



RENCONTRE - DEBAT

du 10 décembre 2009

Relevé de conclusions

Lois Grenelle : incidences sur les politiques territoriales

Etaient présents : voir liste en annexe.

M. Claude RAYNAL, vice-président du SMEPE, ouvre la séance consacrée aux incidences des lois Grenelle de l'Environnement pour les communes et intercommunalités.

- **Analyse des lois Grenelle au regard des compétences des collectivités** : ce qui change pour les communes et intercommunalités
Ségolène CREN – Conseil Général – Direction de l'Agriculture, du Développement Rural et de l'Environnement (DADRE)
- **Focus 1 : Incidences de ces lois sur le Code de l'Urbanisme et la gestion de l'espace**
Jean Pierre CESCHIN – ATD31 (agence technique départementale)
- **Focus 2 : Plan Climat Territorial : un outil de lutte contre le changement climatique**
Martine MATHOREL – ARPE (agence régionale pour l'environnement en Midi-Pyrénées)

Analyse des lois Grenelle au regard des compétences des collectivités

cf. Annexe 1
Ségolène CREN – Conseil Général

• Éléments de contexte

Les lois dites "Grenelle de l'Environnement" s'inscrivent dans un contexte international (engagements internationaux de Rio, Kyoto et aujourd'hui Copenhague) et national (Stratégie nationale du développement durable et tables rondes du Grenelle de l'Environnement) en faveur du développement durable et de la lutte contre le changement climatique.

La loi n°2009-967 – loi de programmation relative à la mise en œuvre du Grenelle de l'Environnement, dite loi Grenelle 1, adoptée le 3 août 2009, fixe les objectifs et propose un cadre d'action, une gouvernance et des instruments de mesures renouvelés, pour lutter contre le changement climatique, protéger et restaurer la biodiversité et les milieux naturels et mieux prévenir les risques pour l'environnement et la santé.

Le projet de loi, dite Grenelle 2, vise à donner les moyens juridiques, économiques et réglementaires pour atteindre les objectifs de la loi Grenelle 1. Déclaré d'urgence nationale, ce texte ne fera donc l'objet que d'une seule lecture dans chaque chambre ; il a été adopté par le Sénat le 8 octobre 2009 et devrait passer devant l'Assemblée au premier trimestre 2010.

A noter également, la loi de finance 2010 qui fixe un certain nombre d'incitations financières et fiscales, en application des engagements du Grenelle.

• Lutte contre le changement climatique

Cette importante thématique regroupe plus du tiers des mesures de chacune des lois Grenelle. Les objectifs sont de diviser par 4 les émissions des gaz à effet de serre entre 1990 et 2050 dans les secteurs du bâtiment (neuf et existant), des transports et de l'énergie et d'augmenter la part des énergies renouvelables à 23% de la consommation finale de la France d'ici 2020.

CONSTRUCTIONS NEUVES : Toute construction neuve devra respecter la norme Bâtiment Basse Consommation (consommation d'énergie primaire < 50kWh/m²/an). Cette obligation sera appliquée pour toute demande de permis de construire déposée avant fin 2012, avec une anticipation à fin 2010 pour les bâtiments publics et affectés au tertiaire.

RENOVATION : Afin d'atteindre l'objectif de rénovation de 400 000 logements par an à partir de 2013, la loi Grenelle 1 incite les collectivités à engager un programme de rénovation énergétique de leur patrimoine, et en particulier des logements sociaux et encourage les organismes bailleurs de logements sociaux à recourir aux énergies renouvelables. Le projet de loi Grenelle 2 fixe un délai de 8 ans à compter de 2012 pour réaliser ces travaux et introduit un dispositif d'aide financière pour les collectivités s'engageant dans un programme de rénovation de leurs bâtiments. Les modalités de ce dispositif ne sont pas encore clairement définies. Toutefois, certaines dispositions sont déjà mises en œuvre : éco-prêts pour les particuliers ou les logements sociaux, programme de diffusion de l'innovation...

URBANISME : La loi Grenelle 1 renforce le rôle des collectivités en matière d'aménagement durable et en particulier, incite les collectivités de plus de 50 000 habitants à établir des plans climat-énergie avant 2012 (cf. 3^{ème} partie de la rencontre-débat), encourage à réaliser des opérations exemplaires et renforce les documents de planification (cf. 2^{ème} partie de la rencontre-débat).

