



CONTRIBUTION DE L'ASSOCIATION DES MAIRES DE FRANCE
CONFERENCE ENVIRONNEMENTALE POUR LA TRANSITION ECOLOGIQUE
VENDREDI 14 ET SAMEDI 15 SEPTEMBRE 2012
CESE

Voilà 5 ans, à l'issue d'un long processus de concertation associant l'ensemble des parties prenantes de la société, le gouvernement organisait 5 tables rondes afin de déterminer, dans le consensus, les priorités à faire figurer dans la loi pour réunir les conditions d'une transition écologique équilibrée et socialement acceptée.

L'AMF avait pris une part active dans ce processus, de longue haleine puisque les derniers décrets issus des lois Grenelle viennent tout juste de paraître, à quelques exceptions près (décret sur la rénovation thermique des bâtiments tertiaires notamment).

A l'annonce par le nouveau gouvernement de la tenue d'une nouvelle concertation nationale, les 14 et 15 septembre prochains, le président de l'AMF a assuré Delphine Batho, ministre de l'Ecologie, de la détermination des maires de France et de leur engagement, indéfectibles et sans faille, pour la préservation de l'environnement et le développement durable des territoires. Il lui a fait part de l'entière collaboration de l'AMF à la Conférence et de son souhait que ce processus ne soit pas déconnecté du chemin parcouru à travers le Grenelle de l'environnement mais, bien au contraire, en constitue le prolongement.

La mise en œuvre d'un nombre important des mesures décidées dans le cadre du Grenelle repose en effet sur les communes sans que leur financement ait été prévu ou qu'elles aient fait l'objet, au préalable, d'une étude d'impact financier.

Il est nécessaire, avant de décider de nouvelles obligations, que la Conférence s'attelle à parachever le processus du Grenelle de l'environnement en identifiant les points de blocage et les difficultés de mise en œuvre, ainsi que les leviers financiers et techniques indispensables à l'accompagnement et au soutien des actions portées par les communes.

Ces 5 dernières années, le contexte économique et financier s'est fortement dégradé. La gravité de la situation impose de procéder à des choix et d'établir des priorités. D'autant que les maires ont à concilier localement des enjeux multiples et parfois contradictoires.

Il en va de l'acceptabilité du dispositif, tant du point de vue des communes qui ont à répondre à des demandes de plus en plus nombreuses, que du grand public dont les difficultés socio-économiques s'accroissent.

Aujourd'hui et plus que jamais, les communes doivent être spécifiquement consultées afin d'éclairer le gouvernement sur l'applicabilité sur le terrain de nouvelles propositions, notamment si elles devaient se traduire par des transferts de compétences ou de nouvelles charges.

Dans le cadre de la Conférence environnementale, comme des autres chantiers importants à venir, l'AMF sera, selon son habitude, un partenaire de l'Etat exigeant mais constructif. Elle sera vigilante en particulier à ce que ce processus ne vienne pas alourdir encore davantage les charges pesant sur les communes mais s'attache en premier lieu à trouver les moyens de mettre en œuvre sereinement les objectifs déjà arrêtés du Grenelle de l'environnement.

En effet, la Conférence environnementale doit tenir compte de la situation du financement des collectivités locales.

Les politiques à décliner en matière d'environnement nécessitent un effort financier important de la part de tous les acteurs, qu'ils soient publics ou privés. Or, le financement des collectivités rencontre des contraintes particulièrement fortes, qui pèsent sur la capacité des collectivités d'assurer le financement de leurs services et de leurs investissements. Il s'agit d'une part de l'évolution des dotations que leur verse l'Etat, qui représentent près de 30 % de leurs ressources. Alors que dans le passé, leur volume était indexé sur l'inflation et sur une partie de la croissance du PIB, les règles d'évolution de ces dotations ont été progressivement modifiées aboutissant à leur réduction, et c'est désormais le principe du gel en valeur qui s'applique depuis 2011 et qui est d'ores et déjà également prévu pour 2013. Le montant global des dotations versées par l'Etat l'an prochain restera donc identique à celui de 2010, sans revalorisation liée à l'inflation, ce qui correspond en réalité à une perte de « pouvoir d'achat » des collectivités, de près d'un milliard d'euros par an.

