



Paris, 19 avril 2021

Note de synthèse sur le PJJ

« Portant lutte contre le dérèglement climatique et renforcement de la résilience face à ses effets »

Texte adopté par l'Assemblée nationale

Suite à la crise des gilets jaunes et à la tenue du Grand débat national, le Président de la République avait souhaité qu'une Convention citoyenne de 150 citoyens représentatifs et tirés au sort se réunisse afin d'élaborer des propositions de mesures pour mettre en œuvre la transition écologique (en particulier au regard de l'enjeu climatique), dans un esprit de justice sociale.

A la fin du mois de juin 2020, après neuf mois de travaux, la Convention citoyenne pour le climat (« la Convention ») rendait 149 propositions, réparties en cinq thématiques : **consommer, produire et travailler, se déplacer, se loger, se nourrir.**

Les recevant, le Président de la République s'était engagé à soumettre au Parlement celles de ces propositions nécessitant une traduction législative (à l'exception de quelques-unes).

C'est l'objet du projet de loi *portant lutte contre le dérèglement climatique et renforcement de la résilience face à ses effets* à travers ses 62 articles, répartis en V Titres. Inscrit en Urgence, le texte, modifié en commission Spéciale, vient d'être examiné en séance à l'Assemblée nationale

Son exposé des motifs précise qu'il « **participera à soutenir la transition écologique des collectivités locales en portant la déclinaison locale des objectifs nationaux, concertés et adaptés à la réalité de chaque territoire, et en renforçant le pouvoir des élus locaux pour expérimenter, réglementer et contrôler au plus proche du terrain.** »

En effet, parmi les dispositions y figurant, un certain nombre concernent directement l'échelon local. Elles font l'objet d'une analyse qui vous est proposée dans cette note.

En préambule des commentaires reportés ci-après, il convient de rappeler que l'AMF partage les objectifs de lutte contre les dérèglements climatiques et plus globalement de transition écologique portés par la Convention citoyenne pour le climat.

Elle souscrit donc globalement aux propositions transcrites dans le projet de loi mais relève que leur rédaction **manque souvent de précisions quant à leur impact, aux modalités et moyens de leur mise en œuvre, aux objectifs quantitatifs à atteindre ou encore, à leur définition. Par ailleurs, le texte apparaît particulièrement descendant, imposant aux communes et aux intercommunalités des objectifs, sans que leurs caractéristiques ou histoire ne soit pris en compte dans leur définition.**

Il en va ainsi du transfert de la **police de la publicité** aux maires (Art 6), de la généralisation de la **consigne** pour le verre (Art 12) ou encore du renforcement de la prise en compte des considérations environnementales dans les **marchés publics** (Art 15).

Certains points appellent une attention particulière :

La territorialisation des objectifs de la PPE dans les SRADDET (Art 22) peut être une bonne chose à condition qu'elle procède d'une différenciation et non d'une transposition uniforme d'objectifs nationaux. Par ailleurs, elle ne répond pas aux demandes des communes et des intercommunalités de pouvoir décider du bouquet d'énergies renouvelables à développer sur leur territoire.

La généralisation de l'obligation de créer des **Zones à faible émission** (Art 27) dans toutes les agglomérations de plus de 150 000 habitants risque de poser de grandes difficultés économiques et sociales dans les territoires dépendants de l'automobile. Un accompagnement financier de l'Etat sera nécessaire pour soutenir le remplacement des véhicules sans que cette charge ne retombe sur les collectivités. L'Article 25 bis nouveau prévoit un accompagnement spécifique de l'Etat pour les ménages appartenant à ces zones ce qui ne répond pas complètement à cette crainte.

Par ailleurs, pour l'AMF, la création systématique de ZFE dans les agglomérations de plus de 150 000 habitants ne doit pas emporter automatiquement le transfert de la police spéciale de la ZFE à l'EPCI. Un vote à majorité qualifiée devrait être requis.

S'agissant du déploiement du réseau de **guichets uniques** pour l'accompagnement de la rénovation énergétique (Art 43), l'AMF estime qu'une première étape doit consister à sécuriser les ALEC et leur financement. Leur modèle gagnerait en effet à être plus précisément défini dans la législation. Cette sécurisation constituerait une avancée importante pour la déclinaison territoriale des politiques énergie-climat.

Un point central du texte porte sur l'objectif global de **diminuer le rythme d'artificialisation des sols** (Art 47 à 50). L'AMF partage évidemment cet objectif mais regrette que le texte ne pose pas le principe d'une différenciation des objectifs à atteindre en fonction des territoires et traduise au contraire une vision descendante uniforme ne tenant pas compte des efforts déjà réalisés par les collectivités ou encore de la diversité des contextes (démographiques, topographiques, historiques, socio-économiques, etc.). Une telle vision, essentiellement administrative et dans des délais particulièrement contraints, risque d'être inapplicable sur le terrain, inefficace à tous points de vue et au final, contraire à l'intérêt général.

Enfin, l'AMF estime qu'il est **inapproprié de lancer dès à présent une nouvelle expérimentation** pour un service quotidien du plat végétarien (article 59) avant les résultats de l'évaluation de l'obligation d'expérimenter un menu végétarien hebdomadaire issue de la loi Egalim. En outre, il convient d'attendre la fin des travaux du Conseil national de la restauration collective, qui s'appuieront sur les rapports de l'Anses et du Haut conseil de la santé publique, afin de déterminer le cadre possible d'intégration des menus végétariens dans les normes de composition nutritionnelle des repas, ce qui supposera de modifier l'arrêté du 30 septembre 2011.

L'enquête de l'AMF de 2020 sur la restauration scolaire a mis en évidence les difficultés rencontrées par les élus, la nécessité de mesures d'accompagnement ainsi que de formations adéquates pour changer les pratiques et permettre la reconfiguration des modes de préparation des repas. Au terme de l'expérimentation le 31 octobre 2021, les trois-quarts des collectivités ne souhaitent pas une pérennisation de l'obligation d'un menu hebdomadaire, ni son renforcement mais davantage des recommandations.

L'ensemble de ces sujets sont détaillés ci-après.

Article 6 et 7 : Traduisent la proposition de la Convention **C2.2** : Réguler la publicité pour limiter fortement les incitations quotidiennes et non-choisies à la consommation

L'article 6 a pour objet de renforcer les pouvoirs du maire en matière de publicité extérieure et donc de protection du cadre de vie en décentralisant la **police de la publicité extérieure (publicités, enseignes et préenseignes)**. Qu'elles soient ou non couvertes par un RLP(i) ou non, ce sera désormais aux communes d'exercer cette responsabilité et non plus au Préfet de département (lorsqu'elles n'en disposent pas). L'article revient à transférer systématiquement aux maires au nom de la commune les compétences en matière de police et d'instruction des déclarations et autorisations préalables.

L'article 6 prévoit également que les compétences des communes en matière de publicité extérieure peuvent être transférées au président de l'EPCI qui peut réunir une conférence des maires visant à assurer la cohérence de l'exercice du pouvoir de police de la publicité.

Il prévoit que ce pouvoir de police est automatiquement transféré des maires aux présidents d'EPCI à fiscalité propre lorsqu'ils sont compétents en matière de PLU – plan local d'urbanisme – ou de RLP.

L'article 7 crée une nouvelle disposition dans le code de l'environnement permettant de réglementer via le RLP les publicités lumineuses et enseignes lumineuses situées à l'intérieur des vitrines ou des baies d'un local à usage commercial, lorsqu'elles sont destinées à être visibles d'une voie ouverte à la circulation publique. Un délai de deux ans sera accordé aux commerçants pour se mettre en conformité avec le RLP.

Avis AMF : Par rapport à une interdiction générale et absolue de la publicité extérieure, le renforcement ou l'incitation à l'adoption des règlements locaux de publicité (RLP) semble préférable et offrir un meilleur équilibre.

Sur l'article 6, si un tel transfert de compétence permettrait aux communes et EPCI qui ne se sont pas déjà dotées de RLP d'adapter leur police de la publicité extérieure à leur situation locale, les élus interrogés sur ce point souhaitent néanmoins qu'un tel transfert de charge soit évalué (mise à disposition d'agents instructeurs, contrôle des infractions, prise en charge de la responsabilité en cas de contentieux etc.) et soit à la fois accompagné d'une ingénierie et de financements compensant réellement ce transfert de charges. (Selon l'étude d'impact, le transfert de compétences auprès des collectivités devrait se traduire par une compensation financière actuellement en cours d'évaluation.)

L'AMF a déposé un amendement en séance publique visant à réserver cette décentralisation totale du pouvoir de police en matière de publicité aux communes de plus de 10 000 habitants, supposées – à partir d'un tel seuil de population - disposer d'une ingénierie leur permettant d'élaborer une réglementation locale, d'instruire les autorisations et déclarations et d'assurer le contrôle. En dessous de ce seuil, le maire (ou le président de l'EPCI en cas de transfert du pouvoir de police) pourrait délivrer les autorisations au nom de l'Etat et bénéficier de l'instruction par les services de l'Etat. Les communes (et EPCI) de moins de 10 000 habitants pourraient également continuer si elles le souhaitent, comme c'est le cas actuellement, à se soumettre à un RLP.