TRANSPORTS : La loi Grenelle 1 rappelle l'objectif de réduire les émissions des gaz à effet de serre des transports de 20% d'ici 2020 et incite à la mise en place de plan de déplacement d'administration ou d'école, au développement des modes alternatifs à la voiture individuelle, ainsi qu'à l'achat groupé de véhicules propres et économes.

ENERGIES : Les mesures réglementaires ont pour objectifs la réduction des consommations énergétiques, l'amélioration de l'efficacité énergétique et le développement des énergies renouvelables. En particulier, la loi Grenelle 1 offre la possibilité d'imposer aux organismes employant plus de 250 agents d'établir un bilan des consommations énergétiques et émissions de gaz à effet de serre d'ici la fin 2013. Le projet de loi Grenelle 2 durcit ces incitations et impose la réalisation de planifications à différents échelons (schéma régional de l'énergie et plans climat-énergie territoriaux) et de bilans des émissions pour le 1^{er} janvier 2011 (au lieu de fin 2013). Par ailleurs, les collectivités seraient éligibles aux dispositifs des certificats d'économies d'énergie et d'exploitation photovoltaïque sur ses bâtiments.

• Biodiversité, écosystèmes et milieux naturels

Les objectifs sont de constituer d'ici 2012 une trame verte et bleue, de mettre en œuvre des mesures de protection, valorisation, réparation des milieux et espèces, ainsi que de renforcer la stratégie nationale de la biodiversité et l'étendre à la création d'aires protégées terrestres.

BIODIVERSITE : Il s'agit de définir une trame verte (constituée des espaces protégés et des territoires assurant leur connexion et le fonctionnement de la biodiversité) et d'une trame bleue (équivalent pour les eaux de surface et leurs écosystèmes associés). Afin de mettre en œuvre cette trame, le projet de loi Grenelle 2 met en place le Comité Régional Trame Verte et Bleue, regroupant les acteurs publics locaux et les associations pour élaborer un Schéma de Cohérence Ecologique, qui devrait être pris en compte dans tout document de planification.

RESSOURCE EN EAU : Réaffirmant l'objectif de la Directive Cadre Européenne sur l'Eau, la loi Grenelle 1 édicte plusieurs mesures visant à atteindre ou conserver d'ici 2015 le bon état écologique des cours d'eau : interdiction des phosphates dans les produits lessiviels à compter de 2012 ; finalisation des travaux de mise aux normes des stations d'épuration pour atteindre

98% de conformité d'ici 2010 et 100% d'ici 2011 ; prise en compte des modalités d'assainissement dans l'instruction des demandes de permis de construire ; récupération et réutilisation des eaux pluviales et eaux usées sous conditions.

Le projet de loi Grenelle 2 obligerait les communes à réaliser un inventaire de leur réseau de distribution d'eau potable et un programme pluriannuel de travaux ; en cas de non respect des délais prescrits, le taux de redevance pour l'usage "alimentation en eau potable" serait doublé. En matière d'assainissement non collectif, ce projet prévoit que les communes doivent établir un document de conformité de la conception des installations neuves, qu'elles soient habilitées pour assurer les travaux de réalisation, d'entretien, et de réhabilitation des systèmes d'assainissement non collectif (frais remboursés par le propriétaire) et que tout vendeur soit en mesure de justifier du bon fonctionnement de son installation d'assainissement à compter du 1/01/2011. Enfin, l'utilisation d'eau de pluie à des fins domestiques devra être déclarée en mairie.

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

La priorité doit être donnée à la prévention des pollutions et des déchets ; la mise en œuvre de cette politique doit se baser sur les principes de précaution, de substitution, de participation et de pollueur-payeur.

ENVIRONNEMENT ET SANTE : La loi Grenelle 1 interdit l'utilisation des produits phytopharmaceutiques et biocides contenant des substances classées extrêmement préoccupantes pour la santé, à compter de février 2010.

