



Les réactions de l'AdCF au projet de loi de mise en œuvre du Grenelle de l'environnement

L'Assemblée des Communautés de France (AdCF) a pris connaissance de la dernière version du projet de loi de programme relatif à la mise en œuvre du Grenelle de l'environnement, présentée ce matin en conseil des ministres, et qui constitue la première étape législative d'un processus auquel elle a activement participé depuis son lancement.

Tout en rappelant son adhésion aux objectifs généraux du projet de loi qui transcrivent, pour l'essentiel, les résolutions adoptées en octobre et décembre 2007, l'AdCF a déjà eu l'occasion d'exprimer, notamment devant le Conseil économique et social, son regret que la loi dite « Grenelle 1 » réponde moins aux ambitions d'une loi de programme ou de mise en œuvre qu'à celles d'une simple loi d'orientation.

Les présidents de communautés souhaitent par conséquent que soient rapidement précisés les moyens réglementaires, institutionnels et financiers nécessaires à la poursuite des objectifs du Grenelle, à partir des conclusions des 33 comités opérationnels constitués au premier trimestre 2008.

Le président de l'AdCF, Marc Censi a confirmé le soutien de l'association à la démarche engagée depuis un an par Jean-Louis Borloo et souhaite qu'elle soit confortée lors de son examen par le Parlement. Marc Censi a néanmoins précisé *« qu'il est encore difficile à ce jour de s'inscrire sans prudence dans les différents objectifs poursuivis sans disposer d'éclairages complémentaires sur leurs volets opérationnels et leur « soutenabilité » financière. Les chantiers qui reposeront sur les collectivités sont considérables et devront être mis en œuvre de manière simultanée »*.

L'AdCF sera également très attentive à ce que l'examen du projet de loi Grenelle 1 par le Parlement soit l'occasion d'en renforcer la conformité avec les engagements pris par l'Etat à l'automne 2007, plus particulièrement au sujet du financement des transports urbains et de la gestion locale des déchets.

Elle demande notamment :

- que l'engagement financier de l'Etat dans les projets d'investissements de transports collectifs en site propre (TCSP), hors Ile-de-France, à l'horizon 2020, soit à nouveau fixé à 4 milliards d'euros, comme cela était prévu à l'origine,
- qu'il soit précisé dans la loi qu'une partie de la future contribution énergie-climat sera, en cas d'instauration, affectée au financement des transports collectifs urbains,
- qu'il soit mentionné que l'intégralité de la taxation envisagée sur les activités d'incinération sera affectée aux plans locaux de prévention et de valorisation des déchets.

Réactions de l'AdCF aux différents articles du projet de loi concernant les compétences de l'intercommunalité

Bâtiments et logements sociaux (articles 3, 4, 5 et 6)

Tout en souscrivant aux objectifs généraux de rénovation thermique de notre parc de bâtiments et logements, l'AdCF se veut extrêmement attentive à la maîtrise des coûts d'un tel chantier national et aux difficultés techniques d'un plan massif de rénovation, au regard des capacités actuelles de l'appareil de production et des besoins de qualification de la filière du bâtiment.

L'AdCF considère que ce chantier sera ouvert dans un moment de très forte pénurie de logements et de relance volontariste des constructions nouvelles. Elle appelle de fait à une articulation très étroite des programmes nationaux (construction et rénovation) à l'échelle des agglomérations et des bassins d'habitat.