L'autre difficulté majeure à laquelle sont confrontées les collectivités est leur capacité d'accès au crédit qui s'est dégradée depuis la crise de 2008, et plus particulièrement sur la période 2011 – 2012. Elles font face à la fois à la forte diminution des prêts bancaires et à l'augmentation importante de leur coût. Or, le recours à l'emprunt constitue une source de financement indispensable des projets d'investissement locaux, à hauteur de près de 25 %. Cette difficulté aboutit concrètement à des situations dans lesquelles les collectivités, n'ayant pas réussi à réunir la totalité des fonds nécessaires, reportent voire annulent la réalisation des investissements prévus.

Il convient, dans le chantier ouvert par la Conférence environnementale, de prendre en compte ce contexte financier et de mettre en place des réponses durables pour préserver le financement de l'investissement local. C'est d'ailleurs dans cet objectif que l'AMF, avec d'autres associations représentant les élus locaux, agit pour créer une Agence de financement des investissements locaux, à même d'apporter, à l'avenir, un accès pérenne et sécurisé au crédit.

Table ronde 1 : « Préparer le débat national sur la transition énergétique »

- La rénovation thermique des bâtiments concerne tous les piliers du développement durable. Nécessaire pour lutter contre les changements climatiques, l'amélioration thermique des bâtiments peut aussi contribuer à prévenir des situations de précarité énergétique.

C'est pourquoi il est urgent que des réponses opérationnelles soient trouvées pour accompagner le financement des travaux d'amélioration thermique des bâtiments et logements. Les recommandations formulées dans le cadre du Plan Bâtiment Grenelle et notamment du rapport Jarlier doivent être prises en compte.

Il s'agit en particulier d'organiser une ingénierie suffisante en matière d'efficacité énergétique pour les collectivités, notamment :

Ingénierie technique avec les conseils en énergie partagé, les points infos énergie, l'élaboration et la mise à disposition, par l'Ademe, d'un cahier des charges type pour réaliser un audit du patrimoine des collectivités et leur permettre de hiérarchiser les actions à réaliser.

Ingénierie financière avec un déploiement des contrats de performance énergétique (y compris pour les projets de petite ampleur), la mise en place de prêts bonifiés, la création d'un fonds carbone (alimenté par les recettes des quotas carbone, les certificats d'économie d'énergie, une éventuelle taxe carbone), le développement de solutions « public-privé ».

- Concernant les énergies renouvelables, les marges de manœuvre des collectivités sont réduites du fait de l'instabilité des dispositifs de soutien des filières. Il est nécessaire, afin de leur permettre de remplir efficacement et durablement leur rôle, de simplifier et d'adapter ce cadre aux caractéristiques des collectivités qui ne sont pas des acteurs privés.
- La recherche d'une autonomie énergétique des territoires et de fait d'une production décentralisée suppose la diversification des sources énergétiques et le développement des énergies renouvelables en fonction des ressources locales (exemple du Bois énergie), la stabilité des soutiens aux filières et des dispositifs pérennes et adaptés aux collectivités (Cf. difficultés du photovoltaïque), une meilleure adéquation entre la fourniture d'énergie et les besoins (réseaux communicants).