Sur l'article 7 : cette disposition viendrait combler un vide juridique. En effet, aujourd'hui, le RLP ne peut par exemple réglementer une publicité recouvrant la surface d'une vitrine quand elle est posée à l'intérieur.

L'Art. 9 crée une expérimentation pour 3 ans autour du principe du « Oui Pub » qui interdit la distribution à domicile d'imprimés en l'absence d'une autorisation expresse de les recevoir sur la boîte aux lettres. Les collectivités qui mettront en place l'expérimentation (dotées d'un PLPDMA) pourront définir des secteurs exclus du champ (comme la presse ou la culture).

(Cette disposition ne traduit pas une demande de la convention citoyenne. Il s'agit d'un amendement gouvernemental à l'initiative de l'Ademe. L'utilisation du Stop pub ne se développant autant que le souhaite l'Ademe, cette dernière propose d'interdire la distribution d'imprimés non adressés sauf autorisation du destinataire.)

Avis de l'AMF : Cette mesure est assez difficile à mettre en place en raison des dérogations et exceptions qu'elle nécessite. Elle repose également sur des bases juridiques fragiles. Il faut remarquer que dans la plupart des études de marchés, une majorité des personnes interrogées souhaitent recevoir les imprimés afin de bénéficier des promotions proposées.

L'Art. 12 : Traduit la proposition de la Convention **C3.2 : Mise en place progressive d'un système de consigne de verre (lavable et réutilisable) jusqu'à une mise en place généralisée en 2025 par création obligatoire pour les intercommunalités d'une mission de gestion des consignes, de la récupération dans les lieux de distribution au renvoi vers les sites de production, sans possibilité de délégation à un tiers.**

La nouvelle rédaction de cet article propose d'analyser le réemploi d'emballages en verre en tenant compte de son impact environnemental, en particulier des distances de transports supplémentaires générés par le réemploi. Ces travaux seront confiés à l'observatoire pour le réemploi et la réutilisation. Ce dernier a déjà été prévu dans la loi AGEC du 10 février 2020, mais ce texte en précise le fonctionnement. D'une manière générale, cette rédaction améliore la coordination entre cette loi et la loi AGEC votée il y a 1 an.

Avis AMF : Cette nouvelle rédaction est bien plus conforme aux objectifs de lutte contre le changement climatique assignés à la Convention citoyenne. En effet, elle tient compte de l'impact environnemental du rempli des emballages en verre, alors que la Convention citoyenne en avait fait une question de principe, tout en admettant que cet objectif n'était pas compatible avec la lutte contre le réchauffement climatique.

Les dispositifs de collecte et de recyclage des emballages en verre actuellement en vigueur permettront sans difficulté de tenir les objectifs européens de recyclage (ces derniers sont déjà presque atteints). Le verre est donc le matériau pour lequel la consigne est le moins justifiée pour des raisons techniques, juridiques ou économiques.

L'introduction d'une éco-modulation pour les emballages réemployés est un véritable défi sur le plan technique.

La rédaction actuelle est acceptable car elle ouvre une possibilité sans en faire une obligation impérative.

Art. 15 PJJ : Traduit la proposition de la Convention PT7.1 : Renforcer les clauses environnementales dans les marchés publics en rendant les clauses environnementales obligatoires dans les marchés publics et en mettant en avant la valeur écologique des offres avec la notion « d'offre écologiquement la plus avantageuse »

La mesure envisagée vise à passer de la possibilité à l'obligation d'insérer des clauses environnementales dans tous les marchés publics pour faire de l'achat public un véritable acte économique responsable, moteur de croissance. Aussi, elle impose aux acheteurs de recourir au minimum à un critère de sélection des offres basé sur la performance environnementale de l'ensemble du cycle de vie des travaux, fournitures ou services objets du marché tout en abandonnant la notion « d'offre écologiquement la plus avantageuse » proposée par la Convention. Les acheteurs devront toujours veiller à ce que les clauses et critères choisis soient proportionnés et en lien avec l'objet du marché.

Avis AMF : Cette proposition poursuit le mouvement d'exemplarité de la commande publique en matière d'achats durables (cf. Plan National d'Action pour les Achats Publics Durables 2015-2020...). Ces obligations sont déjà à prendre en compte par les acheteurs dès la phase de définition du besoin : « La nature et l'étendue des besoins à satisfaire sont déterminées avec précision avant le lancement de la consultation en prenant en compte des objectifs de développement durable dans leurs dimensions économique, sociale et environnementale » (articles L. 2111-1 pour les marchés publics et L. 3111-1 pour les concessions du code de la commande publique. Toutefois, il n'est pas précisé, comme le propose le projet de loi de prendre en compte systématique le développement durable à la fois dans les critères de sélection des offres et à la fois au sein des clauses d'exécution du contrat. Les concessions ayant été rajoutées, dans le champ d'application du projet de texte, lors de débats (amendement n°4197).

Concernant la possibilité d'une consommation en circuit court, ni les textes ni la jurisprudence ne le circonscrivent. C'est ce que l'AMF recommande dans le Vadémécum sur l'approvisionnement local. Nonobstant, le critère géographique demeure interdit (non-respect des grands principes du marché unique européen). En matière d'achat de denrées alimentaires, la France a soumis une proposition à la Commission Européenne dans le cadre de « La ferme à table » qui a été acceptée. Il s'agit d'assouplir cette interdiction « afin de créer des chaînes d'approvisionnement plus courtes ».

Pour l'AMF, il faudra veiller à trouver un équilibre entre développement durable et souplesse du contrat. En fonction de l'objet du marché, l'acheteur devra analyser quelles sont les dimensions du développement pouvant faire l'objet d'une application pratique et adaptée. A titre d'exemple, la généralisation d'une clause d'insertion dans les marchés publics ou les concessions peut constituer une obligation peu adaptée du fait de la nature du marché (ex. : prestations intellectuelles) ou encore de l'existence d'entreprises de type ESU ou ESAT ; ces dernières sont des entreprises de proximité, ancrées dans une réalité de territoire. En outre, ce type de clauses d'exécution doit faire l'objet d'un suivi pour en vérifier le respect, sans cela, elles restent lettre morte. Les petites communes ne sont pas toujours dotées des moyens nécessaires pour exercer ce suivi et contrôle.

Art. 19 et suivants : Interprètent la proposition PT8.1 pour la protection des écosystèmes.

L'article 19 renforce la protection de la ressource en eau en prenant en incluant les eaux superficielles et souterraines dans les écosystèmes aquatiques, patrimoine commun de la nation (art. L.210-1 Code de l'environnement).

La « *qualité de l'eau* » devient également patrimoine commun de la nation (art. L110-1 code de l'environnement – art. 19 bis A).

La « *restauration des milieux aquatiques, notamment des tourbières, mangroves, ripisylves et herbiers marins, qui rendent des services écosystémiques d'importance significative, tels que la séquestration de carbone* » devient un élément de la gestion équilibrée et durable de la ressource en eau (art. L.211-1 CdE – art. 19 bis B).

A contrario, les seuils des moulins deviennent intouchables et la loi reconnaît que leur existence contribue en soi à la bonne continuité écologique des cours d'eau (art. 19 bis C).

L'article 19 bis G se propose d'ajouter au descriptif des ouvrages et équipements nécessaires à la production, au transport et à la distribution d'eau potable un diagnostic et un programme d'actions tenant compte de l'évolution de la population et des ressources en eau disponible. L'échéance prévue pour la réalisation de ces documents est fixée au 31 décembre 2024 ou dans les 2 années qui suivent la prise de compétence à titre obligatoire par la communauté de commune si celle-ci intervient après le 1^{er} janvier 2023.

Des dispositions visent à mieux intégrer les objectifs de lutte contre le dérèglement, de renforcement de la résilience de la forêt face à ses effets et de préservation de la biodiversité en rééquilibrant les articles de principe du code forestier et de la politique forestière nationale, notamment en cohérence avec les collectivités territoriales (art. 19 bis D). L'Etat doit se doter d'une stratégie nationale pour l'adaptation des forêts au dérèglement climatique avant le 31 décembre 2022 (art. 19 bis E).

Avis AMF : Le renforcement de la protection de la ressource en eau, par la prise en compte plus fine de ses différentes formes et particularités, est à saluer. Les services d'eau du bloc communal sont déjà légitimes à intervenir pour préserver la ressource, cette nouvelle protection générale consolide leurs actions afin de protéger l'eau dont dépend l'alimentation humaine, face aux pressions anthropiques notamment.

Ce mouvement général de protection légale est néanmoins à tempérer au regard de l'article 19 bis C dont la finalité environnementale (continuité écologique) est questionnable. En effet, le souci de respect des seuils des moulins (droits d'eau historiques) et de développement de la petite hydroélectricité doivent rester compatibles avec le principe de continuité écologique (et non l'inverse).