L'AdCF souhaite en conséquence que les objectifs du Grenelle et de ses lois de mise en œuvre se fondent sur :

- Une analyse réaliste des capacités et des qualifications de l'appareil de production national (risques de saturation des carnets de commande, pénuries de main d'œuvre qualifiée, surcoûts et inflation...),
- Une régulation des tensions prévisibles avec la poursuite des objectifs de la loi de cohésion sociale (et la future loi sur le logement préparée par Mme Christine Boutin) pour assurer la production d'une offre nouvelle de logements,
- Des mécanismes de financement lisibles solvabilisant l'essentiel de l'effort de la rénovation thermique à partir des économies d'énergie de demain,
- La structuration rapide d'un véritable marché des certificats d'économies d'énergie (CEE) et la capacité donnée aux collectivités/intercommunalités de valoriser des actions collectives publiques et privées (plans climats, OPAH « thermiques »...),
- Le caractère révisable de l'échéancier en fonction des perspectives d'économies d'énergies sur lesquelles est gagé le « modèle économique » du Grenelle,
- La professionnalisation des diagnostics de performance énergétique (DPE) et de l'ingénierie spécialisée (bilans carbone...),
- Le lancement d'OPAH-rénovation thermique à l'échelle des agglomérations et bassins d'habitat.

Urbanisme (articles 7 et 8)

Plans climats territoriaux

L'AdCF avait appelé à la généralisation progressive des démarches de plans climat territoriaux tout en recommandant leur réalisation à l'échelle intercommunale pour assurer leur cohérence avec les schémas de cohérence territoriale (SCOT), les plans locaux de l'habitat (PLH) et les plans de déplacements urbains (PDU).

Elle a exprimé, dans le cadre du comité de suivi, sa surprise de constater que le projet de loi n'évoque plus pour leur mise en œuvre que les régions, départements et communes de plus de 50 000 habitants, ce qui constitue :

- une rupture avec les engagements du Grenelle,
- une contradiction forte avec toutes les recommandations et préconisations formalisées dans le cadre des comités opérationnels (urbanisme, énergies renouvelables, collectivités exemplaires...),
- une incohérence puisque cela risque de conduire à la superposition de plans climat réalisés par tous les niveaux de collectivités.

L'AdCF soutiendra des amendements au projet de loi actuel afin de confier la réalisation des plans énergie-climat territoriaux aux autorités responsables de la planification de l'urbanisme.

L'AdCF s'est fortement engagée dans le cadre des groupes de travail et comités opérationnels du Grenelle pour que soient mis en cohérence les documents de planification, renforcée l'opposabilité des prescriptions fixées à une échelle intercommunale (PLH, SCOT...) et encouragé la réalisation des PLU, seuls documents opposables aux tiers, à l'échelon intercommunal. Tout en partageant les

objectifs généraux du projet de loi, l'AdCF a déploré sur ce point ces imprécisions, son recul par rapport aux engagements du Grenelle et son déficit de portée normative.

L'AdCF a formulé des analyses et propositions précises dans le cadre du comité opérationnel « urbanisme » pour aménager des évolutions de la fiscalité de l'urbanisme et de la fiscalité foncière plus compatibles avec une urbanisation peu consommatrice d'espace. Elle aurait souhaité que le projet de loi fixe avec précision le cahier des charges de cette réforme.

Transports urbains (article 12)

Si elle a souscrit aux objectifs ambitieux du Grenelle de parvenir à l'horizon 2020 à la réalisation d'une offre supplémentaire de 1500 kms de transports collectifs urbains en site propre (hors Ile-de-France), l'AdCF a néanmoins attiré l'attention des pouvoirs publics sur la question de la « soutenabilité » financière d'un tel effort pour les agglomérations françaises, compte tenu notamment des charges d'exploitation croissantes des réseaux de transports collectifs.

Au vu des estimations financières réalisées par le GART, et qui mériteront d'être régulièrement actualisées, cet effort représentera 18 milliards d'euros d'investissements et environ 2 milliards de charges annuelles d'exploitation supplémentaires en vitesse de croisière, soit l'équivalent du produit de versement transport actuellement perçu par les autorités organisatrices des transports urbains (AOTU) de province.

L'AdCF constate que les travaux du comité opérationnel n'ont guère permis à ce jour d'apporter des réponses suffisantes à la question du financement de l'exploitation de la compétence transports pour les agglomérations, ce qui laisse augurer d'une sollicitation croissante de leur budget général et ce à des rythmes de progression rapidement insoutenables.