- Afin de développer les énergies renouvelables, il pourrait être envisagé de renforcer les possibilités règlementaires des PLU. En matière d'énergie éolienne, l'articulation entre les schémas régionaux de l'air et du climat et les zones de développement de l'éolien (ZDE) mériterait d'être assouplie pour apporter aux maires une plus grande marge de manœuvre, tout en conservant ce système dans le cadre du régime des installations classées, qui constitue une garantie pour les collectivités locales.
- Une véritable transition énergétique ne se fera pas sans une réflexion globale sur les territoires à travers le développement massif des politiques territoriales de développement durable et de lutte contre les changements climatiques (agendas 21, plans climat énergie territoriaux - PCET). En matière de transports, bâtiments publics, commande publique, circuits courts, énergies renouvelables, urbanisme, etc., les maires ont en effet un rôle essentiel à jouer pour une action cohérente et concertée sur le territoire et le renforcement des liens entre les acteurs économiques et associatif locaux, les usagers, les habitants. Ce mouvement de mise en cohérence des politiques publiques doit être accompagné, comme le prévoient les lois Grenelle, par une véritable contractualisation entre l'Etat et les collectivités sur la base des agendas 21 et des PCET (Cf. Gouvernance).
- Pour réussir le pari de la transition énergétique, la dimension territoriale doit être davantage reconnue dans la politique énergétique nationale et européenne. La question d'un renforcement des compétences des communes en matière d'énergie se pose et pourrait être étudiée dans le cadre d'une expérimentation.
- La question de l'inflation des normes doit aussi être posée sous l'angle du rapport coût/bénéfice pour l'environnement et, le cas échéant, la possibilité, en fonction du contexte local, d'une hiérarchisation de certaines de ces normes pourrait être envisagée.
- Enfin, il serait souhaitable, de prévoir un seul PCET par territoire pour le cas où une intercommunalité comprend une ville de plus de 50 000 habitants. (la loi prévoit actuellement l'obligation pour toutes les collectivités de plus de 50 000 habitants).

 Table ronde 2 : « Faire de la France un pays exemplaire en matière de reconquête de la biodiversité »

- En matière d'artificialisation des sols, d'étalement urbain, la part due au développement d'espaces commerciaux, d'infrastructures de transports et d'activités économiques (zones d'entreprises, logistique, etc.) est importante. Les maires doivent faire face à des besoins de logements importants. Il est paradoxalement plus simple (au regard de la procédure) de construire sur des espaces non bâtis que de construire « sur la ville ». Toutefois, le Grenelle a mis en place des mesures dont il n'est pas encore possible de mesurer les effets. Il est nécessaire de prendre le temps de l'évaluation des dispositifs déjà décidés.
- Les collectivités ont le "droit du sol" et peuvent organiser la planification, via leur compétence en urbanisme. Elles ont la responsabilité de rechercher un juste équilibre entre développement économique / urbain et protection des hommes et de la nature. Mais leurs ressources ne sont pas extensibles. Or, l'effort de préservation de la biodiversité bénéficie à l'ensemble de la communauté nationale. Il ne doit donc pas reposer uniquement sur les communes concernées, majoritairement situées en zone rurale. La difficile mise en œuvre de la directive Natura 2000 montre la nécessité d'évoluer vers un système de compensation des actions réalisées par les communes au service de la protection de la biodiversité. Des travaux devront être conduits dans ce domaine afin de déterminer les modalités de mise en œuvre de cette compensation, prévue dans la loi.
- Pour préserver les terres naturelles et agricoles, il faut en contrepartie faciliter l'utilisation des terrains rendus constructibles. Il convient de trouver des moyens d'éviter la rétention foncière et ainsi mobiliser les terrains constructibles non bâtis mais aussi de lutter contre les recours abusifs qui paralysent certains projets.

- En matière de protection de la biodiversité, de qualité de la ressource en eau ou de pollution des sols, les efforts des collectivités locales doivent également s'accompagner de solutions préventives partenariales. La mise en œuvre de synergies entre les acteurs d'un territoire dont l'activité a un impact sur l'environnement peut permettre d'éviter les coûts de traitement ou de dépollution importants mais également de développer des filières et une économie locales.
- Pourrait-on trouver un moyen de lutter contre la monoculture en réglementant l'usage des sols (SCOT ?), éviter les jachères permanentes sur certaines terres (en s'assurant de l'effectivité des rotations notamment) ?
- Un effort de pédagogie important reste à accomplir pour développer une prise de conscience collective des enjeux fondamentaux de la préservation de la biodiversité. Les communes ont besoin d'assistance aussi dans ce domaine.