DECHETS : La loi Grenelle 1 fixe des objectifs chiffrés, en matière de réduction à la source des quantités de déchets (-7% par habitant pendant les 5 prochaines années) et de recyclage matière et organique (35% en 2012 et 45% en 2015 pour les déchets ménagers et assimilés et 75% pour les emballages ménagers). La loi prévoit l'augmentation de la taxe générale sur les activités polluantes (TGAP) sur les installations de stockage et d'incinération, la possibilité d'instaurer une tarification incitative, le renforcement de la planification... Un dispositif de contractualisation avec l'ADEME est déjà en place pour développer ces programmes de prévention.

• **Gouvernance, information et formation**

La loi Grenelle 1 réaffirme le rôle essentiel des collectivités locales et de leurs groupements en matière d'environnement et de développement durable. Dans le projet de loi Grenelle 2, l'Etat encourage les projets territoriaux de développement durable et les Agendas 21 locaux.

Focus 1 : Incidences de ces lois sur le Code de l'Urbanisme et la gestion de l'espace

cf. Annexe 2
Jean Pierre CESHIN – ATD31

• **La loi Grenelle 1 renforce la loi SRU**

La prise en compte de l'aménagement durable dans les documents d'urbanisme date de la loi Solidarité et Renouvellement Urbain du 13/12/2000. En effet, cette loi a introduit la nécessité d'établir un projet politique d'aménagement à l'échelle du territoire, qui se traduit par le PADD (projet d'aménagement et de développement durable). Les documents d'urbanisme PLU (plans locaux d'urbanisme) et SCOT (schémas de cohérence territoriale) doivent respecter les grands principes du développement durable inscrits à l'article L.121-1 du Code de l'Urbanisme.

La loi Grenelle 1 vient en continuité des objectifs de la loi SRU et renforce ses moyens. En annexe est présentée la comparaison des grands principes de ces 2 lois, sur la gestion de l'espace, l'habitat, l'environnement.

• **Mesures déjà applicables**

Plusieurs textes législatifs adoptés en 2009 préfigurent la loi Grenelle 2, puisqu'ils intègrent les grands objectifs de la loi Grenelle 1. Ainsi, la loi de mobilisation pour le logement et de lutte

contre l'exclusion (loi MOLLE) du 25 mars 2009 rend obligatoire l'élaboration d'un Programme Local de l'Habitat (PLH) pour les communes de plus de 20 000 habitants ou pour les communautés de communes de plus de 30 000 habitants ; ce document devant être intégré aux PLU intercommunaux. De plus, la loi MOLLE renforce l'optimisation du foncier et la densification, en permettant de déroger aux règles de gabarits, hauteur, emprise au sol et COS pour les logements d'habitation, logements locatifs sociaux, dans certaines limites ; ces limites pouvant être dépassées si les bâtiments présentent de bonnes performances énergétiques ou de production d'énergie renouvelable. Cette loi offre enfin la possibilité d'imposer dans les PLU une proportion de logements d'une taille minimale ou favorisant la mixité sociale.

Des décrets de 2009 créent une procédure de modification simplifiée des PLU, tendant à favoriser une densification du territoire, le développement des énergies renouvelables : réduction de 20% de la superficie minimale des terrains ; autorisation des installations de systèmes solaires, d'utilisation du bois construction et des toitures végétalisées ; autorisation des centrales photovoltaïque au sol < 12MW dans les zones naturelles sans intérêt écologique ou pour l'exploitation forestière.

• **Le projet de loi Grenelle 2**

Le projet de loi Grenelle 2 devrait compléter les mesures précédentes par un certain nombre de dispositions :

DIRECTIVES TERRITORIALES D'AMENAGEMENT ET DE DEVELOPPEMENT DURABLE : A l'initiative de l'Etat et en association avec les collectivités territoriales, ces directives pourront être élaborées dans les territoires présentant des enjeux nationaux.

MODIFICATION DE L'ART. L.121-1 DU CODE DE L'URBANISME : Cet article, précisant les enjeux auxquels doivent répondre les documents d'urbanisme, a été complété par des enjeux d'économie d'énergie (amélioration des performances énergétiques, diminution des obligations de déplacement et développement des transports collectifs), de réduction des émissions de gaz à effet de serre (maîtrise de l'énergie et production énergétique à partir de sources renouvelables), de préservation des ressources naturelles et de la biodiversité et de préservation et remise en bon état des continuités écologiques.

COMMUNES EN R.N.U. : Les communes étant encore en règlement national d'urbanisme, pourront se voir imposer par les SCOT des normes de qualité architecturale, urbaine et paysagère.

