouveau collègue ? dans les personnalités qualifiées ? CES à effectif constant ? révision marginale ou plus substantielle de sa composition ?).
- **Le pilier environnemental est reconnu et pleinement institué au sein du CES**
- Définir les **institutions accueillant des acteurs de la société civile et les partenaires environnementaux**. Intégrer les acteurs environnementaux au sein des CESR, selon des modalités proches de ce qu'il adviendra pour le CES, des conseils de développement et tous autres organismes consultatifs (modalités à définir) et des organismes consulaires. Examen de la faisabilité de chambres consulaires environnementales.
- **Proposition de commissions parlementaires dédiées** au développement durable, avec une sous-commission environnement à l'Assemblée nationale et au Sénat, obligatoirement consultées pour tout texte à portée budgétaire ou environnementale
- **Adoption de la stratégie nationale de développement durable par le Parlement**. Point d'étape annuel devant le Parlement (parallèlement au suivi du Grenelle)
- **Réelle prise en compte des avis du CES et de la conférence des élus** (si retenue) préalablement saisis, et des conclusions des débats publics à portée nationale. Motivation des suites données à ces avis et conclusions.
- Création d'une « **Conférence des élus** », qui réunirait les représentants des différentes associations d'élus, selon des clefs de répartition à préciser doit être envisagée. Cette « Conférence des élus » pourrait émettre, à l'instar et en parallèle du CES, un avis sur la stratégie nationale du développement durable, avant que ne se prononce le Parlement. Son rôle consultatif ne serait pas sans analogie avec celui du Comité des régions au niveau européen.

Cette conférence des élus serait associée à la réflexion, à l'élaboration, et à la mise en œuvre des points suivants :

- Stratégie nationale de développement durable en cohérence avec la stratégie européenne de développement durable
- Valorisation de la DGF par les critères environnementaux (émissions de GES, politique de biodiversité, préservation de l'espace naturel et agricole...)
- Développement de l'achat public responsable [Refonte du régime de la commande publique (critères environnementaux de choix et d'évaluation obligations imposées au cocontractant, etc.) – voir aussi 4.4-]
- Prise en compte de l'environnement dans les documents d'urbanisme (y compris risques et biodiversité) en précisant les critères d'évaluation
- Bilans « carbone » (tous gaz à effet de serre) à généraliser en commençant dès 2008
- Adoption d'un engagement de 100% de bois certifiés dans les marchés publics
- Généralisation des plans climat énergie territoriaux rendus obligatoires dans les 5 ans
- Articulation des décisions en matière de transport et d'urbanisme
- Utilisation des agendas 21 locaux mis en œuvre par les communes ou leurs groupements comme outils de contractualisation entre l'Etat, les régions ou les départements et les communes
- Suivi et évaluation des expérimentations en matière de développement durable

Une fois par an, une **déclinaison régionale de cette « Conférence des élus »** pourrait réunir des représentants de toutes les collectivités de la région et des services déconcentrés de l'Etat. Occasion de dresser un bilan, de procéder aux ajustements opportuns, de coordonner les actions.

Annexe 3 Liste des personnes rencontrées
--

Personnalités

M. Patrick OLLIER, président de la Commission des affaires économiques, de l'environnement et du territoire de l'Assemblée nationale

M. Jean-Paul EMORINE, président de la Commission des affaires économiques du Sénat

Mme Chantal JOUANNO, alors conseillère environnement auprès du Président de la République

M. Pierre SALLENAVE, conseiller pour le développement durable auprès du Premier Ministre

M. Martin GUESPEREAU, conseiller technique chargé de l'écologie auprès du Premier Ministre

M. Ghislain GOMART, conseiller technique chargé des relations avec les acteurs du développement durable auprès du ministre d'Etat, ministre de l'écologie, du développement et de l'aménagement durables

M. Guillaume SAINTENY, directeur des études économiques et de l'évaluation environnementale au MEDAD

M. Dominique BUREAU, directeur du service des affaires économiques et internationales au MEDAD

M. Gérard SARRACANIE, directeur de la Vie associative, de l'emploi et de la formation au ministère de la santé

M. Bernard CARAYON, député du Tarn, président de la Fondation Prométhéus

Mme Nicole NOTAT, présidente du groupe de travail n°5 du Grenelle de l'Environnement « Instaurer une démocratie écologique »

M. Thierry TUOT, conseiller d'Etat

M. Laurent MERMET, professeur à l'école nationale du génie rural, des eaux et forêts

M. Pierre ZEMOR, conseiller d'Etat

Associations

Ecologie sans frontière

M. Franck LAVAL, président

M. Nadir SAÏFI, vice-président

Mlle Capucine CHAMOIX, directrice juridique

Maître Alexandre FARO, avocat spécialisé dans les risques industriels et écologiques

France Nature Environnement

M. Sébastien GENEST, président

Mme Sandrine BELIER, directeur du réseau juridique

Alliance pour la Planète

M. Claude BASCOMPTE, président des Amis de la Terre
M. Robert LION, président d'Agrisud
M. André CIOLELLA, président de la Fondation Science Citoyenne
M. Jean-Stéphane DEVISSE, coordinateur du Grenelle de l'Environnement WWF France

Fondation Nicolas HULOT

M. Thierry LIBAERT

CLCV

M. Alain CHOSSON, secrétaire général

Association Force Ouvrière Consommateurs (AFOC)