Table ronde 3 : « Prévenir les risques sanitaires et environnementaux »

- Il apparaît en tout état de cause crucial de s'assurer de l'acceptation sociale des mesures envisagées.
- Le développement d'une information nationale, avec l'engagement effectif de toutes les parties prenantes, sur les produits et pratiques générant une pollution intérieure serait utile (indication sur les produits, diffusion des pratiques d'aération des locaux). Actuellement, cette information repose uniquement sur les communes, à l'occasion des mesures qu'elles prennent contre la pollution de l'air intérieur des locaux publics.
- L'inflation de normes techniques, en chambre, sans prise en compte de la réalité pratique doit être endiguée. La définition d'objectifs précis et de la façon dont ils seront mesurés est indispensable ; la poursuite de ces objectifs doit laisser davantage de place à l'initiative locale.
- La connaissance des nouveaux polluants dans l'eau, notamment ceux issus des résidus de traitements médicamenteux doit être améliorée. Cette préoccupation ne doit pas être portée uniquement par les collectivités gestionnaires des circuits de distribution d'eau, mais aussi par l'industrie pharmaceutique qui crée et diffuse les produits générant ces résidus ; elle est donc la mieux placée pour en connaître les propriétés chimiques et biologiques.
- Les mesures de surveillance durant l'activité des sites générant des pollutions devraient être renforcées (police de l'Etat sur les installations classées pour la protection de l'environnement), afin d'éviter d'avoir à traiter des problèmes de pollution des sols lourds sur les plans technique et financier. Pour permettre une réutilisation des sols pollués sûre sur le plan sanitaire, il est également nécessaire de développer de façon conséquente les techniques de dépollution ou de confinement, en adéquation avec les usages futurs du site. Un développement de l'offre en la matière permettra d'en diminuer le coût.
- La lutte contre la pollution par les particules devrait être érigée en enjeu national pour tous, sans en laisser la seule responsabilité aux collectivités. Ce type de pollution est une question grave pour les maires et ils ont conscience qu'il devient nécessaire de réglementer la circulation des véhicules (qui pose également de réels problèmes d'encombrement de l'espace). Toutefois, une réglementation uniquement fondée sur la date de mise en circulation des véhicules conduit à pénaliser les ménages à faible revenu, qui sont les principaux utilisateurs des véhicules anciens. Dans ces conditions, il est indispensable d'inventer des solutions alternatives, qui ne peuvent pas se réduire uniquement à une amélioration de l'offre de transports publics. Il est donc indispensable de développer une réflexion d'ensemble sur ce sujet. L'AMF avait été favorable au principe des zones d'actions prioritaires pour l'air (ZAPA). En revanche, elle avait émis des réserves sur le décret d'application, à l'occasion de son passage à la commission consultative d'évaluation des normes, en soulignant que les modalités prévues (classement des voitures, possibilités d'adaptation des principes par l'autorité locale) risquaient

de pénaliser les ménages socialement défavorisés. C'est d'ailleurs en raison de ce dernier point que les villes volontaires ont souhaité différer l'expérimentation.

- Il apparaît nécessaire également d'aider les communes à accéder à une expertise technique indépendante. Depuis la réduction de l'ingénierie publique, les communes, notamment celles de petites tailles, manquent d'une expertise technique. Une partie de celle-ci n'est pas accessible par l'offre privée, par exemple l'expertise nécessaire pour rédiger un bon cahier des charges de consultation. En l'absence de critères objectifs pour juger d'une offre d'expertise, les collectivités utiliseront principalement des critères économiques, qui ne sont pas forcément une garantie d'indépendance de l'expertise. Par ailleurs, l'indépendance de l'expertise repose souvent sur des structures plus petites, pour lesquelles le coût administratif d'une réponse à un marché public est lourd. Il est possible de maintenir les règles de bonne gestion des fonds publics, tout en développant une méthode de choix spécifique pour les marchés de prestations intellectuelles.
- Depuis plus de trois ans, l'AMF participe activement aux travaux menés dans le cadre du « Grenelle des ondes ». Ces travaux peuvent paraître longs mais leur durée s'explique par la recherche du consensus entre toutes les parties présentes. Les représentants de l'AMF veillent à ce que les expérimentations d'abaissement de l'exposition du public aux champs électromagnétiques soient menées jusqu'à leur terme et insistent sur l'amélioration des « outils » facilitant la concertation locale et l'information des riverains des futures antennes (amélioration du contenu du dossier d'information, fixation d'un délai entre le dépôt du dossier d'information et celui de l'autorisation d'urbanisme, réactivation des instances de concertation départementales...).

