

ASSEMBLÉE DES COMMUNAUTÉS DE FRANCE

Réaction de l'AdCF
Projet de loi Engagement national
pour l'environnement
« Grenelle 2 »

3 mai 2010



A la veille de l'examen en séance par l'Assemblée nationale du projet de loi « Engagement national pour l'environnement » (dit « Grenelle 2 ») l'Assemblée des Communautés de France (AdCF) tient à exprimer :

- son adhésion aux grands objectifs et à l'ambition nationale poursuivis par le Grenelle de l'environnement et le projet de loi ENE,
- sa satisfaction de voir intégrées de nombreuses dispositions répondant à ses attentes,

... mais également ses regrets devant l'absence de certaines mesures attendues.

Au titre de ses nombreux motifs de satisfaction, l'AdCF se félicite notamment des dispositions du projet de loi qui visent :

- à la généralisation à l'horizon 2017 des schémas de cohérence territoriale (SCOT) et du renforcement de leur portée opérationnelle,
- à améliorer les conditions de réalisation d'un plan local d'urbanisme (PLU) intercommunal,
- à la mise en cohérence des différents documents de planification locaux (PLU, PLH, PDU),
- à la large diffusion des démarches de plans climat énergie territoriaux (PCET),
- à promouvoir les énergies renouvelables dans un cadre concerté,
- à rendre éligibles aux certificats d'économie d'énergie (CEE) les actions conduites par les collectivités et communautés tant sur leur propre patrimoine qu'au titre de leurs différentes compétences,
- à l'élargissement des compétences des communautés autorités organisatrices des transports urbains (AOTU),
- à la possibilité pour les AOTU d'instituer une taxe sur les plus-values de cession des propriétés valorisées par une infrastructure de transports,
- à donner aux intercommunalités la possibilité d'expérimenter l'introduction d'une part variable dans la fiscalité relative aux déchets (TEOM) afin de faciliter l'institution d'une tarification incitative,
- à instituer de nouvelles filières dites de « responsabilité élargie du producteur » (meubles, pneus...) et à encourager à la source l'éco-conception des produits,
- à permettre aux communes et intercommunalités d'instituer un service public unifié de l'assainissement,
- à autoriser une majoration de la taxe sur les eaux pluviales en vue de lui garantir un minimum de rendement.

Ces différentes dispositions correspondent à des propositions défendues par l'AdCF, en liaison avec ses partenaires, dès les groupes de travail du Grenelle en 2007 ou dans les comités opérationnels de 2008. **L'AdCF souhaite que l'examen du projet de loi en séance permette de conforter ces orientations.**

L'AdCF rappelle que les communautés de communes, d'agglomération et urbaines sont devenues les **principales « autorités organisatrices » des services publics locaux** à caractère environnemental, notamment en matière de déchets, d'assainissement, de transports collectifs urbains mais aussi de promotion des énergies renouvelables et de maîtrise des consommations énergétiques.

Les communautés se veulent par conséquent très attentives aux modalités de mise en œuvre des préconisations du Grenelle mais également à leurs incidences sur les coûts de gestion des services publics locaux, au moment même où communes et intercommunalités sont appelées par l'Etat à maîtriser l'évolution de leurs dépenses.

Au-delà de ses motifs de satisfaction, l'AdCF regrette que le projet de loi, avant son examen en séance par l'Assemblée nationale, ne montre pas une ambition plus affichée sur des sujets majeurs et **n'offre pas aux collectivités des solutions de financement à la hauteur des ambitions affichées**. L'AdCF attire ainsi l'attention des députés sur trois points majeurs.

I. Renforcer les incitations à la réalisation de PLU intercommunaux

Les travaux des commissions n'ont pas permis à ce jour d'adopter l'amendement des rapporteurs visant à opérer¹ le transfert fin 2012 de la compétence PLU à l'intercommunalité en l'absence de délibération contraire d'une minorité qualifiée de communes (1/3 des communes représentant 50% de la population ou 50% des communes représentant 1/3 de la population).

Cet amendement équilibré a le mérite d'indiquer clairement l'échelle pertinente de réalisation des documents d'urbanisme et d'encourager le transfert sans l'imposer aux communes. Il s'inscrit pleinement dans la continuité des travaux du Grenelle et dans le souci de repenser en profondeur nos pratiques d'urbanisation.

La limitation des consommations foncières, la production d'un aménagement fondé sur la mixité fonctionnelle (habitat, activités, déplacements), la réintégration de l'urbanisme commercial au sein de l'urbanisme général comme la mise en œuvre des nouveaux schémas d'assainissement collectif appelleront de plus en plus la réalisation de PLU intercommunaux. Cette évolution doit permettre aux communes et aux maires d'harmoniser leurs politiques d'urbanisme, de mieux faire face aux pressions foncières et aux comportements spéculatifs, de renforcer la cohérence entre les politiques d'urbanisme, d'habitat et de déplacements.

