

## La loi Grenelle 2 vue par les Ingénieurs et Scientifiques de France

### Des questions et des suggestions pour en faciliter l'application

---

Cette loi, portant engagement national pour l'environnement est un véritable monument législatif (un monstre a même dit la secrétaire d'Etat à l'Ecologie) pour 3 raisons :

- *L'ambition de traduire les recommandations des comités opérationnels du Grenelle de l'Environnement en vue de permettre le changement de paradigme du développement,*
- *Un champ d'application très large couvrant 9 domaines, les bâtiments, l'urbanisme, les transports, l'énergie, la biodiversité, les risques, la santé et les déchets, la gouvernance,*
- *La modification de très nombreux codes législatifs, notamment (urbanisme, construction et habitat, patrimoine, expropriation, environnement, douanes, route, voirie routière, rural et pêche maritime, minier, finances, impôts, monétaire, commerce, consommation, santé publique, dispositions administratives, sanctions administratives et pénales, justice administrative, et enfin code général des collectivités territoriales), et la publication de 201 décrets.*

Avec la loi Grenelle 1, cette loi définit le cadre du développement de la France dans une perspective durable ; ce sont à ce titre des lois fondatrices pour conduire le changement. Toutefois, cette ampleur et une rédaction juridique contournée en rendent la lecture et la compréhension difficiles, ce qui implique une codification rapide après publication des décrets, comme le prévoit la loi. Il est important que cette prescription soit suivie d'effet, contrairement à la réalité habituelle.

Quelques remarques générales avant celles concernant chacun des 9 domaines traités :

- *Une appréciation complète ne pourra être formulée que lorsque les textes réglementaires auront été publiés, décrets, mais aussi arrêtés et circulaires,*
- *La loi privilégie le pilier préservation de l'environnement du développement durable par rapport aux deux autres piliers qui sont le développement économique et le développement social, ce qui peut avoir des conséquences négatives pour l'aménagement et l'urbanisme,*

- La loi prévoit des évaluations des politiques et de leurs impacts du seul point de vue environnemental, la composante économique en est malheureusement absente,
- Enfin la loi prévoit de multiples schémas et organismes qui complexifient encore le contexte administratif de gestion ainsi que le fonctionnement des collectivités territoriales, sans doute au-delà du raisonnable.

**Un monstre législatif qui ne prendra tout son sens qu'avec les textes réglementaires et qui ne pourra être apprécié que dans le temps en fonction des évaluations périodiques. Celles-ci sont indispensables ; elles doivent inclure une composante économique actuellement absente. L'apport des experts, ingénieurs et scientifiques, est essentiel. Un changement aussi considérable implique un effort de formation pour tous les acteurs et du temps pour assimiler les nouvelles règles.**

Les remarques plus spécifiques sont présentées pour chacun des 6 titres de la loi.

## 1) **BÂTIMENTS ET URBANISME**

### 11) **Bâtiments**

Pour les **bâtiments neufs**, la loi Grenelle 1 prévoit que ceux-ci à compter de 2012 (2010 pour les bâtiments publics et le tertiaire) devront être à basse consommation d'énergie (BBC), c'est à dire ayant une consommation inférieure à 50kWh/m<sup>2</sup>/an en moyenne. Ce seuil est modulable en fonction des énergies présentant un bilan avantageux en matière d'émission de Gaz à effet de serre (GES). L'objectif est de construire dès 2020 des bâtiments à énergie positive qui produisent plus d'énergie qu'ils n'en consomment.

Pour le **parc existant** qui représente près de 40% de la consommation d'énergie finale et 25% d'émission de GES, la loi prévoit un programme de rénovation énergétique accéléré à raison de 400 000 logements rénovés par an à partir de 2013 pour atteindre un objectif de -38% de réduction d'énergie d'ici 2020, tout en tenant compte de l'objectif d'accessibilité des personnes à mobilité réduite. Ce programme est complété pour les bâtiments d'État et ses établissements publics ainsi que pour les logements sociaux par des programmes spécifiques de travaux incluant des incitations financières.

Enfin le programme est complété par l'engagement d'un programme de formation professionnelle avec les acteurs concernés et le lancement de programmes publics de recherche orientés vers les bâtiments à basse consommation (BBC).

La loi Grenelle 2 fait la meilleure part au logement neuf, car l'État dispose de moyens réglementaires efficaces en la matière.

**Pour les constructions nouvelles**, les bâtiments BBC deviennent la norme et doivent appliquer la réglementation thermique RT 2012. Un contrôleur attestera que la réglementation a bien été prise en compte par le maître d'œuvre, sous peine de sanction.

Il en est de même pour les travaux de réhabilitation thermique soumis à permis de construire.

De plus, à partir de 2010, la réglementation thermique prendra en compte le niveau des émissions de GES dans la définition des performances énergétiques.

Il en résulte une augmentation du coût de la construction évalué à 15% dans l'immédiat par le Plan construction. Grâce à l'effet d'apprentissage, ce pourcentage devrait être ramené assez vite à moins de 10%, mais il risque ensuite de stagner avec le renchérissement du coût des matériaux et de la main d'œuvre. Malgré la forte demande, ce surcoût peut être un frein pour la construction de logements neufs qui est en baisse depuis 2007. Mais, les incitations financières (éco-prêt à taux zéro) et l'effet d'appel vers un logement plus écologique peuvent contrebalancer en partie cet effet négatif.