Enfin l'article 19 bis G impose de nouvelles obligations aux distributeurs d'eau potable. L'objectif de préservation et d'économie de la ressource est au cœur de la bonne gestion d'un service d'eau mais, encore une fois, la loi impose des procédures et des outils formels qui contraignent les services à agir dans un cadre prédéfini et sans que les obligations répondent directement à l'objectif d'économie de la ressource (elle précise à la fois le résultat à atteindre ET les moyens d'y parvenir).

Le dispositif renvoie à un décret d'application dont il faudra s'assurer que la traduction réglementaire sera bien pertinente au regard de l'objectif poursuivi et adaptée aux réalités territoriales, notamment concernant l'adaptation « *selon les caractéristiques du service et de la ressource* » que le texte de loi prévoit.

Art. 20 et 21 : Ces articles ne sont pas issus des travaux de la Convention citoyenne ; le gouvernement a préféré intégrer la loi sur la réforme du code minier dans ce projet de loi. Leurs dispositions sont donc très diverses :

- mise en place d'un plan national des ressources minières en coordination avec les ressources issues de l'économie circulaire ;
- clarification des demandes de permis d'exploiter ;
- création d'un régime de garanties financières pour réparer les dommages post-exploitation ;
- amélioration des conditions de fin d'exploitation et de la définition des responsabilités de l'exploitant après fermeture de la mine ;
- augmentation des sanctions pénales pour les cas d'orpaillage illégal ;
- précisions sur la qualification des infractions et délits en matière d'orpaillage illégal et sur les agents susceptibles de constater ces manquements.

La plupart de ces amendements ont repris de propositions issues de la concertation avec les parties prenantes dans le cadre de la préparation de la réforme du code minier.

Avis de l'AMF : Cette réforme du code minier est attendue depuis longtemps. Elle comprend plusieurs dispositions qui améliore les conditions de fermeture des mines et les responsabilités en cas de dommages post-exploitation.

Art. 22 : Traduit la proposition de la convention **PT11.1** : Amélioration de la gouvernance territoriale/régionale de la politique énergétique

La mesure retenue consiste à définir par décret une déclinaison régionale des objectifs PPE, après concertation avec les régions et à affirmer au niveau de la loi que les SRADDET fixent un objectif de développement des énergies renouvelables et de récupération et que cet objectif, ainsi que les règles qui en découlent, sont compatibles avec les objectifs correspondants de la PPE et avec leur déclinaison régionale.

Enfin, il est prévu une mise à jour des SRADDET, et du schéma d'Ile-de-France (selon un dispositif similaire), qui doit démarrer 6 mois après l'adoption du décret instaurant des objectifs régionaux. **La commission de l'AN a confirmé cette disposition** en ajoutant l'élaboration par décret d'une méthode et d'indicateurs communs permettant de « mieux » territorialiser les objectifs des stratégies nationales et d'assurer le suivi partagé de leur déploiement afin de « pouvoir » évaluer les résultats concrets des stratégies de développement des ENR et comparer les résultats respectifs des territoires.

En séance, un comité régional de l'énergie a été introduit dans le texte. Il est chargé de favoriser la concertation, en particulier avec les collectivités territoriales, sur les questions relatives à l'énergie au sein de la région. Il est associé à la fixation ainsi qu'au suivi et à l'évaluation de la mise en œuvre des objectifs de développement des énergies renouvelables et de récupération du SRADDET (et notamment schéma régional éolien). Il est également consulté par le ministre élaborant le décret susvisé pour émettre dans un délai de deux mois après saisine des propositions sur les objectifs régionaux à fixer. Les régions pourront recourir à la modification plutôt qu'à la révision du SRADDET pour mise en conformité (procédure plus souple).

Avis AMF : La recherche d'une répartition des capacités de production d'énergie à partir de sources renouvelables est un objectif à poursuivre, toutefois les territoires doivent pouvoir choisir les ressources qu'ils souhaitent exploiter.

L'AMF souhaite que le choix des énergies renouvelables déployées sur leur territoire dépende des réflexions des élus locaux afin de s'inscrire dans un véritable projet de territoire (PCAET, PLU/PLUi doivent en constituer le socle).

La disposition ajoutée par la commission qui permettra d'établir des comparaisons ne va pas dans le sens d'une différenciation des objectifs en fonction des territoires soutenue par l'AMF.

Enfin, le Comité régional de l'énergie n'aura qu'un rôle de façade (et quelle opérationnalité ?). Il intervient surtout pour entériner de règles descendantes. *A minima* sa consultation pour l'élaboration du décret fixant les objectifs régionaux pourrait être renforcée (avis conforme, moyens pour élaborer une proposition...), en l'état, un simple délai de 2 mois pour proposer des objectifs régionaux paraît très court (surtout qu'il s'agira de décliner une nouvelle PPE).

Art. 24 (nouveau) : Cet article crée l'obligation pour les nouveaux bâtiments et leur extension lourde (artisanaux, commerciaux, hangars, entrepôts, etc) à partir d'une certaine taille, ainsi que pour les créations parkings en sous-sol accessibles au public, d'intégrer un procédé de production d'ENR ou de végétalisation (sans recours à l'eau potable).

Avis AMF : Cet article est intéressant. Néanmoins, ces solutions ne répondent pas au même enjeu et ne rendent pas les mêmes services. D'un côté les ENR qui contribuent à diminuer la pression sur les réseaux de distribution d'énergie et permettent de générer des ressources financières pour le bâtiment, de l'autre la végétalisation qui participe de l'adaptation des villes aux effets du changement climatique (lutte contre les îlots de chaleur) et à la préservation de la biodiversité. Outre que les seuils sont assez élevés et pourraient sans doute être abaissés, cette dernière solution mériterait d'être davantage encouragée voir généralisée.

TITRE III : SE DÉPLACER

Art. 26 : *Traduit la proposition de la Convention SD-A2.1 : Créer des parkings relais*

La disposition envisagée modifie l'article L. 1214-2 du code des transports et l'article L. 2213-2 du code général des collectivités territoriales (police de la circulation et du stationnement).

La modification de l'article L. 1214-2 du code des transports s'applique aux plans de mobilité et aux plans locaux d'urbanisme valant plan de mobilité dont l'élaboration ou la révision est commencée à compter de la promulgation de la loi.

Il est ajouté que le plan de mobilité vise à assurer, outre la localisation des parcs de rabattement **également le nombre de places de stationnement** à proximité des gares ou aux entrées de villes **en cohérence avec la desserte du territoire en transports publics réguliers de personnes.**

Le texte prévoit d'autre part la possibilité pour le maire de **réserver des places de stationnement pour les usagers des transports publics de personnes.**

Avis AMF : Avec l'instauration des ZFE, l'AMF craint que cette disposition concerne en priorité les communes frontalières des ZFE. Si tel est le cas, cette disposition serait territorialement discriminante et poserait aussi beaucoup d'interrogations sur l'objectif de lutte contre l'artificialisation des sols tel que défini dans ce même projet de loi. Au vu des objectifs affichés du gouvernement avec le dispositif projeté des ZFE, cette disposition pourrait concerner de nombreuses communes frontalières de ZFE.

Rappel du contexte sur les ZFE :

Le dispositif des zones à circulation restreinte (ZCR) s'efface au profit des ZFE, rendues obligatoires lorsque les normes de qualité de l'air ne sont pas respectées de manière régulière. Des outils de contrôle sont prévus pour s'assurer de l'efficacité de ces zones.

L'article 86 de la loi du 24 décembre 2019 d'orientation des mobilités (LOM) remplace le dispositif législatif relatif aux zones à circulation restreinte (ZCR) par de nouvelles dispositions consacrant la zone à faibles émissions mobilité (ZFE). Il modifie l'article L. 2213-4-1 du code général des collectivités territoriales (CGCT) en ce sens.

Ainsi, pour lutter contre la pollution atmosphérique, des ZFE peuvent être créées dans les agglomérations et dans les zones pour lesquelles un plan de protection de l'atmosphère (PPA) est adopté, en cours d'élaboration ou en cours de révision, par le maire ou par le président d'un EPCI à fiscalité propre lorsque celui-ci dispose du pouvoir de police de la circulation, sur tout ou partie du territoire de la commune ou de l'EPCI.

Toutefois, l'instauration d'une telle zone est rendue obligatoire avant le 31 décembre 2020 lorsque les normes de qualité de l'air (C. envir., art. L. 221-1) ne sont, au regard de critères définis par voie réglementaire, pas respectées de manière régulière sur le territoire de la commune ou de l'EPCI à fiscalité propre compétent.

À compter du 1er janvier 2021, l'instauration d'une ZFE est également obligatoire, dans un délai de 2 ans, lorsque lesdites normes de qualité de l'air ne sont pas respectées de manière régulière, au regard de critères définis par voie réglementaire, sur le territoire de la commune ou de l'EPCI à fiscalité propre compétent et que les transports terrestres sont à l'origine d'une part prépondérante des dépassements.