SCOT (Schémas de Cohérence Territoriale) : Le projet de loi Grenelle 2 renforce les SCOT par rapport aux documents d'urbanisme locaux, notamment sur les aspects de protection des espaces naturels, de consommation économe de l'espace, de desserte en transports en commun, de performance énergétique et environnementale des secteurs urbanisés, de densité de construction, de logements ...

URBANISATION DE ZONE A URBANISER OU NATURELLE : Actuellement, les communes situées à moins de 15km d'une agglomération de plus de 50 000 habitants doivent demander une dérogation pour ouvrir à l'urbanisation une zone à urbaniser ou naturelle. A partir de 2013, cette règle s'appliquera aux communes situées à moins de 15km d'une agglomération de plus de 15 000 habitants et à partir de 2017, à toutes les communes.

PLU : Toute intercommunalité ayant la compétence en matière d'élaboration de documents d'urbanisme, devra élaborer sur son territoire un PLU intercommunal. Le contenu du PLU est également complété : le rapport de présentation devra intégrer une analyse de la consommation d'espaces naturels, agricoles et forestiers ; le PADD devra fixer des objectifs de modération de la consommation de l'espace ; le document des Orientations d'Aménagement et de Programmation deviendra obligatoire. Les PLU pourront enfin fixer des conditions favorisant le développement des transports en commun et des performances énergétiques et environnementales.

→ DEBAT :

• **Programme de rénovation énergétique**

M. HARDY (Auzeville) s'interroge sur les enveloppes financières associées aux mesures incitatives pour les collectivités. Mlle CREN répond que les seuls dispositifs existants à ce jour sont des aides aux particuliers ou aux bailleurs sociaux ; les prêts à taux privilégiés prévus dans le projet de loi Grenelle 2 pour les collectivités n'ont pas encore été précisés.

• **Photovoltaïque**

M. HARDY (Auzeville) demande jusqu'à quand est valable le tarif d'achat de l'électricité photovoltaïque. Ne disposant pas de la réponse en séance, il est précisé dans le présent compte-rendu qu'en France, la loi du 10 février 2000 relative à la modernisation et au développement du service public de l'électricité instaure l'obligation d'achat pour la production d'énergie renouvelable ; les conditions d'achat de l'électricité produite à partir d'énergie photovoltaïque sont définies par des arrêtés tarifaires, régulièrement modifiés. Actuellement, l'arrêté du 12 janvier 2010 – joint en annexe - est en vigueur. Remplaçant celui de 2006, cet arrêté fixe les nouveaux tarifs d'achat de l'électricité photovoltaïque, pondérés par département en fonction de l'ensoleillement ; ces tarifs sont valables jusqu'au 31 décembre 2011 et s'appliquent pour toute la durée des contrats d'exploitation (20 ans). A partir de 2012, ces tarifs seront dégressifs (-10% chaque année).

M. ROUGÉ (Launaguet) demande si les lois Grenelle assouplissent les règles d'implantation d'équipements d'énergies renouvelables dans les zones de protection du Patrimoine Architectural, Urbain et Paysager concernées par les Bâtiments de France. M. CESCHIN (ATD31) répond que le décret de 2009 supprimant les règles interdisant l'installation de systèmes de production d'énergie renouvelable, ne s'applique pas aux bâtiments situés dans ces zones protégées.

En réponse à M. OUSTRI (Ondes) sur l'implantation de fermes photovoltaïques, M. CESCHIN (ATD31) précise que le décret du 19/11/2009 autorise par modification simplifiée du PLU, la suppression des règles interdisant l'implantation de centrales photovoltaïques au sol d'une puissance inférieure à 12MW dans les zones naturelles, mais pas dans les zones agricoles.

• **PLU intercommunal**

En réponse à M. HARDY (Auzeville) sur l'obligation de réaliser un PLU intercommunal, M. CESCHIN (ATD31) précise qu'actuellement seules les communautés urbaines ont la compétence obligatoire de l'élaboration des PLU communautaires, mais les communautés d'agglomération ou de communes peuvent prendre cette compétence. C'est le cas en Haute-Garonne, de la communauté de communes du canton d'Aurignac. Il n'existe pas de date butoir pour passer en PLU intercommunal ; cependant, dans le cas où plusieurs communes d'un EPCI sont au stade de la révision de leurs PLU communaux, il convient de les regrouper en PLU intercommunal. M. RAYNAL complète ces propos en mentionnant l'avant projet de loi sur la réforme territoriale, qui prévoit un renforcement de l'intercommunalité (obligation des communes de rejoindre un EPCI, renforcement de la compétence urbanisme des communautés de communes et d'agglomération).