Toutefois, la situation d'attente dans laquelle les maires se trouvent actuellement est de plus en plus difficile à tenir (déploiement des antennes du 4ème opérateur, conclusions du Conseil d'Etat sur le pouvoir des maires...). L'AMF souhaite que les premiers enseignements du « Grenelle des ondes » trouvent une traduction concrète pour les maires dans des « délais rapprochés ».

Il faut, en effet, souligner la grande solitude dans laquelle se trouvent les maires depuis de nombreuses années pour répondre aux inquiétudes des habitants vivant à proximité des antennes relais de téléphonie mobile. Aujourd'hui, les maires souhaitent que les discussions engagées au niveau national changent cette situation.

- Le développement des plans de prévention des risques (PPR) (risques inondations notamment), qui relèvent certes de la responsabilité de l'Etat mais qui concernent l'aménagement des territoires au plus près des habitants, doit être poursuivi en associant davantage les collectivités locales. Les efforts doivent aussi être poursuivis en ce qui concerne les plans de prévention des risques technologiques.
- Le législateur, dans la loi dite « Fauchon » du 10 juillet 2000, avait pour objectif de limiter autant que possible les condamnations susceptibles d'être prononcées en posant des conditions restrictives d'engagement de la responsabilité pénale des élus. Pour mémoire, il découle de l'article L 121-3 du code pénal que les délits non intentionnels ou matériels ne peuvent être qualifiés qu'à la condition de caractériser des fautes particulièrement lourdes. La loi Fauchon n'a pas eu pour autant pour effet d'endiguer la judiciarisation et la pénalisation des rapports entre les élus et les victimes.

Or, les risques d'engagement de la responsabilité pénale des élus à l'occasion de catastrophes naturelles n'est pas négligeable, notamment s'il y a mort d'homme (cf. les contentieux « avalanches »). Aussi, la poursuite d'une collaboration étroite entre l'Etat et les collectivités territoriales est nécessaire dans le domaine des risques naturels et des mesures à prendre pour en limiter les effets, notamment dans l'élaboration des PPR.

- Il serait utile de prévoir le financement (soutien) par les Agences de l'eau de l'achat de matériels alternatifs à l'usage des produits phytosanitaires (surtout pour les petites communes) et d'appuyer le développement de la lutte biologique contre certains ravageurs pour lesquels le traitement est obligatoire (par exemple, le charançon rouge du palmier).