Ces dispositions figurent dans le décret n°2020-1138 du 16 septembre 2020 qui précise que l'instauration des ZFE doit être réalisée par l'autorité exécutive qui dispose du pouvoir de police de la circulation sur l'ensemble d'une zone administrative de surveillance (ZAS), sauf dérogation.

L'arrêté du 26 décembre 2016 définit ces ZAS et liste les communes appartenant à chacune de ces zones. Chaque ZAS regroupe un nombre très important de communes. Pour exemple la ZAS de la Lyon regroupe environ 300 communes.

Dans les faits, l'autorité exécutive qui dispose du pouvoir de police spéciale de la circulation est le plus souvent la commune, les transferts du pouvoir de police spéciale de la circulation à l'EPCI étant faibles. Or l'instauration d'une zone à faible émission par l'ensemble des communes désignées dans l'arrêté du 26 décembre 2016 est disproportionné tant d'un point de vue technique que financier. A noter par ailleurs que s'il est possible dans le projet de décret de mutualiser les études au sein d'un EPCI, une ZAS peut comporter plusieurs EPCI ce qui complexifie la situation.

Lors de l'examen de ce texte au CNEN les représentants des élus s'étaient très majoritairement abstenus, non qu'ils ne partagent pas l'objectif louable de réduire la pollution, mais en réaction à la complexité du dispositif et à son potentiel coût financier.

Article 26 ter : Introduit par un amendement de Jean-Marc Zulesi, **ce nouvel article modifie la trajectoire de verdissement des flottes de véhicules de l'État** – le taux de 50% d'incorporation de véhicules à faibles émissions, en vigueur depuis le 1er janvier 2016, est rehaussé à hauteur de 70% à partir du 1er janvier 2027 – **et des collectivités** – le taux de 30% d'incorporation de véhicules à faibles émissions, en vigueur à partir du 1er juillet 2021, est rehaussé à hauteur de 40% en 2025 et 70% en 2030.

Avis AMF : En préalable, en application du principe de libre administration des collectivités, l'AMF s'oppose à la mise en place d'obligations de renouvellement fondées sur l'atteinte de seuils qui pèsent sur les collectivités sans aucune adaptation aux contraintes locales et à la réalité du parc de véhicules existant.

En effet, les collectivités doivent pouvoir adapter leur politique (en matière de transition énergétique) **sans que cela ne soit imposé par l'Etat de manière indifférenciée et quels que soient les territoires, ce dernier n'assurant d'ailleurs pas le financement du surcoût de ces véhicules.**

C'était déjà vrai lors de l'adoption des objectifs ambitieux inscrits dans la LTECV et dans la LOM alors que les dotations aux collectivités avaient déjà baissées et **cela l'est d'autant plus aujourd'hui compte-tenu du contexte actuel de crise sanitaire et économique** dans lequel les finances des collectivités vont être affaiblies pendant de nombreuses années.

Par ailleurs, les collectivités territoriales et leurs groupements, grâce à leur connaissance des paramètres locaux, sont le meilleur échelon pour choisir des solutions optimales en matières de transports. La prise en compte du contexte local est un élément important à ne pas négliger.

Il est aujourd'hui difficile d'élaborer une stratégie d'acquisition : les technologies sont en constante évolution, et ceux qui expérimentent actuellement les bus électriques constatent en outre que les autonomies réelles sont souvent en-deçà des chiffres annoncés par les constructeurs.

Le sujet est d'une complexité technique telle qu'il va bien au-delà de l'analyse politique. Aujourd'hui, la mise en réseau entre constructeurs, AOM et autres partenaires n'est pas suffisamment mature pour répondre dans les délais fixés aux objectifs légaux

Il faut conditionner ces objectifs ambitieux à la réalité du marché, les renouvellements de certains engins (déneigeuses) sont par exemple impossibles car inexistantes sur le marché français. Faute de mise en évidence d'un marché concurrentiel suffisamment abouti les collectivités ne seront pas matériellement en mesure de répondre aux obligations légales qui s'avèreront irréalisables.

Art. 27 : Traduit la proposition de la Convention **SD-A2.2** : *Interdire les centres villes pour les véhicules les plus émetteurs de gaz à effet de serre*

L'article 27 étend l'obligation de mise en place des zones à faibles émissions mobilité (ZFE-m) aux agglomérations métropolitaines de plus 150 000 habitants d'ici le 31 décembre 2024. Il doit aussi faciliter, à la fois pour les territoires obligés et les territoires volontaires, l'implantation d'une ZFE-m, en prévoyant le transfert des compétences et prérogatives du maire en matière de ZFE-m au président de l'EPCI en créant un pouvoir de police *ad hoc*.

Avis AMF : L'AMF s'oppose à un transfert de la compétence ZFE « imposé » aux communes qui fragilise les pouvoirs de police du maire, sans passer par une majorité qualifiée.

Les réserves de l'AMF portent sur les enjeux de l'acceptabilité, des inégalités sociales et de l'équité spatiale du dispositif des mesures de restrictions de l'accès au ZFE prévu par l'article 27.

L'acquisition d'un véhicule « propre » n'est pas encore démocratisée, de nombreux administrés n'ont pas les moyens de changer de véhicule. Face à ce constat, l'accès aux territoires couverts par une ZFE sera réservé aux seuls propriétaires de véhicules « propres » laissant aux frontières des villes « ZFE » de nombreux administrés.

L'impact de ce dispositif pénaliserait les communes frontalières de communes « ZFE ». En effet, il est à craindre qu'elles se transforment en parcs relais (ce qui interroge les objectifs gouvernementaux projetés sur l'artificialisation des sols) ...

Par ailleurs, le calendrier du dispositif de restriction impose des délais intenable. C'était déjà vrai avant les deux confinements et cela l'est d'autant plus aujourd'hui compte-tenu du contexte actuel de crise sanitaire et économique dans lequel **les finances des collectivités et des français vont être affaiblies pendant de nombreuses années.**

Le dépassement de tous ces freins est un prérequis indispensable à l'atteinte de objectifs fixés par l'instauration des ZFE.

L'AMF n'approuve pas ce dispositif ZFE, non qu'elle ne partage pas l'objectif louable de réduire la pollution, mais en réaction à la complexité du dispositif, à son potentiel coût financier et à l'insécurité juridique dans la rédaction du transfert de la compétence ZFE.

Art. 34 : *Traduit la proposition de la Convention SD-D3.1 : Intégrer les citoyens aux Autorités organisatrices de la mobilité à toutes les échelles*

La disposition proposée vise à **modifier le dispositif actuel du comité des partenaires en prévoyant que des représentants des habitants soient tirés au sort**, de façon à renforcer la prise en compte de leur point de vue et conforter la légitimité de son avis.

Il s'agit donc de prévoir au côté d'association d'usagers ou d'habitants, des habitants qui soient tirés au sort. Ces habitants tirés au sort pourront être volontaires ou refuser de participer, sur le modèle de la Convention citoyenne pour le climat.

Avis AMF : L'AMF est réservée sur la mise en place d'un tel dispositif et sur son caractère opérationnel, avec des usagers qui ne seraient pas obligatoirement volontaires et disponibles pour participer à ces comités.

TITRE IV : SE LOGER

Art. 39, 39 bis, 39 ter, 40, 41, 42 : Passoires énergétiques

Les articles 39 et 39 bis inscrivent les classes énergétiques A, B, C, D, E, F, G dans la loi. Ce niveau de performance est exprimé en kilowattheures d'énergie primaire par mètre carré et par an,

s'agissant de la consommation énergétique, et en kilogramme de dioxyde de carbone par mètre carré et par an, s'agissant des émissions de gaz à effet de serre induites.
Ces classes seront fondées sur des seuils fixés par arrêtés ministériels.

L'article 39 ter définit une « rénovation performante » au sens de la loi. Cette définition servira a priori de base pour décider de l'octroi d'aides.

Une « rénovation performante » serait donc une opération qui comprendrait :

« a) Un gain d'au moins deux classes au sens de l'article L. 173-1-1 ;

b) Le classement du bâtiment ou de la partie de bâtiment en classe A, B ou C au sens du même article L. 173-1-1 ;

c) L'étude des six postes de travaux de la rénovation énergétique suivants : l'isolation des murs, l'isolation des planchers bas, l'isolation de la toiture, le remplacement des menuiseries extérieures, la ventilation, la production de chauffage et d'eau chaude sanitaire ainsi que les interfaces associées. »

Des exceptions étant fixées par décret en conseil d'Etat.

L'article 40 renforce les obligations sur les diagnostics et audit de performance énergétique pour les propriétaires.

L'article 41 inscrit dans le dur le blocage des loyers pour les logements F et G partout en France (dans la continuité d'un décret pris en décembre 2020 qui impose ce blocage mais dans les zones tendues uniquement).

L'article 42 prévoit un calendrier d'élargissement de la définition de l'indécence :

« Le niveau de performance d'un logement décent est compris, au sens de l'article L. 173-1-1 du code de la construction et de l'habitation :

1° À compter du 1er janvier 2025, entre la classe A et la classe F ;

2° À compter du 1er janvier 2028, entre la classe A et la classe E ;

3° À compter du 1er janvier 2034, entre la classe A et la classe D.