L'AdCF appelle par conséquent les députés à donner un véritable signal à l'encouragement des PLU intercommunaux en soutenant l'amendement des rapporteurs.

L'AdCF rappelle que la compétence confiée à l'intercommunalité pour réaliser les PLU – déjà effective dans plus de 130 communautés – n'affecte en rien les prérogatives des maires en matière de délivrance des autorisations d'urbanisme. Les dispositions adoptées par le Sénat assurent également aux communes la garantie d'être très étroitement associées à la réalisation du PLU sur leur territoire lorsque la compétence est intercommunale.

¹ Cette disposition est prévue par l'amendement pour les communes situées en dehors des régions Ile-de-France, Corse et d'outre-mer déjà couvertes par des schémas régionaux opposables.

2. Un volet « déchets » du Grenelle 2 qui ne répond pas aux attentes des gestionnaires locaux

Si elle se félicite de la création de nouvelles filières de « responsabilité élargie du producteur » l'Assemblée des Communautés de France (AdCF) considère que les objectifs et échéances de montée en puissance de ces filières pour couvrir les coûts de collecte et d'élimination des déchets demeurent nettement insuffisants.

L'ambition affichée par le Grenelle en matière de réduction de déchets ne pourra reposer que sur un **équilibre entre sensibilisation des usagers et application en amont du principe « pollueur-payeur »**. L'effort demandé reste à ce jour essentiellement orienté en direction du contribuable local à travers la nouvelle TGAP sur l'incinération, aux impacts financiers très lourds, et l'objectif de généralisation de la tarification incitative, de mise en œuvre complexe. **Un « signal-prix » plus important doit donc être adressé en direction des producteurs et consommateurs** afin d'encourager les modifications de comportement à l'achat et l'éco-conception des produits.

L'AdCF soutiendra par conséquent les initiatives parlementaires visant à rééquilibrer le volet « déchets » du Grenelle et la juste répartition des coûts entre consommateurs et contribuables locaux. Elle souhaite par ailleurs que soient renforcées la transparence et la lisibilité des modes d'intervention des « éco-organismes ».

3. Des interrogations réaffirmées sur la « soutenabilité financière » des objectifs du Grenelle pour les communautés

Même s'il peut constituer une réelle opportunité de croissance et de relance économique dans les territoires, le Grenelle va constituer pour les collectivités, et particulièrement pour l'intercommunalité, un effort soutenu en matière d'investissements et de charges d'exploitation supplémentaires. Des **besoins nouveaux très importants en ingénierie publique** vont également apparaître dans sa phase de mise en œuvre.

Cet effort interviendra **dans un moment de très forte dégradation des finances publiques et d'appel des collectivités à maîtriser l'évolution des dépenses locales** (cf. Conférence des déficits publics).

Dans ce contexte particulier, l'AdCF demeure très attentive aux impacts des dispositions du Grenelle 2 sur les coûts de gestion des services publics locaux et les nouvelles compétences techniques nécessaires ainsi qu'au réalisme de ses objectifs. Elle rappelle que les **dépenses des collectivités dans l'environnement ont progressé ces dernières années (de plus de 12% par an source : IFEN 2006)**, ce qui témoigne d'un « verdissement » très largement engagé de leur action, notamment en réponse aux nouvelles normes.

Par rapport à ce constat, l'AdCF a déploré l'absence, ou la disparition, du projet de loi des dispositions envisagées pour « solvabiliser » l'action des collectivités dans la mise en œuvre du Grenelle.

Elle remarque que :

- plusieurs des pistes envisagées pour assurer la pérennité du financement des **transports collectifs urbains** ont disparu ou sont demeurées sans suite (dépénalisation des amendes de police, expérimentation des péages urbains, affectation d'une part de la taxe carbone...),
- l'effort attendu des collectivités en matière de **rénovation thermique des bâtiments publics** (patrimoine estimé à 240 millions de m² soit le double de celui de l'Etat et de ses opérateurs) n'est accompagné d'aucune disposition financière incitative (suppression du prêt bonifié de la CDC à 1,9%),
- les objectifs et échéances de taux de couverture des coûts d'élimination des déchets par les contributions des producteurs restent imprécis (cf. supra),
- les temps de « retour sur investissement » des installations d'énergie renouvelable (cf. éoliennes) se sont dégradés avec le remplacement de la taxe professionnelle par de nouvelles assiettes.

L'AdCF demande par conséquent aux députés de veiller à la « soutenabilité financière » du Grenelle pour les collectivités et communautés. A défaut de nouvelles pistes de financement, elle souhaite que soient très exactement évaluées les nouvelles dépenses dont la prise en charge relèvera des collectivités/intercommunalités afin de mesurer leurs incidences sur les prélèvements obligatoires locaux.