- Certains dispositifs visant à orienter les comportements prennent la forme d'allègements de la fiscalité directe locale. Celle-ci constituant la ressource fiscale principale des collectivités, la question se pose des répercussions de ces mesures sur le montant de leurs ressources, selon le type d'allègement mis en place. Cela soulève également la question du niveau d'initiative de ces allègements (niveau national ou niveau local). Il apparaît préférable de privilégier la voie des dégrèvements qui permettent de préserver les recettes fiscales des collectivités, dans la mesure où l'Etat prend à sa charge le coût de l'allègement et le reverse aux collectivités, ce qui peut paraître légitime si l'on considère que les politiques en faveur du développement durable relèvent d'un enjeu national. Par ailleurs, il s'agit d'un mécanisme qui, une fois défini par le législateur, s'applique de plein droit et sur l'ensemble du territoire pour l'ensemble des contribuables et des situations visées. A l'inverse, des dispositifs d'allègement facultatifs, applicables sur décision des collectivités, ne sont pas compensés par l'Etat et impliquent une perte de ressource pour les collectivités concernées. Cela implique également que les collectivités, selon leur situation financière respective et leur niveau de richesse, n'ont pas la même capacité à actionner cet outil fiscal.
- Toute mesure envisagée devrait être débattue au regard de son impact financier et de son rapport « coût/bénéfice » en intégrant également les coûts indirects de cette mesure.
- Aujourd'hui, les conséquences financières des normes sur les collectivités ne sont réellement estimées qu'au moment de la rédaction des textes d'application. A ce stade, il est déjà trop tard : les décrets ne font qu'appliquer la loi, souvent trop précise dans ses prescriptions techniques. Il faut donc que l'évaluation des conséquences financières ait lieu dès la préparation des projets et propositions de lois et des projets de directives européennes afin que le législateur se prononce en parfaite connaissance de cause.
- La possibilité de moduler certaines normes en fonction des contextes locaux mérite d'être étudiée.
- Les mesures de préservation de la biodiversité engagées par les communes bénéficient à l'ensemble de la communauté nationale. Cet effort souhaitable et nécessaire ne doit donc pas reposer uniquement sur les communes concernées, majoritairement situées en zone rurale. Il est nécessaire d'évoluer vers un système de compensation des actions réalisées par les communes au service de la protection de la biodiversité. Il apparaît ainsi nécessaire de travailler à la définition d'une forme de péréquation écologique afin d'attribuer de la valeur aux mesures de préservation de la nature.
- Il conviendrait d'examiner dans le détail les propositions formulées par le CAS à l'issue de ses travaux sur les subventions et mesures fiscales dommageables à la biodiversité.
- Des solutions financières doivent absolument être trouvées pour accompagner les travaux d'amélioration thermique des bâtiments des collectivités et des logements. Il serait utile d'étudier les recommandations formulées dans le cadre du Plan Bâtiment Grenelle et notamment du rapport Jarlier (résumé des propositions en pièce jointe) : notamment, l'éventualité d'une taxe carbone dont les recettes permettraient d'abonder un fonds carbone avait été étudiée. Ce fonds, initialement prévu, devait servir à financer la rénovation thermique des bâtiments des collectivités et le développement des transports collectifs.
- L'AMF propose aussi que le fruit des quotas carbone soit dédié pour partie au financement des actions locales en faveur de la sobriété énergétique des bâtiments et au soutien des communes forestières par le biais d'un fonds carbone.
- L'AMF souhaiterait également que les collectivités puissent de nouveau obtenir des certificats d'économie d'énergie pour des actions aboutissant à des économies d'énergie réalisées par des tiers sur leur territoire.

- Il serait utile d'assurer la visibilité de la fiscalité écologique en imposant son affichage pour les produits de consommation et sa répercussion à l'identique dans les relations entre les opérateurs économiques afin d'éviter que la fiscalité écologique devienne l'objet de négociations commerciales.

Le levier de la commande publique :

- La prise en compte, dans les marchés publics, de critères de « développement durable » est possible à travers l'insertion de clauses environnementales et sociales. Ces critères ne sont toutefois pas obligatoires et leur utilisation est délicate. La complexité des méthodes (et l'insécurité juridique en découlant) qui permettent d'intégrer des considérations environnementales dans les marchés publics freine en effet le développement des marchés « durables ». Il conviendrait de simplifier les règles du code des marchés publics (référence à des labels, critères d'attribution, notion de lien avec l'objet du marché, etc.) afin de favoriser la conclusion de marchés publics qui soient en adéquation avec la politique environnementale locale des collectivités.
- En l'état des règles de la commande publique, les collectivités ont ainsi une marge de manœuvre limitée pour recourir aux entreprises locales et systématiser les circuits courts¹. Il est important de s'interroger sur la pertinence de faire évoluer ces freins, afin de permettre à la commande publique de jouer pleinement son rôle d'impulsion.