M. RAYNAL estime que l'objectif du Grenelle 2 est de favoriser la réflexion de projet sur des territoires plus vastes que la commune ; dans ce sens, le PLU communautaire doit à la fois traduire un projet intercommunal global et le décliner à l'échelle de chaque commune.

M. CESCHIN (ATD31) ajoute que les Orientations d'Aménagement et de Programmation et le Règlement d'un PLU intercommunal peuvent être déclinés sous forme de Schéma de Secteur à l'échelle de groupes de communes ou de communes seules ; le PADD devant être à l'échelle communautaire.

M. CESCHIN (ATD31) confirme les propos de Mme PONS (Blagnac) qui indique que dès lors qu'un PLU intercommunautaire est approuvé, les PLU communaux disparaissent ; ils peuvent constituer les Schémas de Secteur.

• **Renforcement du rôle des SCOT**

La loi Grenelle 2 conforte les procédures des SCOT. M. RAYNAL invite les élus à avoir le plus grand intérêt pour ces documents, et en particulier pour les Documents d'Orientations Générales, actuellement en cours d'élaboration pour les SCOT du département.

• **Densification – couronne verte**

M. TOURNIER (ADQVAAR) s'inquiète des mesures du Grenelle favorisant la densification sur l'existant, qui ont conduit jadis à construire des grands ensembles, aujourd'hui remis en question dans le cadre du Grand Projet de Ville. M. CESHIN (ATD31) explique que l'ouverture d'une nouvelle zone à urbaniser doit être justifiée par le manque de possibilité d'accueil de nouveaux arrivants dans les zones déjà urbanisées (densification ou renouvellement urbain). M. RAYNAL complète ces propos en rappelant qu'il est nécessaire de développer l'urbanisation autour des centralités ; ce qui permet d'optimiser les coûts collectifs (réseaux, voirie...). En réponse à M. FONTES (Valette), M. RAYNAL indique que la couronne verte autour de Toulouse n'est pas un territoire inconstructible d'espaces verts protégés, mais une zone de développement mesuré, un territoire de projet : la commune doit définir son projet avant d'autoriser de nouvelles zones constructibles.

• **Mise aux normes des stations d'épuration**

M. RAYNAL a noté dans la première présentation que la loi Grenelle 1 imposait la mise aux normes de la totalité des stations d'épuration d'ici 2011 et fait remarquer le coût de cette mesure pour les Conseils Généraux qui subventionnent les communes pour ces travaux. M. OUSTRI (Ondes) s'alarme de la pression grandissante sur les communes, alors que leurs ressources financières sont à la baisse.

• **Projet de ligne à grande vitesse**

M. BRUN (Castelnau d'Estretfonds) s'inquiète de l'impact de la LGV Bordeaux-Toulouse sur le territoire de sa commune et demande si les lois Grenelle prévoient de renforcer la prise en compte des contraintes environnementales pour les grands travaux. M. RAYNAL indique que pour ce type de travaux, des études d'impacts et la recherche de minimisation des impacts sont déjà obligatoires.

• **Transports en commun – ligne HOP**

M. OUSTRI (Ondes) compare les délais de trajets Grenade - Toulouse entre la ligne HOP expérimentée par le Département et le TER de la Région. M. RAYNAL rappelle qu'il s'agit de deux modes de déplacement alternatif à la voiture, qui sont complémentaires (fréquences, arrêts et tarifs différents). Des améliorations sont certes toujours possibles, pour rendre le service toujours plus performant et attractif.

