



## OBJECTIF

**Améliorer le pilotage des politiques environnementales locales et les mécanismes de concertation**

## CONTEXTE ET EXPOSÉ DES MOTIFS

### → Des responsabilités croissantes de l'intercommunalité dans la gestion de l'environnement et le développement durable...

En charge pour 80% d'entre elles de la gestion des déchets et pour 42% de l'assainissement (source : observatoire de l'AdCF), les communautés ont également largement investi la compétence plus générale de « protection et mise en valeur de l'environnement » (68%). Cette montée en puissance se traduit par une prise en charge désormais majoritaire des dépenses environnementales du secteur public local au niveau intercommunal comme vient de le confirmer une étude de l'IFEN (Les communautés et syndicats assurent 72% des dépenses du « bloc communes-communauté » dans l'environnement). Cet effort se conjugue en outre au rôle-clef de l'intercommunalité :

- dans la gestion des transports urbains et des transports à la demande,
- dans ses prérogatives de planification de l'urbanisme et de définition des projets de territoires,
- dans la gestion des grands équipements collectifs.

L'intercommunalité est de fait devenue un acteur pivot de la « gouvernance écologique » en assurant :

- un rôle de coordination entre communes,
- une fonction de médiation avec les acteurs de la société civile (conseils de développement, CCSPL...),
- un « porte-parole » légitime d'un territoire auprès des échelons supérieurs (départements, régions, Etat).

Son rôle croissant dans l'organisation des services environnementaux, la planification et la maîtrise d'ouvrage de grands projets expose néanmoins l'intercommunalité au caractère éminemment contentieux des questions environnementales.

### → ... qui la confrontent à la complexification des processus de décision et à la montée du risque contentieux.

Les élus locaux, notamment intercommunaux, sont de plus en plus confrontés au phénomène « NIMBY » (*Not in my Backyard*), imposant de la part des maîtres d'ouvrage un effort permanent de pédagogie (V. sur ce sujet le rapport BLESSIG sur la gestion des déchets ménagers, 3 novembre 2003), pour faire accepter des décisions, projets, équipements, y compris lorsqu'ils s'avèrent indispensables à la gestion de l'environnement lui-même, aux mises aux normes et applications de réglementations européennes ou nationales (déchèteries, incinérateurs, stations d'épuration, épandage de boues, ...).

Ce phénomène ne se manifeste pas seulement dans le cadre de la gestion des services publics environnementaux. Il se manifeste aussi pour des projets de transports collectifs, de tracés de lignes ferroviaires, de maintien du caractère agricole et naturel de certains sites, et même parfois, paradoxalement, pour l'implantation d'équipements à haute valeur environnementale (éoliennes par exemple).

Les intercommunalités ressentent par conséquent **la nécessité d'instances de médiation** et de procédures permettant l'expression contradictoire des points de vue et l'amélioration des choix collectifs sans pour autant paralyser la décision publique.

L'AdCF est favorable à l'approfondissement des démarches et des initiatives visant à renforcer la compréhension des enjeux des dossiers complexes, l'association des usagers à la définition des politiques publiques et la préparation des arbitrages publics par des débats contradictoires et éclairés.

Elle souhaite néanmoins que soient pris en compte :

- les risques d'un émiettement des instances/procédures de concertation et des obligations réglementaires (études d'impact, diagnostics...),
- la difficulté à assurer un fonctionnement satisfaisant des outils disponibles (absentéisme, problèmes d'identification d'interlocuteurs représentatifs et légitimes au plan local...),
- le coût que représente un processus de concertation sérieusement conduit,
- le besoin de savoir-faire et de méthodologies éprouvées pour conduire une concertation satisfaisante pour tous (et protégée des dérives fréquemment constatées : instrumentalisation, ,
- le besoin d'outils performants d'évaluation des politiques publiques.

## **RECOMMANDATIONS ET LEVIERS D'ACTION**

### **→ Rendre plus efficaces les dispositifs existants**

Plusieurs instances permettent d'ores et déjà de rapprocher le maître d'ouvrage ou l'autorité organisatrice des citoyens/usagers ou groupes sociaux constitués. Deux outils peuvent notamment être mentionnés : les conseils de développement pour accompagner les projets de territoire (chartes de pays, SCOT...) et les commissions consultatives des services publics locaux (CCSPL) .

Les conseils de développement créés par la loi LOADDT du 25 juin 1999, ont ainsi vocation à émettre un avis sur les projets de charte de développement et de projet d'agglomération, en amont de leur formalisation par la voie du contrat territorial.

Les CCSPL ont été instituées par la loi du 27 février 2002, relative à la démocratie de proximité. Les communautés de plus de 50 000 habitants sont tenues d'instituer une telle commission qui doit notamment examiner les rapports des délégués de services publics ainsi que les rapports sur le prix et la qualité du service d'eau potable, sur les services d'assainissement et sur les services de collecte et de traitement des déchets des ménages. Elles ont vu leur rôle étendu par la loi sur l'eau du 30 décembre 2006 qui permet aux communes et communautés de plus de 20 000 habitants d'instituer une telle instance. Par ailleurs, un rapport annuel sur l'activité de la CCSPL doit être désormais présenté devant l'organe délibérant de la communauté ou collectivité concernée. Enfin, et c'est peut-être là l'intérêt du dispositif actuel, les CCSPL doivent être consultées avant tout projet de délégation de service public, tout projet de création d'une régie autonome dotée de l'autonomie financière, tout projet de partenariat public – privé.