Elle demande en conséquence que les objectifs du Grenelle soient accompagnés d'un véritable observatoire des évolutions du coût consolidé de la compétence transport (investissements + exploitation) et que soit poursuivi l'effort de réflexion, aujourd'hui inabouti, visant à dégager des ressources nouvelles (ou réaffectées).

L'AdCF soutient activement le principe de l'affectation du produit des amendes de police aux AOTU et rappelle que l'un des engagements solennels du Grenelle est d'affecter une partie de la future contribution énergie-climat, si celle-ci voit le jour, aux autorités organisatrices de transports urbains.

A l'instar du GART, l'AdCF a dénoncé fermement la révision à la baisse des concours financiers de l'Etat promis aux projets d'investissement (2,5 milliards au lieu de 4 milliards). Cette remise en cause unilatérale des résolutions d'octobre 2007 symbolise de fait la principale rupture avec les différents engagements du Grenelle. Constituant l'une des rares annonces financières de l'Etat figurant dans le projet de loi, cette diminution décidée sans concertation apparaît emblématique des difficultés de « financement » du Grenelle.

En revanche, l'AdCF se félicite de voir le projet de loi reprendre l'objectif de l'élargissement des compétences des autorités organisatrices de transports urbains à l'ensemble des problématiques de mobilité (modes doux, stationnement...). Correspondant à une demande du GART et de l'AdCF, cette extension est une condition nécessaire pour renforcer la cohérence de la planification des transports avec celle de l'urbanisme, de l'habitat et du développement économique.

Energie (article 17)

L'AdCF soutient pleinement les objectifs de promotion des énergies renouvelables visés par le projet de loi tout en soulignant l'enjeu d'une implication étroite des collectivités territoriales dans la constitution de réseaux décentralisés de production et de distribution.

Tout en se félicitant des ambitions fixées en termes d'innovations technologiques, l'AdCF souhaiterait également que des innovations institutionnelles significatives pour clarifier les responsabilités et les compétences des différents niveaux de collectivités sur ce sujet, dans l'esprit préconisé par le récent rapport Lambert qui évoque les compétences de prescription et les compétences d'opérateur. L'AdCF souhaite que la loi Grenelle (ou les futures lois d'application) soit l'occasion de donner davantage de précision à la compétence « maîtrise de la demande énergétique et promotion des énergies renouvelables » des intercommunalités et à leur responsabilité dans la définition des zones de développement de l'éolien.

La loi Grenelle devrait également clairement identifier les « autorités organisatrices locales » de ces politiques énergétiques et structurer un véritable dialogue intercommunalités/régions sur ces différents sujets (énergies renouvelables, plans climat...) afin d'éviter toute concurrence inter-institutionnelle.

Dans un contexte de maîtrise des dépenses publiques et des prélèvements obligatoires, l'AdCF aurait souhaité que soient définies des orientations plus précises sur les évolutions de la fiscalité énergétique, ses éléments d'assiette et l'affectation des produits prélevés.

Elle rappelle (cf. transports urbains) que l'instauration d'une éventuelle contribution énergie-climat devra se traduire par une affectation au moins partielle de son produit aux autorités locales chargées des transports urbains...). Elle espère que l'examen du projet de loi sera l'occasion d'un véritable débat sur les assiettes et l'affectation de la fiscalité énergétique existante (ex. taxe sur l'électricité) et sur les possibilités d'en optimiser l'utilisation.

C'est l'affectation du produit de cette fiscalité (davantage que les critères d'allocation des dotations de l'Etat aux collectivités) qui pourrait notamment comprendre une dimension incitative pour les collectivités locales les plus engagées et les plus efficaces dans la Maîtrise de la demande énergétique et la réduction des émissions de gaz à effet de serre (GES).