Focus 2 : Plan Climat Territorial : un outil de lutte contre le changement climatique

*cf. Annexe 3
Martine MATHOREL – ARPE*

• **Le changement climatique en Midi-Pyrénées : un enjeu majeur**

Le changement climatique a déjà des effets mesurables aujourd'hui en Midi-Pyrénées. Ainsi, une récente étude montre que depuis 1850, 85% de la surface des glaciers de Midi-Pyrénées ont disparus. De plus, d'après l'OREMIP (Observatoire régional de l'Energie en Midi-Pyrénées animé par l'ARPE), les émissions régionales de gaz à effet de serre sont estimées à 25 millions de tonnes équivalent CO₂ chaque année, dont plus de la moitié sont d'origine énergétique : les secteurs des transports et du résidentiel-tertiaire sont les principaux émetteurs en constante augmentation.

Aujourd'hui, chaque habitant de Midi-Pyrénées émet 5 T CO₂/an dues à ses consommations directes d'énergie. Pour respecter les objectifs internationaux et européens, il faudrait que chacun d'entre nous réduise de 0.5 à 1 T CO₂/an d'ici 2012 et de 1 à 2 T CO₂/an d'ici 2020.

• Rôle des collectivités

Les collectivités sont responsables directement (patrimoine) de 15% des émissions de gaz à effet de serre et indirectement (politiques d'aménagement et d'urbanisme) de 50%. De plus, elles sont des acteurs majeurs pour animer des dynamiques locales de lutte contre les émissions de gaz à effet de serre ; elles ont également un rôle d'exemplarité vis-à-vis des habitants.

• Plans Climat-Energie Territoriaux (PCET)

Réaffirmés dans les lois Grenelle, les Plans Climat-Energie Territoriaux, sont – comme les Agendas 21 – des projets de territoire, concertés avec l'ensemble des acteurs locaux. Ils portent sur la réduction des émissions de gaz à effet de serre et l'adaptation du territoire au changement climatique.

La méthodologie d'élaboration se décline en 4 grandes étapes (cf. guide ADEME téléchargeable sur le site : <http://www2.ademe.fr> dans la rubrique Offres Collectivités) :

- Réaliser un diagnostic pour évaluer les émissions et identifier les principales sources
- Fixer des objectifs collectifs cohérents avec les engagements nationaux et internationaux
- Définir collectivement des actions pouvant être portées par les collectivités, les acteurs professionnels ...
- Suivre et évaluer ces actions.

Les actions concernent d'abord le patrimoine mobilier et immobilier de la collectivité élaborant le PCET (exemplarité), mais également ses compétences (habitat, urbanisme, déplacement, déchets, eau...) et enfin, l'ensemble des acteurs du territoire (professionnels, habitants...)

• Etat des lieux en Midi-Pyrénées

En Midi-Pyrénées, plusieurs initiatives ont été prises depuis 2006 par des agglomérations, des villes, des pays, des parcs ... ; elles sont présentées en annexe. Ces démarches ont bénéficié de l'appui technique ou financier de l'ARPE, l'ADEME et la Région.

→ DEBAT :

• Problématiques liées à l'activité aéroportuaire

M. SUNE (Vivre à Cornebarrieu) évoque diverses problématiques (prépondérance des émissions polluantes des transports routiers et aériens, nuisances sonores aériennes, procédures de décollage et atterrissage ...).

• Articulation Agenda21 / PCET

En réponse à un participant, Mme MATHOREL (ARPE) indique que les Agendas 21 territoriaux sont des démarches plus larges, puisqu'elles doivent répondre à 5 finalités définies dans le Cadre de Référence pour les Projets Territoriaux, dont la lutte contre le changement climatique. Le PCET peut constituer le volet "climat-énergie" d'un Agenda 21.

• Démocratie participative

Une collectivité ne peut pas à elle seule, réduire d'un facteur 4 les émissions de gaz à effet de serre sur son territoire. Mme MATHOREL (ARPE) insiste sur la nécessité de mobiliser très largement l'ensemble des acteurs, et en particulier les citoyens.

M. RAYNAL ajoute que ces démarches sont des outils de communication et de sensibilisation pour donner à chacun l'envie de se mobiliser sur les enjeux du développement durable.

N'ayant plus d'autre intervention, M. RAYNAL remercie les intervenants et lève la séance à 19h00.

Vu et transmis,

[signé]
Annick VEZIER

Le Secrétaire chargé de l'Environnement,
Vice-Président du SMEPE,

[signé]
Claude RAYNAL

PJ : liste des participants, annexes 1, 2 et 3

[signé]
Sandrine BATAILLÉ

Le Président du SMEPE,

[signé]
Pierre IZARD