

CONCLUSION : PROPOSITIONS POUR UNE NOUVELLE GOUVERNANCE

LA COADMINISTRATION

1. Identifier chaque compétence en fonction de ses modalités d'exercice, en intégrant la « coadministration » de l'environnement. Ce qui revient en pratique à qualifier les compétences qui ne le sont pas (conjointes, partagées...), ou à requalifier celles qui le sont de manière approximative, sur la base d'une définition claire et partagée.

2. Evaluer les modalités de la coadministration actuelle de l'aménagement du territoire et de la protection de l'environnement, et notamment de la pertinence de la transformation des compétences conjointes locales (ex : conseil régional/préfet de région) en compétences partagées Etat central/collectivités territoriales (ex : mise en œuvre décentralisée ou déléguée aux collectivités territoriales). L'évaluation peut déboucher sur la définition de « blocs fonctionnels » renouvelés et à une redistribution « matérielle » des compétences entre collectivités territoriales (ex : transfert au conseil régional, ou gestion partagée avec les conseils régionaux ou gestion partagée des espaces naturels sensibles, ENS).

3. Articuler actes et opérations, en traduisant au niveau national et local en « missions », « programmes » et « actions », les compétences et politiques dans le domaine de l'environnement. Cela permet notamment de mettre en cohérence les opérations auxquelles elles se rapportent pour l'Etat et les collectivités territoriales dans un langage commun, y compris à l'Union européenne, partagé entre toutes les parties prenantes et susceptible de reprendre les objectifs du Grenelle de l'environnement. Sur le modèle de la LOLF, peuvent y être associées les ressources financières, mais aussi techniques et humaines mobilisées par chaque acteur, sur la base d'un calendrier déterminé et d'objectifs, le cas échéant quantifiés. Chaque collectivité peut définir pour elle-même des programmes ou des actions supplémentaires en cohérence avec les missions et programmes définis nationalement.

4. Identifier les « missions », « programmes » ou « actions » prescriptives ou non prescriptives juridiquement, à côté des actes eux-mêmes, pour identifier le degré de contrainte pour l'ensemble des parties prenantes. Cela peut conduire à rendre prescriptives certaines d'entre elles si elles ne le sont pas, à en préciser *a priori* la portée, voire à la moduler, mais aussi à désigner la collectivité publique chargée de les édicter.

5. Distinguer les « auteurs » parmi les « acteurs juridiques » dans les « parties prenantes » du Grenelle de l'environnement. Les « auteurs juridiques » sont

les parties prenantes décisionnaires ou codécisionnaires, tandis que la catégorie des « acteurs juridiques » comprend les parties prenantes non décisionnaires. Ici le « répertoire » de la coadministration est encore à préciser. Un « chef de file » (ou un « pilote ») est en effet soit un « mandataire », mais qui peut aussi représenter ses propres intérêts, soit un « coordinateur » sans pouvoir de décision.

6. Identifier le cadre d'exercice des compétences environnementales, notamment pour mettre en évidence les « configurations existantes », et éventuellement les modifier. Cela conduit à distinguer les formes institutionnelles ou conventionnelles. A ce titre, on pourra, par exemple, faire apparaître de nouvelles formes de mixité, celles qui articulent Etat et collectivités territoriales dans des établissements publics *ad hoc* (parcs naturels, grands ports maritimes...) ou dans des systèmes articulant institution/convention/planification, comme la gestion de l'eau. La question du rattachement des institutions concernées peut se poser, en vue de leur régionalisation ou de leur mutualisation Etat/collectivités territoriales.

7. Mettre en place au niveau national, régional et local, les « conférences » *ad hoc* pour, le cas échéant, définir et mettre en œuvre les missions, programmes et actions communes aux parties prenantes de la protection de l'environnement. sur la base des clarifications juridiques et institutionnelles conduites au préalable sur les rôles de chacun.