**Pour le parc tertiaire en service** et les bâtiments où s'exerce une activité de service public, la loi prescrit des travaux d'amélioration de performance énergétique d'ici 2020. Par contre pour le **parc résidentiel existant**, la loi Grenelle 2 se limite essentiellement à des mesures en majorité incitatives, voire informatives qui se résument principalement

- à la généralisation du diagnostic de performance énergétique (DPE) à réaliser entre le 1<sup>er</sup> janvier 2012 et le 31 décembre 2016 dans les copropriétés dotées d'une installation collective de chauffage et comptant moins de 50 lots ou l'audit énergétique pour les copropriétés ayant 50 lots ou plus, dont le dépôt de permis de construire est antérieur à 2001 ;
- à la possibilité de réaliser, si l'AG de la copropriété le décide, des travaux d'économies d'énergie ou de réduction des GES dans les parties privatives au frais du copropriétaire (cas de l'isolation thermique des fenêtres).

Le parc résidentiel représente plus de 30 millions de logements (17 millions de logements individuels et 13 millions de logements collectifs). Il se renouvelle lentement (1%/an). L'amélioration thermique de ce parc est donc essentielle.

Or le diagnostic thermique et le classement au regard des performances énergétiques sur lesquels reposent l'édifice législatif de Grenelle 2, ne représente que l'un des 7 diagnostics (amiante, plomb, performance énergétique, risques naturels, gaz, termites, installation électrique) du diagnostic technique (DTT) qui doit être remis obligatoirement par le propriétaire à tout nouvel acquéreur de logement. Cette situation lui fait perdre beaucoup de son caractère prioritaire aux yeux des propriétaires qui doivent de surcroît prendre en compte l'accessibilité des personnes à mobilité réduite<sup>1</sup>.

De plus, autant de diagnostics pris en application de textes dont la publication se succède indépendamment les uns des autres, conduit à des dispositions techniques qui peuvent se contredire : par exemple le remplacement des portes fenêtres par de nouvelles fenêtres répondant aux normes thermiques, s'accompagne selon les pratiques actuelles, d'une augmentation de la hauteur du seuil, qui va à l'encontre de l'accessibilité des personnes à mobilité réduite. **Une étude mériterait d'être lancée pour mieux coordonner l'application de ces textes.**

Certes, le Plan Bâtiment Grenelle accompagne l'application de la loi Grenelle 2 et le déploiement des mesures du programme de réduction des consommations énergétiques et des émissions de gaz à effet de serre des bâtiments dans le domaine résidentiel et social Il favorise les accords avec les professionnels et diffuse les informations concernant les mécanismes d'incitation financière à l'égard des particuliers, notamment l'éco-prêt à taux zéro.

Malgré tout, les temps de retour des investissements des travaux économies d'énergie engagés isolément demeurent en moyenne égaux à 15 ans, voire 20 à 30 ans pour les travaux lourds. **Ils sont dissuasifs pour les copropriétaires au delà de 10 ans.** Ils pourraient être réduits en conjuguant les travaux d'économie d'énergie avec d'autres travaux tels que les opérations de ravalement imposés par les villes : l'isolation de façades et pignons bénéficie alors des installations d'échafaudages et mise en peinture. **Des mesures incitatives pourraient être prises en accord avec les Collectivités pour favoriser cette pratique.**

La loi Grenelle 2 avec le Plan Bâtiment et la RT 2012, en favorisant la généralisation des bâtiments BBC avec l'appui de la profession, devraient **faciliter la rupture technologique** des constructions neuves d'ici 2020 /2025 grâce aux mesures prescriptives prises.

<sup>1</sup> En application de la loi "Handicap" pour l'égalité des droits et des chances, pour la participation et pour la citoyenneté des personnes handicapées» du 11 février 2005.

Par contre pour le parc résidentiel déjà bâti qui représente un enjeu majeur, le déploiement des mesures de la loi Grenelle 2 est en retrait par rapport aux espérances du Grenelle 1. L'échéance de 2020 a peu de chance d'être respectée car le rythme des rénovations se heurte à l'engagement financier des propriétaires.

De plus, ces mesures mériteraient d'être mieux harmonisées avec les autres dispositions tant techniques que financières et administratives du secteur afin de les rendre plus compréhensibles au plus grand nombre.

La formation des personnels des entreprises est cruciale pour atteindre les résultats escomptés.

## 12) Urbanisme

La loi renforce le code de l'urbanisme afin de favoriser un urbanisme et un aménagement des territoires économes en ressources foncières et énergétiques, mieux articulés avec les politiques d'habitat, de développement commercial et de transports tout en améliorant la qualité de vie des habitants.