 Table ronde 5: « Améliorer la gouvernance environnementale »

- L'Etat et les collectivités locales, par leurs initiatives et l'exercice de leurs compétences, contribuent ensemble à l'intérêt général du pays. Une instance de dialogue direct et régulier entre les collectivités et l'Etat doit être mise en place rapidement.
- A travers leurs compétences en matière d'environnement (gestion des déchets, eau, assainissement), de transports urbains, de promotion des énergies propres, d'habitat, de développement économique, de planification et d'aménagement, ...les communes et leurs intercommunalités sont en première ligne de la démarche de territorialisation des politiques concourant à une meilleure gestion et une préservation de l'environnement.

Par leur clause de compétence générale, les communes sont en mesure de traiter de tous les aspects (sociétaux et environnementaux) des problèmes concernant spécifiquement leurs habitants. Elles peuvent de façon réactive s'adapter aux exigences du terrain et s'affranchir du cloisonnement des politiques sectorielles mais aussi mener des projets innovants.

Ainsi, l'AMF est particulièrement attachée au maintien de la clause générale de compétence aux communes, et au respect des principes de libre administration et de droit à l'initiative.

La territorialisation des politiques publiques doit être poursuivie et approfondie, selon le principe de subsidiarité (ne pas réaliser à une échelle plus élevée ce qui peut l'être avec autant d'efficacité à un échelon local) et en mettant en place un cadre contractuel, afin d'assurer la cohérence globale des politiques, lorsque l'exercice d'une compétence nécessite le concours de plusieurs collectivités (schémas régionaux ou départementaux, politique d'aménagement du territoire).

La collaboration entre les différents niveaux de collectivités (région, département, bloc communal) est un élément essentiel pour l'élaboration d'orientations partagées (schémas ou actions) sur lesquels s'appuieront les différents acteurs ; des instances de collaboration doivent être constituées, associant pleinement les villes et les communautés (dans une logique de co-construction). * L'AMF n'est pas favorable en revanche à l'élaboration de schémas régionaux ou départementaux prescriptifs car il ne peut y avoir de tutelle entre collectivités.

¹ L'AMF anime d'ailleurs depuis deux ans un groupe de travail autour de « l'agriculture bio ou de proximité et la restauration collective » dans le but d'éclairer les différentes possibilités s'offrant aux collectivités.

Les territoires ruraux doivent être pleinement associés aux politiques transversales qui les concernent, en s'appuyant sur les intercommunalités, dans l'objectif d'une meilleure prise en compte de leur dynamisme et en évacuant l'opposition urbain/rural.

- L'intercommunalité est un atout pour le développement des territoires (élaboration d'un projet concerté, mutualisation des actions, solidarité financière). L'achèvement de la couverture intégrale du territoire national, ainsi que la désignation plus directe des élus communautaires, dès 2014, participent d'une amélioration de la gestion publique locale et d'un rapprochement entre le pouvoir de décision et les citoyens.
Les élus doivent pouvoir décider des nouvelles compétences qu'ils confient aux communautés de communes ou d'agglomération, elles ne sauraient leur être imposées par la loi en sus de celles déjà prévues pour chaque catégorie (cf. PLU intercommunal, partie Biodiversité).
- La question de l'ingénierie territoriale doit être abordée car elle constitue un des outils de la gouvernance environnementale dans les territoires. Les collectivités territoriales doivent s'organiser selon leurs besoins et trouver ou développer une ingénierie publique de qualité.
Comment faire mieux (les exigences imposées aux documents d'urbanisme notamment sont de plus en plus fortes, en application du Grenelle de l'environnement) à moyens constants ?
Question de la gouvernance : il existe le plus souvent des compétences dans les territoires (agences d'urbanisme, CAUE, syndicats mixtes de SCOT, pays, EPFL, agences publiques de gestion locale, agences techniques départementales, ...). Comment mobiliser toutes ces ressources ? Qui doit décider de la rationalisation et à quelle échelle ?
Il importe d'éviter à travers la réponse apportée à cette question la tutelle d'un échelon de collectivité sur un autre.
- L'Etat pourrait également faire le point sur la qualité de l'ingénierie privée, très inégale selon les territoires, alors que celle-ci, compte tenu de la faiblesse parfois de l'ingénierie publique (en assistance à maîtrise d'ouvrage comme en maîtrise d'œuvre) est essentielle pour la mise en œuvre des objectifs du Grenelle dans les domaines de l'aménagement, des infrastructures des bâtiments et des logements.
- Développer les contrats territoriaux de développement durable : les agendas 21 locaux ont pour but d'améliorer la cohérence de l'action publique locale et la cohésion du territoire en prenant en compte des enjeux planétaires, au premier rang desquels : la protection de la biodiversité, la lutte contre les changements climatiques et l'adaptation des territoires, la diminution de la pauvreté.
L'AMF soutient depuis longtemps l'action et l'engagement des collectivités au travers de leurs agendas 21 locaux.