VEILLE ET EXPERTISE

I. – FIABILITÉ DE L'EXPERTISE

A) STRUCTURER UNE EXPERTISE FIABLE, INDÉPENDANTE, IMPARTIALE ET TRANSPARENTE

- Instituer un organisme référent qui serait compétent localement (niveau régional).
- Octroyer le statut d'Autorité administrative indépendante.
- Coordonner, selon la demande, une équipe d'experts indépendants (*assessment-task force*).
- Possibilité de créer une structure *ad hoc* dénommée « commission publique d'experts » rattachée à l'organisme référent. Composée de plusieurs sections (déchets, eau, énergie...), avec possibilité de sections transversales (évaluation environnementale, par exemple).

B) DÉFINIR LE STATUT JURIDIQUE DE L'EXPERT

- Créer une liste d'aptitude des experts environnementaux sur le modèle du commissaire-enquêteur.
- Généraliser la procédure d'agrément pour le domaine spécifique de l'expertise ou créer un ordre professionnel.
- Assurer un contrôle de l'expert (assermentation, échelle de sanctions juridiquement encadrées), ainsi que préciser les responsabilités (expert, organisme d'expertise).

- Garantir en droit les qualités d'indépendance et d'impartialité (modèle du commissaire-enquêteur, système de recrutement prévu pour le Haut conseil des biotechnologies).
- Elaborer un code de déontologie annexé au « contrat de mission ».

II. – LÉGITIMITÉ DE L'EXPERTISE

A) MUTUALISER L'EXPERTISE

- Créer une base de données (avec suivi et retour d'expériences, format d'échanges et de partages des informations).
- Privilégier une forme à l'identité élevée et forte (*assessment spot*).
- Mettre en place une information intra-collectivités territoriales sur les expertises environnementales.

B) ADAPTER L'EXPERTISE

- Distinguer l'expertise conservatoire et l'expertise substantielle.
- Organiser un processus d'expertise le plus en amont possible (*ex ante*).
- Déterminer un processus liant délais administratifs et information (ex. enquête publique).
- Créer un véritable système d'alerte qui pourrait se déclencher *via* les commissions consultatives et l'enquête publique.

C) CLARIFIER L'EXPERTISE

- Définir, précisément, ce sur quoi porte l'expertise et ce qu'on en attend, et qui peut saisir l'organe d'expertise, ce qui déterminera *in fine* sa validité.
- Préciser la force juridique d'une expertise (échelle de véracité).
- Accompagner le processus d'expertise (rédaction de guides méthodologiques, assistance de l'Etat pour la réalisation des cahiers des charges des différents marchés publics plutôt que de privilégier la réalisation d'un contrôle *in fine* de la mise en œuvre de la politique).
- Déterminer les cas de contre-expertise et de sur-expertise (au niveau supérieur).
- Rationaliser les lieux et méthodes d'expertise (création d'organismes consultatifs, d'opérations pilotes, d'ateliers techniques régionaux).
- Distinguer la sphère de l'expertise et celle de la décision.

PROTECTION DE LA NATURE ET DE LA BIODIVERSITÉ

Principes généraux d'une loi-cadre sur la protection de la nature et la biodiversité

- Proclamation du principe de la nature protégée pour elle-même dans son article premier.

- Inscription formelle du principe de non-régression du droit de l'environnement à l'article 2.
- Consécration de la notion d'aire biogéographique à l'article 3.
- Affirmation de la compétence partagée de l'Etat et de la région pour la conservation des aires biogéographiques et le rétablissement de leurs continuités écologiques.
- Inscription de l'élaboration du schéma régional de cohérence écologique (SRCE) et de sa mise en œuvre dans les compétences obligatoires de la région.
- Extension du SRCE à la prise en compte des continuités écologiques transfrontalières.
- Possibilité pour l'Etat de déléguer à la région la mise en œuvre des orientations nationales pour les continuités écologiques ou d'actions inscrites à la Stratégie nationale pour la biodiversité (SNB) ou de mesures prises en application du droit communautaire dans le domaine de la biodiversité ou d'un accord international sur la biodiversité ratifié par la France.
- Extension du pouvoir réglementaire du président de région, qui lui est déjà reconnu en matière de réserves naturelles régionales, aux mesures suivantes : protection des biotopes, mise en œuvre du SRCE et des documents d'objectifs Natura 2000.