Dans son Titre I, Chapitre II Urbanisme, la loi Grenelle 1 fixe aux collectivités locales des objectifs relatifs à la lutte contre l'étalement urbain et la revitalisation des centres villes, et prévoit des outils - à prendre en compte dans le droit de l'urbanisme – *qui leur permettront en de conditionner la création de nouveaux quartiers, d'opérations d'aménagement à dominante d'habitat ou de bureaux à la création ou au renforcement correspondant des infrastructures de transport, ainsi que de prescrire, dans certaines zones, des seuils minimaux de densité ou des performances énergétiques supérieures à la réglementation.*

Cet objectif n'est pas nouveau. La loi du 13 décembre 2000 relative à la solidarité et au renouvellement urbains (dite « loi SRU) fixait aux documents d'urbanisme (SCoT, PLU et cartes communales) les objectifs suivants :

*« 1 L'équilibre entre le renouvellement urbain, un développement urbain maîtrisé, le développement de l'espace rural, d'une part, et la préservation des espaces affectés aux activités agricoles et forestières et la protection des espaces naturels et des paysages, d'autre part, en respectant les objectifs du développement durable ;*

*« 2 La diversité des fonctions urbaines et la mixité sociale dans l'habitat urbain et dans l'habitat rural, ...en tenant compte en particulier de l'équilibre entre emploi et habitat ainsi que des moyens de transport et de la gestion des eaux ;*

*« 3 Une utilisation économe et équilibrée des espaces naturels, urbains, périurbains et ruraux, la maîtrise des besoins de déplacement et de la circulation automobile, la préservation de la qualité de l'air, de l'eau, du sol et du sous-sol, des écosystèmes, des espaces verts, des milieux, sites et paysages naturels ou urbains, la réduction des nuisances sonores, la sauvegarde des ensembles urbains remarquables et du patrimoine bâti, la prévention des risques naturels prévisibles, des risques technologiques, des pollutions et des nuisances de toute nature.*

Ces dispositions ont été renforcées par les lois du 13 juillet 2006 portant engagement national pour le logement et du 25 mars 2009 de mobilisation pour le logement et la lutte contre l'exclusion (obligation d'un pourcentage de logement sociaux dans des secteurs délimités du PLU)

La Loi Grenelle 2 renforce les objectifs assignés aux documents d'urbanisme (*Schémas de Cohérence Territoriale SCOT, PLU, cartes communales*) : équilibre entre développement urbain et l'utilisation économe d'espace, diversité des fonctions urbaines et mixité sociale, réduction des émissions de GES et maîtrise de l'énergie ainsi que diverses préoccupations environnementales (biodiversité, risques, etc.). Elle tend à généraliser l'établissement de SCOT sur l'ensemble du territoire. Elle donne à l'Etat la possibilité de qualifier de projet d'intérêt général (PIG) certaines

mesures de mise en œuvre des directives territoriales d'aménagement. Elle assure l'intégration dans le PLU des objectifs du projet d'aménagement et de développement durables et du SCOT. Elle prévoit la possibilité d'une densité minimale de constructions à proximité des TCSP.

L'échelon d'intercommunalité est privilégié en favorisant le rôle des établissements publics de coopération intercommunale (EPCI). Le préfet voit son rôle élargi en matière de contrôle de légalité, si le PLU est en contradiction avec un PIG. La loi définit ce qui peut être qualifié de PIG par l'Etat.

**Ces mesures permettent-elles, à elles seules, d'infléchir l'étalement urbain et l'urbanisation particulièrement en France ? Malgré leur intérêt indéniable, on peut en douter, dans la mesure où les causes profondes de ce mouvement ne relèvent pas exclusivement des instruments d'urbanisme, mais doivent être analysées en regard du fonctionnement du marché foncier, des politiques d'habitat ou de la gestion des déplacements, sans compter les incohérences entre les politiques pratiquées par les trop nombreux acteurs publics territoriaux dont les compétences interfèrent.**

### De quelle densification parle-t-on ?

Alors qu'aujourd'hui de nombreux discours publics parlent de densification, la construction de maison individuelle en zone rurale retrouve ses niveaux des années 1970. Il semble qu'il y ait divorce entre les discours publics et les comportements des citoyens. L'analyse précise d'un échantillon composé par les 300 communes les plus denses de France en 1990 (CGPC – Olivier PIRON - mai 2006) donne un éclairage inédit de cette question controversée :

- *avec le phénomène général de desserrement de l'habitat (augmentation de 0,8% par an depuis 30 ans de la surface occupée par personne), et la nécessité de faire évoluer le parc de logement, la stabilité démographique de l'échantillon n'a été atteinte qu'au prix d'un rythme annuel de construction d'environ 1% du parc existant ; en conséquence parler de densification sans dire s'il s'agit de densification démographique ou de densification physique n'a donc aucun sens, et ne fait qu'entretenir la confusion*
- *mais surtout, quels que soient les rythmes de croissance, il semble y avoir une convergence des communes en croissance (ou en décroissance) vers une densité de 4 000 habitants au km<sup>2</sup>, c'est-à-dire en pratique une densité résidentielle de 40 log/hectare (COS de 1), compte tenu des aménagements et équipements de proximité liés à l'habitat.*

### Quels sont les mécanismes de la périurbanisation ?

La forte croissance périurbaine a des causes bien identifiées et d'abord la demande générale d'espace. Cela concerne l'habitat, mais aussi les emplois qui réclament de l'espace. Chassés du centre des villes par les processus de densification, ou les problèmes d'environnement, ils se mettent, soit en périphérie de villes - entrées de ville, ronds-points et échangeur sur les roades, soit carrément plus loin à la campagne. Ce processus, qui s'est déployé avec force à partir de 1960 en périphérie proche ou lointaine de villes, est cause à la fois d'étalement urbain et de périurbanisation. Par ailleurs, les emplois liés à ce type d'activités viennent tout naturellement se mettre dans le même secteur.