Les logements qui ne répondent pas aux critères précités aux échéances fixées sont considérés comme non décents. »

Avis AMF : Dans une étude des services statistiques de l'Etat parue en 2020, il était estimé à environ 4.8 millions de logements en France dans ces 2 classes, soit près de 17% de l'ensemble du parc. Ces passoires sont occupées par les plus démunis et sont souvent dans le parc locatif privé.

Cette mesure est donc très délicate par son ampleur et nécessite une grande évolution du parc d'ici les toutes prochaines années. Elle nécessite donc d'être accompagnée d'un modèle économique extrêmement ambitieux, qui n'est pas explicité dans le reste du projet de loi.

Les maires souhaitent donc alerter les parlementaires sur les impacts contre-productifs que pourraient avoir cette uniformisation sur certains territoires. En effet « rendre » une part non négligeable du parc indécence pourrait faire d'une part monter les prix sur le reste du parc, en

réduisant l'offre de logements, alors même que la construction de nouveaux logements a été à un niveau extrêmement bas en 2020 et qu'une part importante de la population se paupérise.

Par ailleurs, l'étude des services statistiques de l'Etat indique une grande disparité dans la répartition des classes F et G selon les départements. Avec environ 6% du parc en F et G dans les Pyrénées-Atlantiques contre 46% dans le Cantal par exemple. Cette disparité s'explique du fait que les typologies d'habitation et les conditions climatiques peuvent être très différentes d'un territoire à un autre. Les techniques et l'intensité de la rénovation énergétique potentiellement réalisable diffèrent par suite.

Les maires ne remettent pas en cause l'évolution coercitive de la loi. Mais, afin de prévenir les situations difficiles et territorialiser à minima ces mesures, ils souhaitent, que sur proposition du maire, qui est à la fois l'expert social de proximité et l'acteur de référence légitime sur la compétence habitat, le préfet puisse statuer sur des périmètres à l'intérieur desquels il pourrait se mettre en place une dérogation accordant une plus grande souplesse ou une plus grande fermeté sur les seuils fixés par la loi, en particulier :

- **Sur la définition de la « rénovation performante » (article 39 ter) et des exceptions prévues,**
- **Sur le seuil de déclenchement du blocage des loyers (article 41),**
- **Sur les délais concernant l'indécence (article 42).**

Art. 43 : *Traduit la proposition de la Convention SL1.3 : Déployer un réseau harmonisé de guichets uniques*

Cette disposition a pour objet de **clarifier l'organisation du service public de la performance énergétique de l'habitat** et de préciser l'offre de service aux ménages à l'échelle des EPCI, en proposant sur l'ensemble du territoire national un accompagnement uniformisé, tout en permettant aux collectivités territoriales d'adapter l'offre de service aux besoins de leur territoire.

Avis AMF : **Le principe de ces guichets est issu de la Loi TECV mais l'absence de clarification des rôles et compétences (notamment concernant le chef de filât régional et les compétences Air-Energie-Climat des intercommunalités) et plus particulièrement les incertitudes sur les modalités de leurs financements, ont freiné leur développement.**

Le texte final issu de la première lecture à l'AN complexifie la compréhension du rôle des guichets. Il est d'abord expliqué que c'est le service public identifié qui « assure l'information, le conseil et l'accompagnement des consommateurs souhaitant diminuer leur consommation énergétique. » et que « le service public peut être assuré par les collectivités territoriales et leurs groupements. ».

Or, on apprend également dans le même article que « La mission d'accompagnement est réalisée par des opérateurs qui sont agréés par l'Etat ou un de ses établissements publics qu'il désigne. Cette mission est réalisée en lien avec les structures identifiées au présent article, qui peuvent également solliciter l'agrément susmentionné. ».

Au total, **la loi définit donc un service public - prétendument piloté par les guichets - qui renverra son action vers des opérateurs très sûrement privés, qui n'auront de comptes à rendre qu'à l'Etat,** via l'agrément et la définition de l'accompagnement fixée par décret. Opérateurs qui seront par ailleurs essentiellement financés par l'Etat via les aides à la rénovation énergétiques à la personne,

encore majoritairement pilotées par l'Etat aujourd'hui. **Le rôle du guichet sera donc réduit à celui de relais entre les usagers propriétaires, les opérateurs et l'Etat.**

Cette répartition des compétences interroge donc l'AMF :

- **D'une part les collectivités, dont certaines pilotaient les guichets, sont clairement mises sur le côté dans le processus de pilotage**, en contradiction avec la loi TPECV. En outre, il persiste un flou sur la gouvernance ainsi que sur l'articulation entre les compétences régionales et intercommunales.
- D'autre part, en admettant que les collectivités se contentent de ce rôle de service public relais, **rien n'est prévu pour les doter financièrement pour l'exercice de cette compétence**. Sachant que chaque EPCI a une sociologie et une typologie de parc de logements qui lui est propre, l'homogénéité du dispositif interroge sur la capacité de chaque EPCI à mobiliser une ingénierie suffisante dans ces guichets.
- Plus généralement, l'AMF souhaite que **le modèle économique du financement de ces guichets**, que l'Etat s'approprie *de facto* en les normalisant par la loi et par son activité, **soit explicité dans cette même loi**. Cela est d'autant plus important si les guichets doivent assurer l'accompagnement, même indirect, d'opérateurs privés.

Sur ce point, la Commission a souhaité préciser que les guichets du service public de la performance énergétique de l'habitat devaient exercer leur mission en lien avec les maisons de services au public.

Art. 46 : *Traduit la proposition de la Convention SL2.1 : Contraindre par des mesures fortes les espaces publics et les bâtiments tertiaires à réduire leur consommation d'énergie*

La Commission a clarifié la rédaction de l'article qui était floue en inscrivant dans le code général de la propriété des personnes publiques que « l'utilisation sur le domaine public de système de chauffages fonctionnant en extérieur est interdite ». Un décret fixant les conditions d'application est prévu. L'entrée en application de la mesure est repoussée au 31 mars 2022

Avis AMF : **Il faudra être vigilant sur les termes du décret en CE mais la rédaction du PJJ paraît plus satisfaisante.**

Art. 47, 48, 49, 50 et 55 PJJ « Climat » : *Traduisent les propositions de la Convention SL3.1 : Définir une enveloppe restrictive du nombre d'hectares maximum pouvant être artificialisés réduisant par 2 l'artificialisation des sols et rendre les PLUI et PLU conformes aux SCoT (et non plus compatibles) et SL3.2 : Interdire toute artificialisation des terres tant que des réhabilitations ou friches commerciales, artisanales ou industrielles sont possibles dans l'enveloppe urbaine existante*

Le projet de loi fixe tout d'abord une trajectoire : l'absence de toute artificialisation nette des sols en 2050, et un chemin pour y arriver dans les dix prochaines années, fondé non pas sur l'analyse de l'artificialisation des sols (dont la définition est renvoyée dans ses détails à un décret en Conseil d'Etat) mais sur l'analyse de la consommation totale d'espace observée qui doit être réduite de moitié par rapport aux dix années précédant l'entrée en vigueur de la loi.

Le texte précise ensuite dans les objectifs généraux du code de l'urbanisme que « **L'action des collectivités publiques en matière d'urbanisme limite l'artificialisation des sols. Dans cette même disposition il définit l'artificialisation.** Ainsi, « Un sol est regardé comme artificialisé si l'occupation ou l'usage qui en est fait affectent durablement tout ou partie de ses fonctions écologiques, en particulier ses fonctions biologiques, hydriques et climatiques ainsi que son potentiel agronomique. Les surfaces de pleine terre ne sont pas considérées comme artificialisées ». Le projet de texte renvoie toutefois à un décret la définition des conditions et modalités d'applications de la définition légale de l'artificialisation, notamment par la création d'une nomenclature (Art. 48).

Il prévoit également les **critères exhaustifs** permettant, dans le cadre du document d'orientation et d'objectifs du SCoT de **définir les conditions d'ouverture à l'urbanisation** et de justifier de l'impossibilité, au moyen d'une **étude de densification des zones déjà urbanisées** de répondre aux besoins liés aux évolutions démographiques et aux besoins liés à l'accueil ou à la relocalisation d'activités économiques dans les espaces déjà urbanisés ou sur les terrains déjà artificialisés.

L'objectif de réduction du rythme d'artificialisation sur les dix prochaines années est intégré par l'article 49 au niveau des documents de planification régionale (règles générales du SRADDET) avant d'être ensuite déclinées dans les différentes parties du territoire régional, et de s'imposer ensuite dans les SCoT et PLU(i) par lien de compatibilité.