L'AdCF constate néanmoins et regrette que :

- Les conseils de développement connaissent un fonctionnement et un dynamisme très inégaux selon les territoires,
- Les CCSPL souffrent d'un déficit de notoriété, constaté auprès des pouvoirs publics et auprès des citoyens ;
- Leur composition apparaît parfois mal adaptée à la nature de l'objet débattu en séance et s'avère insatisfaisante tant pour ses membres que pour la collectivité ;
- La représentation des usagers par nomination des associations représentatives nationales pose souvent un problème de représentativité locale et de connaissance du terrain.

L'AdCF considère qu'il serait nécessaire, après évaluation et le cas échéant réforme, de donner plus de consistance à ces outils avant la création de nouvelles instances locales.

Par ailleurs, le renforcement et l'efficacité des moyens de concertation passe par une simplification du droit des enquêtes publiques. Dans un rapport du 20 février 2005, le Conseil Général des Ponts et Chaussées souligne que « *le processus des enquêtes publiques constitue aujourd'hui un dispositif complexe qui manque de lisibilité et ne répond ni aux exigences des maîtres d'ouvrage ni aux aspirations du public* ».

Cet assouplissement du droit doit passer par :

- Une meilleure association des collectivités territoriales aux procédures d'enquête publique ;
- Une clarification des projets soumis à enquête publique ;
- Une limitation du nombre de procédures actuellement en vigueur.

## → Mettre à disposition des « savoir faire » éprouvés en matière de concertation.

A l'échelon national, la commission nationale du débat public (CNDP) est chargée de veiller au respect de la participation du public au processus d'élaboration des projets d'aménagement ou d'équipements d'intérêt national. Le renforcement et la promotion de la culture de concertation dans les territoires passe nécessairement par une diffusion au plus près du terrain des « bonnes pratiques » et des méthodologies éprouvées.

L'AdCF suggère que la CNDP soit complétée de prolongements plus proches du terrain en instituant, auprès de chaque préfet de région, une commission régionale du débat public (CRDP) ayant notamment pour vocation de :

- Professionnaliser les démarches de concertation en permettant la saisine par les collectivités et maîtres d'ouvrages de « médiateurs facilitateurs régionaux ». Le statut de ces médiateurs facilitateurs pourrait se traduire par un rapprochement avec celui des commissaires enquêteurs ;
- Animer à la demande des élus locaux les procédures de concertation dans le cadre de certains projets d'équipements publics (incinérateurs, stations d'épuration, éoliennes...);
- Anticiper et maîtriser les risques de blocage et de recours contentieux par une action de médiation préventive;
- Valoriser et promouvoir les démarches éprouvées en matière d'études d'impact puis d'évaluation des politiques publiques,
- Donner une forte légitimité aux choix collectifs issus des procédures de concertation.

Par ailleurs, la question du coût de la concertation doit être clairement posée. Sur le modèle du 1 % paysage et développement, une part forfaitisée du montant de l'investissement (obligatoires ou non) pourrait être affectée à la concertation et à l'évaluation.

## → Clarifier les responsabilités réglementaires.

La fragmentation de l'action publique locale en matière de développement durable pose la question de la gouvernance environnementale (émiettement des polices de l'environnement, application de la clause générale de compétence des différents niveaux de collectivités territoriales, rôles respectifs des collectivités et des services déconcentrés de l'Etat ...)

Dans un souci évident de clarification des compétences exercées par chaque niveau de collectivité (cf. la réflexion engagée dans le cadre de la conférence des exécutifs et le groupe de travail confié par le Premier ministre à M. Alain Lambert), il serait souhaitable de réduire le nombre d'autorités territoriales dotées d'un pouvoir réglementaire dans le domaine de l'environnement.

Cela passera par :

- une meilleure définition des prérogatives des services de l'Etat déconcentré (DIREN, DRIRE...) par rapport à celles des collectivités décentralisées,
- l'identification de véritables « chefs de file » clairement identifiés dans les différentes politiques environnementales (cf. récent rapport de Mme Fabienne Keller sur le pilotage de la politique de l'eau),
- une mise en cohérence du pouvoir de police avec la compétence d'organisation du service public environnemental. *Par exemple : la loi du 13 août 2004 autorise le transfert du pouvoir de police du maire au président d'un EPCI compétent dans des domaines comme les déchets, l'eau... mais en le soumettant à un exercice conjoint du maire et du président de l'EPCI. Cette possibilité est demeurée à ce jour sans suite compte tenu de son caractère insatisfaisant et porteur d'insécurité juridique.*

*Dans cet effort de clarification des compétences, l'AdCF considère que l'intercommunalité, au niveau local, et le niveau régional, pour les niveaux intermédiaires, devraient être investis de véritables rôles de « chefs de file » en matière de développement durable.*