Selon certaines études, l'étalement urbain résulte ainsi du croisement des politiques de logement (action foncière, solvabilité des ménages, ouverture à l'urbanisation..) et des conditions de déplacements dans l'agglomération et en périphérie. C'est pourquoi l'intensité et la dispersion de l'étalement urbain sont très variables selon les territoires, à l'échelle française ou internationale. La densité urbaine résulte moins des règles d'occupation du sol que d'un équilibre socio-

économique dans lequel l'accessibilité, la vitesse et les conditions de déplacement jouent un rôle essentiel.

### **Quelles conséquences en termes de développement durable ?**

Ce processus de périurbanisation se maintient depuis 30 ans, malgré tous les augures qui, régulièrement en annoncent la chute. En effet, c'est d'abord une optimisation pour les ménages sur le plan micro-économique, car les coûts d'acquisition des logements sont moins chers qu'en zone urbaine, et il en va de même des coûts de gestion de par l'absence de charges de gestion locatives. La crise actuelle semble accroître cette tendance. C'est également, (à court terme et hors transferts environnementaux) une excellente solution pour les finances publiques : en effet les pôles urbains ont du mal à maîtriser les coûts de congestion, en investissement comme en fonctionnement, et qui sont croissants avec la densité. La couverture des déficits des lignes de transports collectifs reste un souci permanent. Et l'expansion périurbaine vient prendre à la marge des équipements communaux déjà amortis- voirie, école, adduction d'eau, avec des communes désireuses d'un surcroît mesuré d'habitants.

**L'organisation polycentrique des territoires, l'abaissement des vitesses de circulation, le développement urbain autour des gares ferroviaires peuvent apporter des réponses partielles à la maîtrise de l'étalement urbain, mais sans nécessairement diminuer les déplacements, tant est complexe le lien entre organisation des diverses mobilités et aménagement urbain.**

### **La population des territoires périurbains et ruraux vont-elles continuer de s'accroître ?**

Entre 1999 et 2006, l'espace périurbain a maintenu un taux de croissance élevé 1,3 % par an et l'espace à dominante rurale s'est accru de plus de 0,7% par an, à comparer à 0,5% pour les zones urbaines. A un horizon de 20 ans, la répartition de la population entre les différentes catégories de territoires ne devrait pas connaître de grands bouleversements. Le malthusianisme de la plupart des documents d'urbanisme ira dans le même sens. Seules les migrations interrégionales pourraient créer des écarts importants dans les évolutions de mobilité : fortes pressions dans les territoires méditerranéens, la région Rhône-Alpes et sur la côte atlantique, stabilité partout ailleurs ou légères baisses dans certains territoires « en déprise ».

### **Quelles mesures pour limiter les effets négatifs de cette évolution ?**

Faut-il miser préférentiellement sur les améliorations technologiques (moteurs propres et économes), sur les modifications de comportement de mobilité (vélos, covoiturage, communication à distance...), sur le coût de la mobilité (versus les facilités de déménagement), sur une fiscalité des localisations proportionnée à « l'incohérence territoriale observée ?

**Le principal goulot d'étranglement concerne d'abord l'absence de politique foncière sans laquelle un renchérissement de la mobilité pèserait un peu plus sur le marché du logement et amplifierait artificiellement les besoins de mobilité ! La loi est muette sur ce point.**

C'est donc moins l'étalement urbain que l'éparpillement urbain qui pose problème. Il convient d'enrichir et d'affiner la notion même de cohérence entre mobilité et urbanisme, en distinguant les catégories de mobilités selon la nature des interactions sociales qu'elles permettent : l'accès aux services et équipements de proximité qui exige plus de densité que de vitesse, la fluidité du bassin d'emploi à l'échelle de l'aire urbaine, structurée par le réseau de transports collectifs et des

rabattements en « modes doux », les échanges interentreprises et de loisirs à l'échelle régionale ou métropolitaine, qui impliquent des vitesses supérieures et des péages.

## 2) TRANSPORTS

C'est la loi Grenelle 1 qui traite des questions d'infrastructures : schéma national, création de 2000 km de lignes à grande vitesse puis à plus long terme de 2500 km supplémentaires, gel partiel de création de nouvelles autoroutes.

La loi Grenelle 2 concerne plus spécifiquement :

- *Le développement des transports collectifs urbains et périurbains, autorisant des mesures de restriction de stationnement sur les voies empruntées par les TC, la création de services de bicyclettes en libre service, définissant le concept d'auto-partage et d'un label correspondant, autorisant les AOTU de majorer de 0,2% le taux du versement transport dans les communes touristiques et autorisant les intercommunalités à établir des infrastructures de charge pour les véhicules électriques,*
- *Le développement des péages autoroutiers par des prestataires de systèmes européens de télépéage, l'instauration de péages relatifs aux poids lourds et à leur modulation, ainsi que l'expérimentation de péages urbains,*
- *Le développement de modes alternatifs à la route pour les transports de marchandises relatifs au statut des voies ferrées portuaires, à l'obligation de procéder à une évaluation des gaz à effets de serre dans les PDU, mais surtout autorisant les AOTU (hors Ile de France) à instaurer une taxe sur les plus values foncières engendrées par la création de transports collectifs.*

Ces diverses mesures qui font un peu inventaire à la Prévert apportent d'une part une confirmation juridique à des mesures actuelles (bicyclettes en libre service, auto-partage, stationnement sur voies empruntées par les TCSP) et d'autre part des mesures nouvelles attendues depuis longtemps, possibilité de taxation des plus-values foncières liées à la création de lignes de transports collectifs et expérimentation de péages urbains.