Mme Valérie GERVAIS, secrétaire générale
M. DEFRANCE

Ligue de Protection des Oiseaux (LPO)

M. Michel METAIS, directeur général

Ligue ROC

M. Christophe AUBEL, directeur

Union nationale des Associations familiales (UNAF)

M. François FONDART, président
M. Joseph GUIMET, vice-président

Fédération nationale pour la pêche et la protection du milieu aquatique

M. Jean-Paul DORON, vice-président

Fédération nationale des chasseurs

M. Charles-Henri de PONCHALON, président
M. Claude BUSSY, directeur
M. Thierry COSTE, conseiller politique

Fédération nationale des Associations d'usagers des transports (FNAUT)

M. Jean SIVARDIERE, président
M. Régis BERGOUNHOU, secrétaire général

Organisations professionnelles

CGPME

M. Guillaume de BODART, président de la Commission environnement et développement durable
Mme Sandrine BOURGOGNE, assistante du secrétaire général

Union professionnelle artisanale (UPA)

M. Pierre MARTIN, président
M. Pierre BURBAN, secrétaire général
M. Jean LARDIN, vice-président

Compagnie nationale des commissaires-enquêteurs

M. Jacques BRETON, président

COOP de France

M. Denis VERDIER, président du Groupe de la coopération au CES
Mme Barbara MAUVILAIN, attachée du Groupe de la Coopération au CES
Mme Irène de BRETTEVILLE, responsable des relations parlementaires

Les Entreprises du Médicament (LEEM)

M. Richard LERAT, secrétaire général

Mme Aline BESSIS, chargée des relations avec le Parlement

Organisations syndicales

CFDT

M. Jean-Pierre BOMPARD, délégué à l'énergie, à l'environnement et au développement durable

CGT

M. Pierre-Jean ROZET, président du groupe CGT au Conseil économique et social

M. Bernard SAINCY, responsable du développement durable

FO

Mme Marie-Suzie PUNGIER, secrétaire confédérale

CFTC

M. Michel COQUILLION, vice-président

M. Bernard IBAL, responsable de la délégation CFTC pour le Grenelle de l'environnement

CFE-CGT

Mme Huguette Viglietti, déléguée nationale pôle développement durable

M. Jean Frédéric DREYFUS, secrétaire national pôle développement durable

Mme Francine Didier, expert chargée des études économiques

Associations d'élus

Assemblée des Départements de France (ADF)

M Gérard BERNHEIM, premier vice-président du Conseil général de Seine-et-Marne

M Christian RIQUELME, adjoint au directeur général des services de l'ADF

M Matthieu JOUBERT, chargé de mission

Mme Marylène JOUVIEN, chargée des relations avec le Parlement

ADCF

M. Nicolas PORTIER, directeur

Chambres consulaires

Assemblée des Chambres françaises de Commerce et d'Industrie (ACFCI)

M. Jean-François BERNARDIN, président

M. André MARCON, premier vice-président

Assemblée permanente des Chambres d'Agriculture (APCA)

M. Luc GUYAU, président

M. Roland BAUD, directeur général

Assemblée permanente des Chambres des Métiers

M. Alain GRISSET, président

Mme Béatrice SAILLARD, directrice des relations institutionnelles

Conseil national du Développement durable (CNDD)

M. Michel RICARD, président

Commission nationale du Débat public (CNDP)

M. Philippe DESLANDES, président
M. Yves MANSILLON, ancien président
M. Philippe MARZOLF, vice-président

Conseil économique et social (CES)

M. Jacques DERMAGNE, président
Mme Edith ARNOULT-BRILL, membre du bureau et du groupe des « associations »
M. Bernard QUINTREAU, président de la section « cadre de vie »
M. Paul de VIGUERIE, vice-président de la section « cadre de vie »
Mme Marie-Claude DARDAYROL, directrice de cabinet du président
M. Yves-Bernard GAUTHIER, conseiller spécial auprès du président
M. Alexandre GOHIER del RE, conseiller en charge de la communication
Mme Marie-Christine MARTIN, conseiller chargé des relations avec le Parlement

Association des Conseils économiques et sociaux régionaux

M. Alain EVEN, président

Annexe 4

Liste des personnes membres du Comité opérationnel

Bertrand PANCHER	Président
Isabelle MONTEILS	Chef de projet, MEEDDAT, IGE
Pierre de MONTLIVAUT	Chef de projet, MEEDDAT, D4E
Alain GEST	Assemblée nationale
Jean-Louis LEONARD	Assemblée nationale
Pierre JARLIER	Sénat
Paul RAOULT	Sénat
Non désigné	AMF
Christian RIQUELME	ADF
Absent	ARF
Damien CHRISTIANY	ADCF
Claude BASCOMPTE	Alliance pour la planète
Sandrine BELIER	France Nature Environnement
Thierry LIBAERT	Fondation Nicolas Hulot
Pierre-Jean ROZET	Syndicats
Philippe MARZOLF	CNDP
Edith ARNOULT-BRILL	CES
Armelle PETIT	CESR
Sophie LIGER-TESSIER	MEDEF
Arnaud MENGUY	Ministère de l'intérieur/ DGCL
Absent	Ministère des affaires sociales / Direction générale du travail
Chantal BRUNEAU	Ministère de la santé / Direction de la vie associative
Jean-Yves OLLIVIER	DIACT