En 2008, elle avait piloté, dans le cadre du Grenelle de l'environnement, le comité opérationnel « collectivités exemplaires ». Ce comité, chargé d'identifier les dispositifs les plus propices au déploiement massif des stratégies locales de développement durable, recommandait de s'appuyer fortement sur l'agenda 21 local.

Sous l'impulsion de l'AMF, un chapitre consacré aux projets territoriaux de développement durable a été introduit dans la loi portant engagement national pour l'environnement. Ce chapitre reconnaît la contribution des agendas 21 locaux des communes à la mise en œuvre de la déclaration de Rio.

Ainsi, « L'Etat encouragera les agendas 21 locaux portés par les collectivités. Il soutiendra ces projets et pourra en accompagner l'élaboration et l'animation. Il pourra également soutenir les actions de ces agendas répondant aux enjeux du Grenelle. Des conventions territoriales particulières peuvent être conclues entre l'Etat et les collectivités pour fixer les modalités d'accompagnement technique et financier. »

L'agenda 21 local doit devenir ainsi un support de contractualisation avec l'Etat et les autres collectivités dans le respect du principe de subsidiarité mais aussi localement, avec l'ensemble des parties prenantes ayant contribué à son élaboration.

Les maires de France ont d'ailleurs tenu à rappeler à l'occasion de leurs derniers Congrès le rôle essentiel joué par les communes en faveur du développement durable et l'importance qu'ils attachent à la mise en œuvre effective de cette contractualisation prévue par les lois Grenelle.

- Sur la compétence PLU intercommunal : le Bureau de l'AMF est favorable au développement des PLUi en particulier dans les agglomérations mais s'est prononcé contre un transfert obligatoire, par la loi, de nouvelles compétences aux EPCI ; ceci vaut pour le PLU. Imposer aux communautés d'agglomération ou de communes un PLUi, et en particulier un règlement, sans l'accord des maires et des conseils municipaux, constitue une démarche peu conforme à l'esprit d'un urbanisme de projet, qui doit nécessairement être partagé par les élus au sein de l'EPCI. En ce sens, le PLU intercommunal n'a de réelle portée que s'il s'appuie aussi sur les réflexions et l'implication des élus municipaux dans l'aménagement de leur propre commune.

Par ailleurs, le PLUi Grenelle tient lieu de PLH, et dans certaines hypothèses, de PDU. Un tel document - dont la date butoir (1er janvier 2016) fixée aux communautés pour les mettre en forme « Grenelle » semble bien trop proche - justifie un travail de prospection, de programmation,... encore plus important. Les procédures nécessairement plus lourdes font du PLUi un document complexe et long à produire. C'est pourquoi le généraliser dans sa forme Grenelle sur tout le territoire national ne semble pas nécessairement pertinent, alors même que cela est déjà acté pour les SCOT.

En outre, le « PLUi grenelle » doit couvrir intégralement le territoire communautaire. Or, cela apparaît manifestement disproportionné pour certains territoires sans enjeu sensible en matière d'habitat et de déplacements, en particulier pour des communes rurales pour lesquelles une carte communale resterait un document d'urbanisme suffisant, voire la simple application du règlement national d'urbanisme.

Rappelons qu'aujourd'hui, la moitié des communes de France ne dispose ni d'une carte communale, ni d'un POS/PLU.