**Dans ces deux cas, la décision appartient aux regroupements de collectivités territoriales (AOTU et EPCI) et l'avenir dira si des actions concrètes seront effectivement lancées.**

## 3) ENERGIE et CLIMAT

Les dispositions adoptées sont de nature très variée.

**31)** Dans le cadre de la **réduction de la consommation énergétique et de la prévention des émissions de gaz à effet de serre** (chapitre 1<sup>er</sup> du titre III), les principales mesures portent :

- *Sur la création des schémas directeurs régionaux du climat, de l'air et de l'énergie (remplaçant les « plans régionaux pour la qualité de l'air »), avec comme objectifs principaux d'atténuer les effets du réchauffement climatique et s'y adapter, ainsi que d'améliorer l'efficacité énergétique ;*
- *Sur l'obligation d'établir des bilans des émissions de gaz à effet de serre et plans climat-énergie territoriaux (pour les collectivités territoriales de plus de 50 000 habitants et les entreprises de plus de 500 personnes) d'ici le 31 décembre 2012 ;*
- *Sur la création de schémas régionaux de raccordement aux énergies renouvelables.*

Ces documents seront sans doute d'une grande utilité pour traduire les objectifs du Grenelle de l'Environnement en projets sur le territoire ; il demeure que la méthodologie d'élaboration n'est pas encore précisée, que les outils existants sont parfois contestés ou non cohérents et que les délais d'établissement sont particulièrement ambitieux et seront donc très difficiles à tenir.

Il est également prévu le « verdissement » (notion très vague ?) d'autres documents ou dispositifs (PDU, plan de protection de l'atmosphère, régime des installations classées).

Par ailleurs, le dispositif des certificats d'économie d'énergie est révisé pour la nouvelle période 2011-2013 (extension aux carburants, quelques simplifications, etc ...).

Enfin, des mesures plus sectorielles ou ponctuelles ont été adoptées, portant sur la gestion des réseaux de distribution de gaz, les contrats de performance énergétique facilités en maîtrise d'ouvrage publique, le captage et la séquestration du CO<sub>2</sub>, etc ...

**32)** Dans la cadre du **développement des énergies renouvelables**, les mesures principales portent sur :

- *Le soutien au développement des réseaux de chaleur, favorisant l'utilisation accrue des énergies renouvelables et de récupération, avec notamment la simplification de la procédure de classement des réseaux ;*
- *Le développement maîtrisé de l'énergie éolienne ;*
- *L'augmentation de la redevance sur les concessions hydrauliques.*

D'autres mesures sectorielles sont à noter, comme l'extension aux départements et aux régions du bénéfice de l'obligation d'achat d'électricité définie par la loi du 10 février 2000, ou l'obligation d'achat du biogaz.

Il y a lieu de se féliciter que ces mesures ne soient pas limitées, comme souvent, à la seule électricité d'origine renouvelable : la chaleur renouvelable représente plus de la moitié des objectifs de développement des ENR en France d'ici 2020, débattus lors du Grenelle de l'Environnement, puis définis dans le cadre de la Politique Pluriannuelle des Investissements élaborée par le MEEDDM et présentée récemment au Parlement. Des mesures en faveur de la chaleur renouvelable sont donc les bienvenues. Les principales ont été mises en place par des lois de finances récentes : TVA à taux réduit sur le bois et la fourniture de chaleur par réseaux alimentés à plus de 50 % par des ENR ou énergies de récupération ; mise en place du Fonds chaleur, géré par l'ADEME, qui a déjà permis de déclencher de très nombreux projets, notamment pour le développement de la biomasse énergie et de la géothermie.

Il convient enfin de regretter qu'en dehors des mesures concernant les bâtiments, **l'efficacité énergétique (autrement dit les économies d'énergie) bénéficie peu de mesures favorables concrètes** : le soutien à l'efficacité énergétique dans l'industrie et le développement ou au moins le maintien de la cogénération gaz sont relativement oubliés. Le concept d'efficacité énergétique est plus complexe et moins médiatique que les ENR, d'où sans doute cette situation.

De nombreux textes réglementaires sont attendus pour préciser les nouvelles dispositions législatives. Dans certains domaines, tels que les certificats d'économie d'énergie, le classement des réseaux de chaleur et les bilans carbone, des projets de texte font déjà l'objet de consultation des acteurs concernés. Il y a lieu de craindre que **certain documents à établir engendrent une charge de travail vraiment importante pour les personnes qui auront à appliquer ces nouvelles dispositions.**

**Les mesures relatives aux objectifs d'économie d'énergie n'ont pas l'importance qui devrait être la leur. D'une façon plus générale, certains documents à établir engendreront une charge de travail vraiment importante pour les personnes qui auront à appliquer ces nouvelles dispositions.**

#### **4) BIODIVERSITE**

##### ***41) Trame verte et trame bleue***

*La trame verte concerne les sols et la trame bleue les eaux, cours d'eau et zones humides.*