Aires protégées

- Inscription dans le Code de l'environnement d'une définition légale de l'aire protégée fondée sur le critère de la spécialité et prenant en compte les critères de classification de l'UICN.
- Compétence de la loi pour créer un nouvel instrument de protection des espaces naturels.
- Réserves naturelles :
 - Affirmation du principe selon lequel l'autorité publique compétente pour le classement est également compétente pour prendre l'ensemble des mesures réglementaires y afférentes (autorisations, dérogations, ...);
 - Réhabilitation de la réserve naturelle volontaire. Afin de lui permettre de participer concrètement à la protection de la nature en application du principe énoncé aux articles L. 110-1 et L. 110-2 du Code de l'environnement, un propriétaire peut solliciter auprès de l'autorité publique compétente un agrément comme réserve naturelle volontaire sur la base d'un diagnostic scientifique du territoire. L'agrément produit des effets juridiques destinés à garantir le bon état des habitats, de la flore et de la faune sauvages ainsi que des formations géologiques. Le propriétaire est tenu d'élaborer un plan de gestion de la réserve naturelle volontaire agréée ;
 - Evaluation des réserves naturelles : distinction entre l'autorité publique qui classe le territoire et l'instance scientifique chargée d'évaluer les résultats de la gestion par rapport aux objectifs assignés à la réserve naturelle ;
 - Possibilité d'obtenir le classement en réserve naturelle régionale pour un biotope protégé (APB).

– Principe de la protection la plus favorable : en cas de superposition de plusieurs niveaux de protection ou de la coexistence de différents instruments, c'est la protection la plus favorable aux milieux naturels et à la biodiversité qui doit s'appliquer.

Coopération régionale transfrontalière en matière de patrimoine naturel et culturel

- Création par la loi de l'aire protégée du patrimoine transfrontalier (APPT).
- Compétence de la région pour procéder au classement en APPT et pour conclure une convention avec l'autorité compétente du pays voisin destinée à délimiter le territoire, à définir les objectifs assignés au territoire protégé et à harmoniser les prescriptions spéciales applicables à l'intérieur de ce territoire.
- Création d'un comité consultatif de gestion composé de collèges représentatifs des acteurs locaux, présidé alternativement par le président du conseil régional et par le représentant de l'autorité compétente du pays voisin.
- Le président du conseil régional désigne un gestionnaire. Possibilité, à titre expérimental, pour la région, et pour l'autorité compétente du pays voisin, de désigner un gestionnaire unique qui peut-être une association ou un groupement de coopération transfrontalière (GCT). Le gestionnaire est chargé d'élaborer un plan de gestion transfrontalier.

Protection conventionnelle des espaces naturels

- Création par la loi dans le Code civil d'un contrat-nature destiné à permettre à un propriétaire ou à un ayant-droit de confier à un tiers des mesures ayant spécifiquement pour objet de contribuer à la bonne gestion écologique d'un espace naturel.
- Inscription dans le Code civil de la possibilité de conclure des servitudes conventionnelles pour l'environnement.

Economie sociale et solidaire dans le domaine de la biodiversité - Associations de protection de la nature

- Reconnaissance législative d'un statut de l'écu associatif bénévole.
- Pour les associations sans but lucratif poursuivant à titre principal un objectif d'intérêt général de protection de la nature et de la biodiversité, reconnaissance législative d'un statut spécifique hors champ de la concurrence et non soumis aux règles de la commande publique.
- Agréments « associations protection de l'environnement » (L. 141-1 du Code de l'environnement) et « participation au débat public » (L. 141-3 du code de l'environnement) : pour les associations à caractère scientifique, suppression du critère inadéquat du nombre de membres ; pour toutes les associations, affirmation du critère de l'activité de protection de l'environnement exercée à titre principal apprécié à partir de l'objet statutaire de l'association et des activités effectives de celle-ci.
- Affirmation du recours à la subvention pour le soutien que les autorités publiques apportent aux activités développées par les associations agréées au titre des articles L. 141-1, L. 141-3 et L. 414-11 du Code de l'environnement.
- Les moyens de la participation institutionnelle doivent être accordés aux associations agréées mentionnées ci-dessus.