Le PLU(i) ne peut prévoir l'ouverture à l'urbanisation d'espaces naturels, agricoles ou forestiers, quel que soit leur classement dans ce document, que s'il est justifié, au moyen d'une étude de densification des zones déjà urbanisées, que la capacité d'aménager et de construire est déjà mobilisée dans les espaces urbanisés (article 49 alinéa 22). Il peut également définir des règles de limitation de l'imperméabilisation des sols, de désimperméabilisation des sols et de compensation de toute nouvelle imperméabilisation.

Sur l'application temporelle de la trajectoire, le projet de loi explicite les modalités de mesure de l'artificialisation sur la première tranche de dix années : celles-ci sont traduites par un objectif de réduction de la consommation des espaces naturels, agricoles et forestiers par rapport à la consommation réelle de ces espaces observée sur les dix années précédentes.

Le texte renvoie toutefois à un décret en Conseil d'Etat notamment les modalités de déclinaison entre les différentes parties du territoire régional des objectifs de lutte contre l'artificialisation des sols et de réduction de la consommation des espaces naturels, agricoles et forestiers, intégrés dans les règles générales du SRADDET.

Toutefois, le projet de loi indique que cette déclinaison tient compte de la réduction de la consommation de ces espaces déjà réalisée dans les différentes parties du territoire régional, du potentiel foncier mobilisable dans les espaces déjà urbanisés, du maintien et du renforcement des continuités écologiques, des besoins liés aux évolutions démographiques et économiques ainsi que des enjeux spécifiques des communes classées en zone de revitalisation rurale. Elle peut également tenir compte des projets d'envergure régionale ou nationale engendrant une artificialisation des sols.

A noter que selon le projet de loi « **La consommation des espaces naturels, agricoles et forestiers est entendue comme la création ou l'extension effective d'espaces urbanisés sur le territoire concerné** » (indépendamment des zonages du PLU par exemple).

Des **dispositions transitoires (article 49 IV)** fixent les délais d'intégration dans les SRADDET, SCoT et PLU(i) des objectifs nationaux et la procédure à mettre en œuvre pour mettre en compatibilité

ces documents **ainsi que les sanctions pesant sur ces documents en l'absence de mise en compatibilité** (mise en compatibilité directe des SRADDET **dans les 2 ans** suivant la promulgation de la loi, et à défaut, mise en compatibilité des SCoT dans un délai de 5 ans et, des PLU(i) et cartes communales dans un délai de six ans à compter de la promulgation de la loi. **A défaut, le texte prévoit l'interdiction de délivrance des autorisations de construire, dans une zone à urbaniser du plan local d'urbanisme ou une zone constructible** de la carte communale jusqu'à l'entrée en vigueur du PLU ou de la carte communale modifiée ou révisée à cette fin.).

Le texte issu de la commission spéciale (article 49-V) précise la remise par le Gouvernement au Parlement, dans un délai de six mois à compter de la promulgation de la loi, **d'un rapport proposant les modifications nécessaires à la fiscalité du logement et de la construction ainsi qu'au régime juridique de la fiscalité de l'urbanisme, des outils de maîtrise foncière et des outils d'aménagement** à la disposition des collectivités territoriales pour leur permettre de concilier la mise en œuvre des objectifs tendant à l'absence d'artificialisation nette et les objectifs de maîtrise des coûts de la construction, de la production de logements et de maîtrise publique du foncier. Ce rapport dresse également une analyse des dispositifs de compensation permettant d'atteindre l'objectif d'absence d'artificialisation nette des sols et, le cas échéant, de l'opportunité de les faire évoluer ou de développer de nouveaux mécanismes.

Est également ajoutée **l'obligation de création des observatoires de l'habitat et du foncier** au plus tard deux ans après que le programme local de l'habitat (PLH) a été rendu exécutoire.

Ou encore, la création des **conventions de sobriété foncière** conclues entre les « collectivités territoriales chargées de l'aménagement et de l'urbanisme » et l'État (article 49 quinquies). Ces conventions *« ont pour objet l'organisation et l'accompagnement de la mise en œuvre du projet global de territoire et du programme d'actions porté par les collectivités territoriales pour lutter contre la consommation des espaces naturels, agricoles et forestiers et contre l'artificialisation des sols, pour favoriser le recyclage urbain et la lutte contre la vacance ainsi que pour mettre en œuvre la trame verte et bleue, les continuités écologiques et la nature en ville »*.

Ces conventions **peuvent servir de cadre de référence pour les collectivités territoriales et l'État lors de l'élaboration et de la révision des SCoT, PLU(i) et cartes communales. La convention peut également être signée par le président de la région.** Elle sert alors à accompagner la préparation et la mise en œuvre des orientations du SRADDET.

L'article 50 prévoit que le maire ou le président de l'EPCI compétent en matière d'élaboration des documents d'urbanisme présente, respectivement, au conseil municipal ou à l'assemblée délibérante un **rapport annuel sur l'artificialisation des sols** sur son territoire (exigences ramenées à un rapport tous les deux ans pour les communes de moins de 3500 habitants). Les informations contenues dans ce rapport **permettent de rendre compte de l'atteinte des objectifs dans la lutte contre l'artificialisation des sols.** Un décret en Conseil d'Etat doit fixer les indicateurs et les données qui doivent figurer dans le rapport annuel et les modalités de leur intégration dans un système d'information national portant sur l'artificialisation des sols.

L'article 51 rend obligatoire la détermination d'une densité minimale des constructions pour les grands projets d'aménagement mis en œuvre dans le cadre des grandes opérations d'urbanisme (GOU).

Un article qui a fait l'objet d'une forte opposition de l'AMF a été adopté en séance publique. **L'article 51 bis A** prévoit en effet une **généralisation des dérogations à certaines règles d'urbanisme prévues par les PLU aux fins de densification (surélévation, création d'aires de**

stationnement) dans les secteurs d'intervention des ORT, les PPA-GOU et dans un périmètre de 500 mètres autour des gares, d'une station de transport public guidé ou de transport collectif en site propre, **sauf refus motivé du maire en vertu de critères limitativement fixés par l'article** : la nature du projet, de la zone d'implantation ou des objectifs fixés par le plan local d'urbanisme en matière de réduction du rythme de l'artificialisation des sols.

Avis AMF : Si elle en partage l'objectif, l'AMF ne peut que s'opposer à la rédaction actuelle des diverses dispositions relatives à la lutte contre l'artificialisation des sols qui sont, d'une part, imprécises en ce qu'elles reposent sur une définition inaboutie et complexe de l'artificialisation des sols (renvoi à un décret) et d'autre part, sur une logique pour les dix prochaines années, de mesure de la consommation effective des espaces naturels, agricoles et forestiers qui semble extrêmement restrictive également et dont les modalités de déclinaison à l'échelon régional sont-elles-aussi renvoyées à un décret en Conseil d'Etat.

Le seuil de 50 % de réduction de l'artificialisation des sols dans les 10 années à venir par rapport à la consommation d'espace réelle observée sur les dix dernières années n'est pas justifié par l'étude d'impact. Ce seuil ne repose par ailleurs sur aucune appréciation locale.

Il s'impose ensuite dans le texte (article 49) dans un rapport de hiérarchie des normes descendant via les SRADDET, et à défaut d'intégration dans les SRADDET dans un délai de 2 ans, directement dans les SCoT et Plu(i), indépendamment d'un projet de territoire existant et déjà travaillé localement.

Sur le fond, l'AMF s'oppose à toute régulation de l'artificialisation des sols organisée au niveau national, et demande l'utilisation des bases de données locales et des outils déjà existants, tels que les observatoires fonciers locaux.

Pour rappel, l'AMF a proposé de remplacer cette notion de lutte contre l'artificialisation par « sobriété foncière », juridiquement et techniquement plus claire et mieux appréhendée dans les collectivités porteuses des politiques d'urbanisme et d'aménagement et les opérateurs. Cette notion favoriserait également la prise en compte de la réduction de consommation d'espace déjà réalisée par le territoire.

L'emploi de cette terminologie permettrait ainsi de mettre fin à la confusion entre les notions de « consommation d'Espaces Naturels, Agricoles et Forestiers » qui sera utilisée pour décompter l'objectif national de réduction de la consommation d'espace dans les 10 prochaines années suivant l'entrée en vigueur de la loi et d'« artificialisation » dont la définition n'est pas acquise car renvoyée à un décret en conseil d'Etat et à la finalisation de l'observatoire national de l'artificialisation des sols.

Par l'emploi de cette terminologie, il serait possible de tenir compte de la diversité et des évolutions des dynamiques démographiques et économiques accentuées par la crise et des besoins en création de logements, ce qui n'est pas le cas avec la notion d'absence d'artificialisation. Elle permettrait également de mettre en cohérence les terminologies utilisées dans le chapitre III, le texte de la commission spéciale ayant par ailleurs adopté la création d'une convention de sobriété foncière entre l'Etat et les collectivités chargées de « contribuer à l'objectif de sobriété foncière ».

Par ailleurs, cet objectif national ne doit pas entraîner une sanctuarisation des territoires au titre d'une compensation environnementale, en particulier en zone rurale, le risque étant d'accroître la fracture territoriale en poursuivant l'extension des villes.