*L'article L. 371-2 prévoit la création d'un document-cadre élaboré par l'administration en association avec un comité national « trames verte et bleue » qui regroupe des représentants des*

*collectivités territoriales, des partenaires socioprofessionnels, des parcs naturels nationaux et des parcs naturels régionaux, des comités de bassins, des associations de protection de l'environnement agréées et concernées ainsi que, le cas échéant, des personnalités qualifiées...*

Les Ingénieurs et Scientifiques de France estiment que, surtout au niveau national, la présence de personnalités qualifiées, en particulier de spécialistes scientifiques des sujets traités est indispensable, d'autant plus qu'il est dit un peu plus loin que *ce document-cadre, fondé en particulier, sur les connaissances scientifiques disponibles...et des avis d'experts...* Or, les problèmes d'équilibre écologique sont extrêmement complexes et les conclusions d'un groupe de personnes ne disposant pas de l'ensemble des informations scientifiques à jour, peuvent s'avérer plus ou moins contre-productives.

*L'article L. 371-3 prévoit de même un document-cadre intitulé « schéma régional de cohérence écologique » avec un comité régional par région qui avec les mêmes composants que le comité national, mais où n'apparaissent plus les personnalités qualifiées (même le cas échéant).*

Cela signifie, par exemple, dans le cas de la région Bretagne, des représentants des laboratoires locaux de l'IFREMER, ne pourraient pas être, à ce seul titre, nommés membres du comité régional breton !

**La place des experts, ingénieurs et scientifiques, est essentielle dans les comités que ce soit au niveau national et au niveau local.**

#### **42) Protection des espèces et des habitats**

Il apparaît tout à fait justifié que la protection de la faune et la flore soit étendue dans le texte à la protection du patrimoine naturel dans son ensemble, y compris géologique).

#### **43) Déchets**

L'article 204 indique que: *les personnes qui produisent ou détiennent des quantités importantes de déchets composés majoritairement de biodéchets sont tenues de mettre en place un tri à la source et une valorisation biologique...*

Cet article laisse à un décret le soin de fixer les modalités d'application et en particulier ce que l'on considérera comme **des quantités importantes, ce qui fixera le véritable objectif.**

### **5) EAU ASSAINISSEMENT**

On relèvera ici quelques uns des articles de loi les plus marquants concernant, directement ou indirectement, la gestion des ressources et des usages de l'eau.

- ✓ La possibilité pour les collectivités territoriales et les agences de l'eau d'aménager les ouvrages hydrauliques avec l'accord de leur exploitant ou de leur propriétaire, pour les mettre en conformité avec le code de l'environnement. Le propriétaire ou l'exploitant doit ensuite rembourser l'intégralité des travaux, moins les subventions éventuelles.
- ✓ La possibilité donnée aux agences de l'eau d'intervenir dans la gestion des zones humides en les acquérant et en imposant des modes de culture aux exploitants agricoles.  
L'installation d'un couvert végétal permanent, d'au moins 5 m de large, le long de certains cours d'eau et plans d'eau, contre indemnité.
- ✓ La possibilité pour les Chambres d'agriculture de gérer collectivement l'irrigation, en tant qu'organismes uniques habilités à imposer une redevance aux irrigants situés dans leur périmètre d'action.
- ✓ Le principe que tout schéma d'aménagement et de gestion des eaux (SAGE) doit être porté par un établissement public territorial de bassin (EPTB). Un financement des EPTB est prévu

par une majoration du tarif des redevances pour prélèvement sur la ressource en eau, collectées par les agences de l'eau.

- ✓ La mise en place de **l'assainissement non collectif** (ANC) sous le contrôle de la commune.
- ✓ La fixation, une nouvelle fois, d'un cadre pour la gestion des eaux pluviales urbaines.
- ✓ Enfin, la transposition en droit français de la directive Inondation de l'Union Européenne, en ajoutant au code de l'environnement, un Chapitre VI intitulé "Evaluation et gestion des risques d'inondation".

L'autorité administrative doit réaliser avant le 22 décembre 2011 une évaluation préliminaire des risques d'inondation dans chaque bassin ou groupement de bassins, selon des règles fixées au plan national. A partir de ces travaux, une évaluation nationale sera réalisée, après consultation du conseil d'orientation pour la prévention des risques naturels majeurs (COPRNM). Après quoi, en concertation avec les associations nationales de collectivités et autres, l'Etat élabore une stratégie nationale de gestion des risques d'inondation. Puis l'autorité administrative identifiera les territoires soumis à un risque important d'inondation ayant des conséquences de portée nationale. Enfin, **avant le 22 décembre 2015, dans chaque bassin ou regroupement de bassins, l'autorité administrative arrêtera un plan de gestion des risques d'inondation (PGRI)** qui sera mis à jour tous les six ans. Le PGRI comprend les orientations des SDAGE, ainsi que des mesures concernant la surveillance, la prévision et l'information sur les phénomènes d'inondation ; celles-ci comportent des dispositions pour réduire la vulnérabilité des territoires aux inondations, ainsi que des dispositions concernant l'information préventive, l'éducation, la conscience du risque et la résilience.

Le PGRI peut identifier les travaux et les mesures de gestion des risques d'inondation qui doivent être qualifiées de projet d'intérêt général (PIG).