Plans d'action concernant les espèces de la flore et de la faune

- Clarification des missions de l'Etat pour l'élaboration des plans nationaux d'action et leur mise en œuvre.
- Clarification des missions de la région pour l'élaboration des plans régionaux d'action et leur mise en œuvre.

Développer l'état des connaissances scientifiques dans le domaine des écosystèmes et des milieux naturels et de la biodiversité

- Reconnaissance de la contribution des observateurs bénévoles à travers les actions de collecte, de traitement et de valorisation des données menées par les associations agréées au titre de l'article L. 141-1 du Code de l'environnement.
- Renforcement des missions du Muséum national d'histoire naturelle (MNHN) :
 - Dans le domaine de la recherche, de la connaissance, de l'expertise et de l'évaluation des écosystèmes et de la biodiversité ;
 - En matière de coordination de la mise en œuvre des politiques nationales de la recherche dans le domaine de l'écologie générale, des écosystèmes et de la biodiversité ;
 - En matière de diffusion et de valorisation des travaux de la recherche française au plan international, notamment la possibilité de conclure avec les Etats francophones et les organisations de la francophonie représentées ou non au sein de l'OIF, des conventions pour la diffusion et la valorisation des recherches scientifiques menées par ceux-ci ;
 - Pour la collecte et le traitement des données au plan national ;
 - A ce titre, le MNHN fournit à la HAB les expertises scientifiques nécessaires à l'accomplissement des missions de cette dernière ;
 - Il conseille l'Etat et la région sur les aspects scientifiques des politiques nationale et régionale de la biodiversité.
- Conforter les missions du Conservatoire du littoral et des rivages lacustres et des conservatoires régionaux d'espaces naturels agréés au titre de l'article L. 414-11 du Code de l'environnement dans le domaine de la connaissance et de la protection *in situ* de la flore, des habitats naturels et semi naturels dans les espaces naturels pour lesquels ils ont une responsabilité particulière. En périphérie des espaces naturels dont ils assurent la gestion, dans les réserves naturelles, dans les espaces naturels sensibles et dans les biotopes protégés, ils peuvent également apporter leur concours à l'Etat, à la région, au département, aux établissements publics de l'Etat et aux établissements publics de coopération intercommunale.

Haute autorité de la biodiversité

- Création par la loi d'une Haute autorité de la biodiversité (HAB), autorité administrative indépendante, sur le modèle du CSA ou du Défenseur des droits, dotée de moyens d'audition et d'enquête, également investie du pouvoir d'édicter des prescriptions à l'encontre de l'administration.
- La HAB remet un rapport tous les deux ans sur l'état de la biodiversité au Président de la République et au Parlement. Elle exerce les attributions en matière de biodiversité de l'autorité environnementale nationale. Elle formule des avis et des recommandations à l'attention de l'Etat et des collectivités territoriales.

FISCALITÉ ENVIRONNEMENTALE

Distinguer les compétences fiscales de chaque niveau de collectivité territoriale.

Adapter la fiscalité de l'énergie au niveau étatique.

Recentrer la fiscalité environnementale locale sur la protection du patrimoine naturel.

Afficher clairement les objectifs extra-fiscaux et écologiques des impositions environnementales.

Clarifier les dépenses fiscales environnementales et réduire les dépenses fiscales néfastes en matière d'environnement.

Recenser clairement les dépenses fiscales environnementales (y compris liées à l'énergie) dans le budget de l'Etat.