Il conviendrait de privilégier la prise en compte, dans les plans et projets, avec la quantité d'espaces artificialisés, de la qualité des aménagements au regard d'objectifs plus larges, tels que la préservation de la biodiversité et la lutte contre le changement climatique. Par exemple en pondérant le taux d'artificialisation d'un projet à la baisse au regard de l'intégration d'éléments vertueux (trames vertes et bleues, espaces verts, toitures végétalisées, liaisons douces, création de zones humides, etc.).

Afin de tenir compte des réductions de consommation du foncier déjà réalisées dans le cadre des documents de planification (SCoT, PLU), il est proposé de préciser que la méthodologie de territorialisation des objectifs au niveau régional tienne compte de la réduction de consommation d'espace déjà réalisée par le territoire.

Enfin renvoyer à un décret en conseil d'Etat, et lorsqu'elles ont été adoptées, à des conventions de sobriété foncière, les modalités de déclinaison dans les différentes parties du territoire régional des objectifs de lutte contre l'artificialisation des sols et de réduction de la consommation des espaces naturels, agricoles et forestiers, intégrés dans les règles générales du SRADDET laisse craindre une réappropriation par l'Etat des politiques d'aménagement du territoire pourtant décentralisées et un renforcement du caractère normatif des objectifs au niveau régional.

En l'absence de souplesse dans l'organisation de la territorialisation des objectifs, la loi et son décret d'application risquent d'organiser une situation de tutelle régionale sur le bloc communal, ce qui aurait un effet contreproductif au regard des enjeux liés aux politiques publiques qu'il porte (aménagement, mobilités, habitat, etc.)

La territorialisation des objectifs doit être organisée au sein de conférences véritablement décentralisées au niveau des régions intégrant pleinement les communes et les intercommunalités porteuses de documents de planification impactées par l'atteinte de ces objectifs.

De même, la définition de la consommation des espaces naturels agricoles et forestiers telle qu'elle est proposée en ne renvoyant qu'à la « création ou l'extension effective d'espaces urbanisés sur le territoire concerné » est sujette à interprétation et ne permettra pas de sécuriser la territorialisation des objectifs fixés.

D'autres pistes semblent devoir être explorées puisqu'une telle politique ne pourra être effective sans mise en place d'un modèle économique et financier correspondant : majorer la taxation des plus-values sur la cession de terrains nus devenus constructibles, étendre l'ensemble des dispositifs de défiscalisation dédiés à la réhabilitation dans l'ancien à l'ensemble des communes et intercommunalités désireuses de les mettre en place au regard de certains critères, augmentation du plafond du taux normal de la taxe d'aménagement dans les zones prioritaires de la sobriété foncière, pour favoriser des équipements publics plus qualitatifs (espaces verts, aires de jeux, jardins partagés etc.), généraliser les établissements publics fonciers sur l'ensemble du territoire national, simplifier et d'étendre et la procédure d'expropriation de biens en état d'abandon manifeste, pour permettre aux collectivités de constituer des réserves foncières en centre-ville ou centre-bourg...

L'exigence d'un rapport annuel sur l'artificialisation des sols relève plutôt de l'affichage et du contrôle par l'Etat de ces objectifs plutôt que d'une évaluation concrète et sur une période pertinente suffisamment longue de l'artificialisation des sols observée. Elle repose par ailleurs sur une ingénierie particulière et devrait être, dans les conditions de droit commun, évaluée en

responsabilité, par les assemblées délibérantes des communes et EPCI dans les conditions de droit commun relative au bilan de ces documents prévues dans le code de l'urbanisme.

Un débat en début de mandat, tous les 6 ans, pourrait également être organisé afin de fixer des objectifs à atteindre dans le cadre du projet de territoire.

Enfin, le nouvel article 51 bis A généralisant les dérogations au PLU en matière de surélévation des bâtiments et d'obligation de création d'aires de stationnement est inacceptable en l'état car il organise la dépossession, dans des secteurs à forts enjeux urbanistiques, paysagers et patrimoniaux, des maires de leur pouvoir en matière de maîtrise des sols, la dérogation devenant la règle et le PLU l'exception. Le refus motivé du maire reste par ailleurs très contraint par des critères susceptible de servir d'accroche à des contentieux dont celui de la « réduction du rythme de l'artificialisation des sols ».

Art. 52 : *Stopper les aménagements de zones commerciales périurbaines très consommatrices d'espace.*

Cet article fixe un **principe général d'interdiction de création de nouvelles surfaces commerciales qui entraîneraient une artificialisation des sols**. Par dérogation, la commission départementale d'aménagement commercial pourra, à titre exceptionnel, et sous la réserve qu'aucun foncier déjà artificialisé ne soit disponible, autoriser un projet d'une surface de vente inférieure à 10 000 m² à condition que le pétitionnaire motive sa demande en fonction d'un certain nombre de critères fixés en fonction des caractéristiques du territoire.

Art. 53 : *Favoriser le traitement et la requalification des zones d'activités économiques en obsolescence.*

Ce texte propose que les intercommunalités, compétentes en matière de développement économique **actualisent au minimum tous les 6 ans un inventaire des zones d'activités économiques**. L'inventaire sera transmis aux autorités compétentes en matière d'urbanisme et de programmation de l'habitat. Pour faciliter, sécuriser et **accélérer les actions ou opérations de traitement et de requalification de zones d'activités déqualifiées**, il est proposé de doter le préfet et les autorités compétentes de pouvoirs supplémentaires pour imposer des travaux d'office aux propriétaires dans les ZAE situées dans le périmètre d'un projet partenarial d'aménagement (PPA) ou d'une opération de revitalisation du territoire (ORT), pour la réhabilitation des locaux vacants. En outre, les dispositions organisant la constitution d'associations foncières sont clarifiées pour permettre la participation de personnes publiques à ces associations foncières en proposant que le recours à l'hypothèque légale pour favoriser le paiement des charges liées à l'ensemble immobilier ne trouve pas à s'appliquer à l'endroit des personnes publiques propriétaires.

Art. 56 bis : Il s'agit d'une **disposition transfuge du PJJ « 4D »** relative à la protection des milieux naturels situés sur le territoire communal dont la préservation serait menacée par une trop grande fréquentation, ou par certains usages. Le maire disposerait d'un pouvoir de police pour en réglementer l'accès (le cas échéant le préfet après avis des maires des communes concernées).

L'article L.2213-4 du CGCT autorise déjà le maire à interdire « l'accès de certaines voies ou de certaines portions de voies ou de certains secteurs de la commune aux véhicules » si leur circulation

est de nature à compromettre « *la protection des espèces animales ou végétales* », « *la protection des espaces naturels, des paysages ou des sites ou leur mise en valeur à des fins esthétiques, écologiques, agricoles, forestières ou touristiques.* »

Cette disposition pourrait, pour ce qui concerne les pouvoirs du maire, être étendu au-delà des seuls véhicules. Ce, d'autant plus que cette disposition est plus facilement applicable dans le mesure où c'est la voie d'accès au site qui est réglementé et pas l'accès au site, de manière générale¹.

Art. 57 : Le droit de préemption dans les zones des périmètres sensibles (ZPS) créées entre 1959 et 1986, supprimé par l'ordonnance n° 2015 -1175 relative à la partie législative du livre Ier du code de l'urbanisme, sera restauré pour permettre aux départements, au Conservatoire du littoral, aux parcs nationaux ou parcs régionaux, aux communes ou établissements publics fonciers (par substitution ou délégation du département), d'acquérir des terrains pour garantir la protection d'espaces naturels.

Art. 58 A, 58 BA, 58 B, 58 C, 58 D, 58 E, 58 F, 58 G, 58 I, 58 et 58 bis : Chapitre V- Adapter les territoires aux effets du dérèglement climatique.

Ces articles organisent le transfert aux communes, dont la liste sera fixée par décret en Conseil, d'Etat de la gestion du risque en matière de recul du trait de côte.

Celles-ci seront tenues de réaliser une carte locale d'exposition de leur territoire au recul du trait de côte (zones exposées à 30 ans et zones exposées entre 30 et 100 ans) qui emporte des effets juridiques sur les tiers dans le cadre des cessions et locations de biens et de droits à construire et se substitue aux PPRL existants dans leurs dispositions relatives au trait de côte.

Ces articles renvoient, comme s'agissant de l'artificialisation des sols, les dispositions les plus stratégiques à une ordonnance (article 58), notamment, outre le bail réel immobilier littoral, celles visant à « *définir ou d'adapter les outils d'aménagement foncier et de maîtrise foncière nécessaires à l'adaptation des territoires exposés au recul du trait de côte, notamment en ajustant les missions de gestionnaires de foncier public et en définissant les modalités d'évaluation des biens exposés au recul du trait de côte, tout en prenant en compte l'état des ouvrages de protection et les stratégies locales de gestion intégrée du trait de côte , ainsi que, le cas échéant, les modalités de calcul des indemnités d'expropriation et les mesures d'accompagnement* ».