De plus quand un PGRI est approuvé, les SCOT doivent être compatibles avec les objectifs de gestion des risques d'inondation et avec les orientations fondamentales définies dans ce plan. Il en va de même pour les PLU. Les cartes communales doivent être compatibles avec les orientations fondamentales d'une gestion équilibrée de la ressource en eau, de quantité et de qualité, définies par les SDAGE, sauf en ce qui concerne la prévention des inondations quand un PGRI est approuvé.

**Toutes ces dispositions nouvelles sont pertinentes, dans leur principe ; mais elles sont néanmoins relativement complexes au niveau de leur mise en œuvre.**

Souhaitons que la réforme en cours des collectivités territoriales permette de simplifier sensiblement l'organisation des compétences en matière de gestion des ressources et des usages de l'eau, y compris la prise en compte du problème de l'augmentation de la fréquence et de la gravité des phénomènes hydrométéorologiques extrêmes (inondations, sécheresses, ...).

## **6) LA GOUVERNANCE, UN CASSE TETE TERRITORIAL ?**

La difficulté provient

- *D'une part de la multiplication des textes qui encadrent l'action des collectivités territoriales en matière d'énergie et d'urbanisme,*
- *D'autre part de la non hiérarchie des collectivités les unes par rapport aux autres, ce qui ne permet pas un emboîtement de conformité des décisions entre les Régions, les départements et les communes ou leur regroupements, seuls s'imposant les textes de l'Etat et de l'Union Européenne (directives traduites en lois nationales).*

La loi a créé de multiples textes qui couvrent des champs nouveaux ou qui modifient les documents existants. Certains sont prescriptifs et s'imposent donc à tous, d'autres traduisent plutôt des orientations qui encadrent les actions des collectivités qui doivent soit en « tenir compte » soit « être cohérents ».

Au niveau de l'Etat sont prévus

- *Des directives territoriales d'aménagement et de développement durables, qui ne sont pas prescriptives, à la différence des projets d'intérêt général qui s'imposent aux collectivités territoriales,*
- *Des orientations nationales pour les trames vertes et bleues,*
- *Des orientations pour la protection des espèces et de leur habitat.*
- *Une réforme des enquêtes publiques pour mieux prendre en compte l'environnement.*

Au niveau de la Région de nombreux textes d'encadrement :

- *Un schéma régional de cohérence écologique établi avec l'Etat,*
- *Un schéma régional du climat, de l'air et de l'énergie établi avec l'Etat,*
- *Un plan régional climat-énergie, décliné en*
- *Un Plan régional climat,*
- *Un schéma régional de raccordement aux énergies renouvelables*
- *Un schéma régional de l'éolien.*
- *Un rapport annuel relatif au développement durable dans la Région*

Au niveau du département :

- *Un plan climat départemental en cohérence avec celui de la Région,*
- *L'établissement de périmètres de protection de captage d'eaux,*
- *Un programme de gestion de la précarité énergétique pour le logement des personnes défavorisées,*
- *Un plan de gestion des déchets du BTP,*
- *Un rapport relatif au développement durable dans le département,*

Au niveau de l'autorité organisatrice des transports urbains,

- *La modification du plan de déplacements urbains (PDU) pour le rendre compatible avec les divers schémas de l'agglomération et le schéma régional climat-énergie et en faire une évaluation environnementale,*
- *L'autoriser à établir une taxe sur les plus-values foncières liées aux transports collectifs en site propre (TCSP) ainsi que l'instauration d'un péage urbain,*

Au niveau de l'intercommunalité,

- *Un plan climat, si la population dépasse 50 000 habitants,*
- *Des zones d'actions prioritaires pour l'air,*
- *Des périmètres de protection des captages d'eaux,*
- *Un schéma de cohérence territorial « verdi » (SCOT),*
- *Un règlement local de publicité,*
- *Des prescriptions en matière de lutte contre la pollution lumineuse*
- *Des règles de police de circulation sur les voies empruntées par les transports collectifs,*
- *Un rapport annuel sur le développement durable*

Au niveau de la commune,

- *Un plan climat si la population dépasse 50 000 habitants,*
- *L'établissement d'un périmètre de protection des captages d'eaux,*
- *Un plan local d'urbanisme (PLU) cohérent avec le SCOT et comportant une évaluation environnementale,*

- *Un règlement local de publicité,*
- *L'établissement d'infrastructures pour les véhicules électriques,*
- *Un schéma d'assainissement collectif.*
- *Un rapport annuel sur le développement durable.*

Cette longue énumération n'est pas complète et ne reprend pas un certain nombre de textes qui doivent être élaborés au niveau des communes et de leurs regroupements ; pour en citer quelques uns : les plans de prévention des risques technologiques, naturels et d'inondations, le schéma d'urbanisme commercial, les Plans locaux d'habitat (PLH), les Agendas 21, etc.....

En outre la loi crée divers conseils et comités chargés d'animer cette politique nationale.