Déchets (article 38)

L'AdCF a partagé l'ambition du Grenelle de réduire notre production collective de déchets en agissant par sa réduction à la source et le recyclage. Elle a rappelé à de nombreuses occasions l'augmentation conséquente du coût du service de la collecte et du traitement des déchets et, partant, de celle de la fiscalité locale dédiée (TEOM) intervenue ces dernières années.

L'AdCF s'inscrit dans les objectifs quantitatifs de réduction de déchets tout en insistant sur la nécessité d'un partage équitable de l'effort entre producteurs en amont (à travers les filières de responsabilité élargie du producteur - REP), et les ménages/contribuables locaux. Dans ce contexte, l'AdCF et l'AMF ont obtenu du Ministre d'Etat que l'instauration d'une tarification incitative sur le contribuable, dont chacun reconnaît la complexité de mise en œuvre, soit assortie :

- d'une latitude importante laissée aux collectivités dans le choix du système d'incitation, de son assiette et de sa progressivité,
- d'une montée en puissance des différentes filières de Responsabilité élargie du producteur (REP).

L'AdCF se félicite que la rédaction de l'article 38 du projet de loi reprenne, pour l'essentiel, les arbitrages du 20 décembre 2007 et notamment l'objectif du taux de couverture de 80% des coûts nets optimisés attendu de la REP dans la filière des emballages.

L'AdCF souhaiterait néanmoins que le législateur précise l'échéance prévue pour parvenir à cet objectif.

L'AdCF avait également exprimé ses réserves devant la création d'une fiscalité incitative nouvelle sur les activités d'incinération, longtemps encouragées par l'Etat et dont les équipements ne sont pas encore amortis. Elle avait obtenu l'accord du Ministre d'Etat Jean-Louis Borloo pour que les produits d'imposition résultant d'une telle fiscalité nouvelle soient **intégralement affectés** au financement des plans de prévention des déchets et d'actions locales de réduction des déchets.

L'AdCF souhaite par conséquent que le projet de loi soit amendé afin de mieux préciser que le « produit de cette fiscalité bénéficiera **en intégralité** au financement d'actions prioritaires concourant à la mise en œuvre de la nouvelle politique de gestion des déchets ». Elle souhaite également que des précisions soient données sur la gestion de ces prélèvements et préconise la création de fonds régionaux, gérés en concertation avec les collectivités locales et sur la base des plans de prévention.

Gouvernance (article 40)

L'AdCF partage les grands objectifs généraux définis par le titre V du projet de loi Grenelle mais aurait apprécié davantage de précisions sur le rôle attendu des différents niveaux de collectivités, des agences gouvernementales et des administrations centrales ou déconcentrées, à un moment crucial

de la réorganisation des pouvoirs publics (réforme des institutions, RGPP, conférence nationale des exécutifs et rapport Lambert sur la clarification des relations de l'Etat et des collectivités...).

Tout en prônant l'adaptation aux singularités locales et la rupture avec tout principe d'uniformité, l'AdCF demeure perplexe devant les risques de généralisation, à toutes les échelles territoriales, d'agendas 21 ou de plans énergie-climat redondants et mal coordonnés... Elle préconise la réalisation, dans chaque territoire, de documents uniques de planification, de programmation et de contractualisation, associant les différents niveaux de collectivités.

Des choix s'imposent pour identifier de véritables « autorités organisatrices locales » des politiques publiques telles qu'il en existe dans le domaine des transports. Cette clarification est une nécessité urgente dans le domaine de l'eau mais également des déchets, de l'urbanisme, de l'énergie et de la rénovation thermique...

L'AdCF considère le projet de loi trop timide et semble renvoyer à la contractualisation le soin de répondre aux questions de « gouvernance », à un moment où la contractualisation est atteinte d'une véritable crise.

L'AdCF souhaiterait que la loi Grenelle fixe les principes d'une véritable refondation de la politique contractuelle et prévoit l'introduction des objectifs du Grenelle dans les contrats de projets 2007-2013.