L'accompagnement financier n'est pas visé alors qu'il sera indispensable pour accompagner cette politique de remembrement profond des communes et EPCI littoraux. Pour les élus du groupe de travail littoral, le fonds BARNIER doit pouvoir être mobilisable dans toutes les phases, la participation du bloc communal dans chaque phase ne devrait pas excéder un pourcentage (ex : 20%).

Là encore, la loi entraînera une révision de nombreux documents d'urbanisme locaux ayant déjà intégré des zonages spécifiques « recul du trait de côte » sur des périodes distinctes que les zones 30 ou 100 ans, sans prévoir ni définir les enjeux des stratégies locales de gestion intégrée du trait de côte.

¹ Voir également note AMF Réf : PP-19-10-089 PPL portant diverses mesures tendant à réguler l'hyperfréquentation dans les sites naturels et culturels patrimoniaux

Enfin, le texte ne prévoit pas les adaptations à la loi Littoral nécessaires pour permettre les relocalisations : les dérogations aux règles de la loi Littoral doivent aller au-delà de l'extension des secteurs déjà urbanisés et de la possibilité de suppression des coupures d'urbanisation. Il serait indispensable de prévoir la possibilité de délocaliser, sous réserve de justification, aussi dans les zones A et N.

TITRE V: SE NOURRIR

Art. 59 : *Traduit la proposition de la Convention **SN1.1.6** : Passer à un choix végétarien quotidien dans la restauration collective publique à partir de 2022 y compris dans la restauration collective à menu unique*

Introduction d'une expérimentation, dans les collectivités locales volontaires, leur permettant de proposer quotidiennement dans les services de restauration collective dont elles ont la charge le choix d'un menu végétarien, à partir de la promulgation de la loi et pour une durée de 2 ans. Cette expérimentation sera évaluée en termes d'impact sur le gaspillage alimentaire, le coût, la fréquentation, la qualité nutritionnelle, les modalités d'application à la restauration à menu unique et tiendra compte des avis de l'agence nationale de sécurité sanitaire de l'alimentation, de l'environnement et du travail à venir. Cette évaluation fera l'objet d'un rapport qui sera transmis au Parlement au plus tard six mois avant son terme.

Avis AMF : Les élus sont de plus en plus conscients des enjeux que représente le service de restauration scolaire, service public facultatif qui accueille en moyenne plus de 70% des enfants scolarisés quotidiennement, tant en termes de réussite scolaire, d'éducation à l'alimentation et au goût que du vivre ensemble.

L'enquête menée en 2020 par l'AMF souligne les efforts des collectivités pour atteindre les objectifs fixés par la loi EGalim du 30 octobre 2018 en faveur de repas plus sains, plus locaux et plus respectueux de l'environnement, notamment en termes d'approvisionnement en produits de qualité et durables.

Toutefois, cette enquête a mis en évidence les difficultés rencontrées par les collectivités eu égard à la nécessité d'un délai d'appropriation des nouvelles obligations, de mesures d'accompagnement ainsi que de formations adéquates pour changer les pratiques et permettre la reconfiguration des modes de préparation des repas.

Dès lors, l'AMF s'interroge sur la capacité des collectivités gestionnaires à appliquer aussi rapidement de nouvelles normes plus contraignantes telles qu'elles ont été adoptées par l'Assemblée nationale, après celles posées par la loi EGalim fin 2018.

→ En premier lieu, l'introduction, à partir du 1^{er} janvier 2024, d'un nouveau seuil de 60%, en valeur, de produits durables et de qualité s'appliquant aux viandes bovines, porcines, ovines et de volailles et les produits de la pêche, en lieu et place du seuil de 50%, pose la question de l'applicabilité d'une telle mesure pour l'ensemble des collectivités gestionnaires en termes d'approvisionnement et de traduction dans les cahiers des charges des marchés publics. L'enquête de l'AMF a souligné que seules 36% des collectivités répondantes pensent pouvoir respecter les deux seuils initiaux de 50% de produits durables, dont 20% bio, au 1^{er} janvier 2022.

→ **En second lieu, s'agissant du menu végétarien, la volonté de l'Assemblée nationale de fixer une obligation légale du service d'un menu végétarien hebdomadaire avant même le terme de l'expérimentation obligatoire prévue par la loi EGalim interpelle l'AMF.** L'enquête réalisée par celle-ci a révélé qu'au terme de l'expérimentation le 31 octobre 2021, les trois-quarts des collectivités ne souhaitent pas une pérennisation de l'obligation d'un menu hebdomadaire, ni son renforcement mais davantage des recommandations.

En outre, l'AMF rappelle qu'il conviendrait d'attendre la fin des travaux du Conseil national de la restauration collective, qui s'appuieront sur les rapports de l'Anses et du Haut conseil de la santé publique, afin de déterminer le cadre possible d'intégration des menus végétariens dans les normes de composition nutritionnelle des repas, ce qui supposera de modifier l'arrêté du 30 septembre 2011.

C'est ainsi qu'elle estime qu'il est également inapproprié de lancer dès à présent une nouvelle expérimentation pour un service quotidien du plat végétarien (article 59) avant les résultats de l'évaluation de l'obligation d'expérimenter un menu végétarien hebdomadaire issue de la loi EGalim.

L'AMF observe que la volonté de l'Assemblée nationale d'accélérer le processus en prévoyant à la fois une obligation d'un menu végétarien hebdomadaire et le lancement en parallèle d'une nouvelle expérimentation, cette fois-ci facultative mais dont l'évaluation pourrait aboutir à terme à recommander une généralisation de cette expérimentation, pose difficulté en termes de compréhension et pourrait être source de confusion voire de pression pour les collectivités gestionnaires qui ont besoin de visibilité et de stabilité pour engager les moyens nécessaires pour l'amélioration de la qualité des repas servis en restauration scolaire. **En outre, ce nouveau dispositif risque de mettre à mal les nombreux travaux en cours visant à modifier l'arrêté du 30 septembre 2011 relatif à l'équilibre nutritionnel des repas.**

L'AMF regrette que ces nouvelles mesures concernant le menu végétarien n'aient pas fait l'objet d'une concertation préalable dans le cadre du Conseil national de la restauration collective introduit par la loi EGalim. Cette instance de concertation produit progressivement des outils d'accompagnement intéressants intégrant la problématique majeure de la formation des cuisiniers et des équipes de restauration en lien avec le CNFPT, que souhaite renforcer l'Assemblée nationale.

→ **En troisième lieu, l'AMF s'interroge sur les attendus en matière de lancement d'une expérimentation volontaire permettant aux gestionnaires de proposer une solution de réservation des repas** dans le cadre de la lutte contre le gaspillage alimentaire, et les nouvelles contraintes à venir en matière de prise de commande des repas auprès des familles. Dans ce domaine, des recommandations paraîtraient plus respectueuses des prérogatives des gestionnaires en lieu et place d'une expérimentation aux conséquences incertaines et difficilement maîtrisables pour ces derniers.

→ **Il en est de même, en quatrième lieu, s'agissant du nouvel article 59 ter qui encadre la possibilité pour les collectivités de fixer une modulation des tarifs et envisage une gratuité pour les élèves rattachés à un foyer fiscal dont les revenus n'excèdent pas le plafond de la première tranche du barème.** L'AMF s'étonne d'une telle disposition sur la tarification sociale des cantines, qui relève ici aussi du principe de libre administration des collectivités qui sont déjà soucieuses de prévoir, selon leurs moyens, des tarifs adaptés aux situations familiales. Elle fait l'impasse sur les difficultés pouvant être rencontrées par les communes, en particulier les plus petites, comme tend à le démontrer l'enquête de l'AMF (plus de 75 % des communes inférieures à 10 000 habitants optent davantage pour la tarification unique, a contrario des autres communes). De plus, l'AMF

s'interroge fortement sur la concrétisation possible d'une compensation financière assise sur une majoration de la DGF et de la création d'une taxe additionnelle sur le tabac dans le contexte budgétaire actuel.

En dépit de son caractère facultatif, cette disposition est de nature à renforcer encore la pression sur les collectivités gestionnaires en matière d'organisation du service de restauration scolaire. Une telle évolution, corrélée au renforcement conséquent des normes dans le champ de la restauration scolaire depuis la loi Egalité et citoyenneté de 2017 et la loi Egalim de 2018, est de nature à réinterroger la nature même du service public de restauration scolaire qui tend à devenir de fait obligatoire, sans compensation financière de l'Etat.

TITRE VI : RENFORCER LA PROTECTION JUDICIAIRE DE L'ENVIRONNEMENT

Art. 77 : ajouté par les députés, cet article crée l'obligation pour les collectivités, de mettre en place un observatoire dans le cadre du Conseil national de la transition écologique, pour suivre leurs actions concourant à la mise en œuvre de la SNBC. Tous les trois ans, un rapport sera remis au Parlement après l'avis du Haut conseil pour le climat.

Avis AMF : cette disposition ne pose pas la question des moyens dont disposent les collectivités pour rendre compte de ces actions. Un dispositif national serait pour le moins nécessaire.