**A noter qu'aucun texte n'est abrogé, sauf le schéma régional de qualité de l'air. Cette avalanche de textes aura trois conséquences évidentes :**

- **Une complexification des procédures, difficiles à assimiler et à mettre en œuvre par les petites communes qui sont en majorité, sauf à se mettre en intercommunalité ; ces procédures peuvent se révéler délicates en matière de cohérence à assurer entre les divers niveaux territoriaux, d'autant plus que les délais de sortie des divers documents sont les mêmes. Explication et formation sont indispensables,**
- **La nécessité soit de recourir massivement à des bureaux d'études spécialisés soit de recruter des collaborateurs compétents, ce qui entraînera des coûts élevés,**
- **Une multiplication du contentieux basé sur la non cohérence des documents des diverses collectivités, contentieux qui pourrait en particulier geler l'offre foncière et donc renchérir encore le prix des logements.**

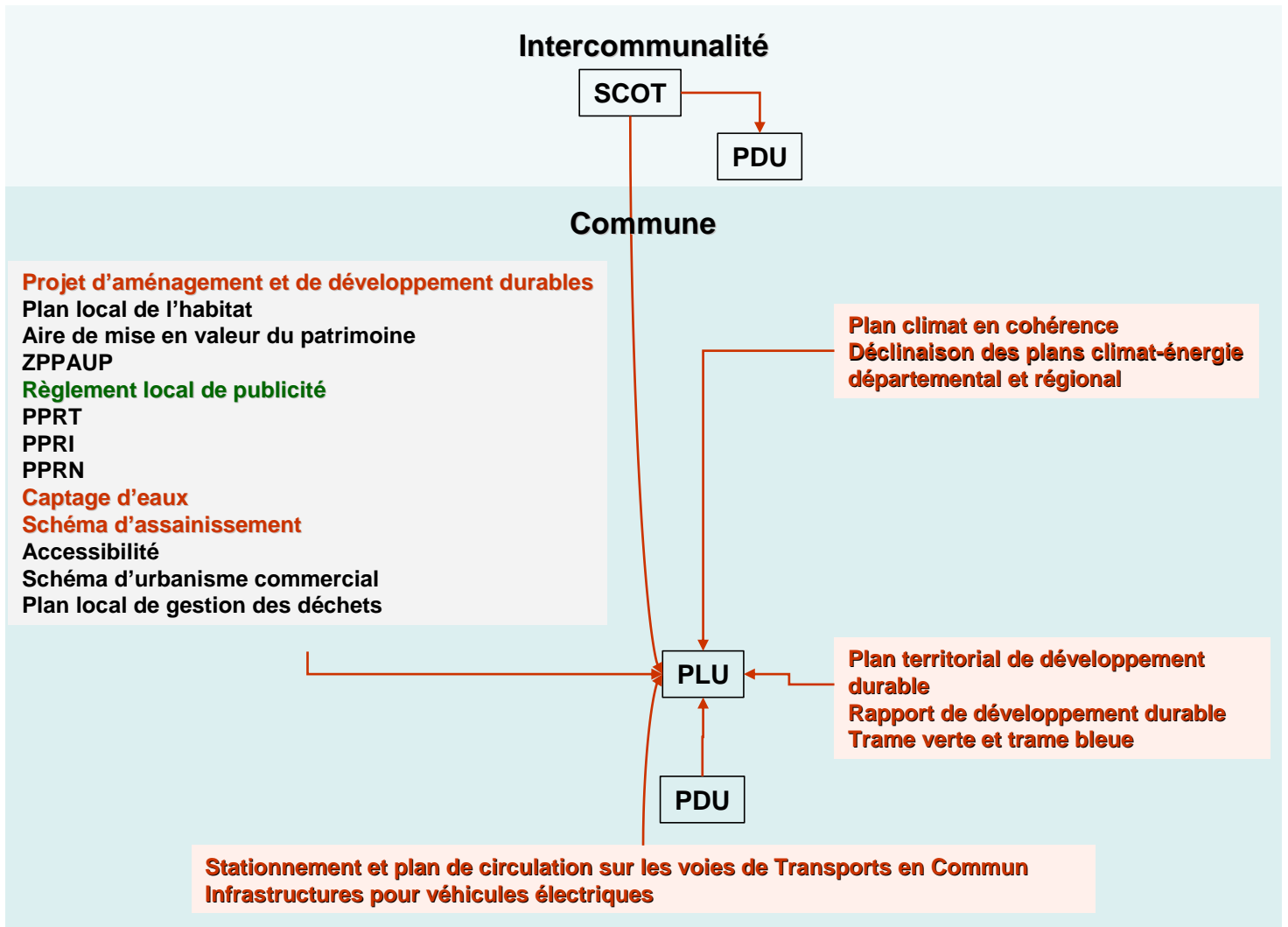
**Que comprendront les citoyens ? A quand une véritable simplification des procédures ? La réforme des collectivités territoriales en cours apportera-t-elle une réponse satisfaisante.**

**Si les objectifs des lois Grenelle 1 et 2 sont ambitieux et marquent bien un changement profond, la réalité sera celle qu'en feront l'ensemble des acteurs en charge d'appliquer ces lois ; ceux-ci sont très nombreux en dehors de l'Etat, les collectivités territoriales, les multiples agences, les entreprises et en définitive les citoyens qui devront être convaincus de la nécessité de mettre en œuvre les mesures prévues et de les supporter financièrement.**

**L'information des élus et du citoyen ainsi que la formation des professionnels sont indispensables pour assurer le changement. Il faut s'en donner les moyens et prévoir le temps nécessaire.**

Le schéma ci-dessous donne un aperçu de la situation résultant de la loi Grenelle 2

### Au niveau des communes et de leurs regroupements



Figurent en rouge les textes et obligations nouvelles  
 Figure en vert les textes profondément remaniés