OUTRE-MER

Les ROM-DOM

I. – PRÉCONISATIONS A CARACTÈRE GÉNÉRAL

A) PRÉCONISATIONS EN MATIÈRE DE PLANIFICATION DES POLITIQUES ENVIRONNEMENTALES ET D'AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE

- Créer, au sein du ministère de l'Ecologie, ou du ministère des Outre-mer (ou au sein des deux) une cellule de suivi de l'application des textes et dispositions concernant l'environnement.
- Renforcer le dispositif de consultation des autorités locales ultra-marines.
- Prévoir une consultation non pas seulement pour les *textes* spécifiques à l'outre-mer mais plus généralement pour les *dispositions* spécifiques à l'outre-mer.
- Réformer la règle selon laquelle l'avis est réputé favorable en cas de silence de l'autorité consultée.
- Réformer le dispositif de l'habilitation pour l'adaptation de l'article 73-2 de la Constitution, qui est d'une effectivité limitée dès lors que les compétences des ROM-DOM sont réduites dans le domaine de l'environnement.
- Veiller à ce que les pouvoirs d'adaptation et d'édiction de règles à titre dérogatoire ne soient pas utilisés pour modifier la hiérarchie des normes environnementales et d'urbanisme.
- Associer plus étroitement les autorités décentralisées à l'élaboration par l'Etat de plans et schémas.

B) PRÉCONISATIONS EN MATIÈRE D'URBANISME

- Exclure l'applicabilité aux DOM-ROM de l'article L. 122-1 CU prévoyant la possibilité pour un SCoT de comporter un SMVM.

- Résorber la multiplication et l'empilement des documents et des normes d'urbanisme.
- Faire l'économie du SCoT, dont l'articulation avec un PLU intercommunal peut être problématique.
- *Pour des petits territoires*, mieux harmoniser par les SAR les programmes des collectivités territoriales et de leurs établissements et services publics.

II. – PRÉCONISATIONS AFFÉRENTES AUX DIFFÉRENTS SECTEURS DE L'ACTION ENVIRONNEMENTALE

A) POLITIQUES ET ACTIONS ENVIRONNEMENTALES

- Déterminer une *collectivité « chef de file »*, pour répondre à des exigences de cohérence et de coordination, au regard de la notion de « territoire pertinent ».
- Elargir le *régime de l'habilitation* au profit d'une gouvernance territoriale dument formalisée.
- Généraliser le pouvoir *d'habilitation législative*, sans porter atteinte au principe d'identité législative.
- De manière générale, rendre *obligatoire* le transfert de compétences aux EPCI, dans des domaines-clés à déterminer (déchets, eau, etc.).
- Systématiser les *procédures de consultation élargie*, au profit d'un management environnemental à la mesure d'une démocratie de proximité.
- Déterminer des modalités d'application directe, à l'échelon territorial pertinent, de *dispositifs de réponse optimale aux situations d'urgence environnementale*.
- Mettre en place des modes de *gestion intégrée inter-collectivités*, assortie d'un renforcement des processus de coordination.
- Faciliter le développement et le renforcement de *l'intercommunalité*, assortis de la *mutualisation* des moyens et ressources humains et financiers, et de transferts de compétences *ad hoc*.
- *Envisager des transferts de compétences ou des délégations de compétences notamment en matière de police de l'environnement*.
- *Transférer à la région l'intégralité des compétences d'instruction pour les fonds européens*.

B) GESTION DES RESSOURCES EN EAU

- Créer des *agences de l'Eau* là où il n'en existe pas.
- Adopter les *décrets d'application de la loi sur l'eau* par l'Etat (assortis, si de besoin, de l'insertion de dispositions dérogatoires) ; ou *habiliter* les ROM/DOM en vue de l'adoption de dispositions spécifiques.
- *Adapter des réglementations nationales* au contexte et spécificités ultra-marins.
- Reconnaître des *compétences de plein droit aux EPCI*.
- Pour l'Etat, *informer obligatoirement* (dans des délais impératifs) les services déconcentrés et les collectivités locales sur les suites données (déclenchement de l'action publique) au pénal aux PV d'infractions.

– Prendre en compte les *exigences de santé publique* dans la gestion des ressources en eau, et assurer une meilleure coordination des politiques concernées dans les deux domaines.

C) DÉCHETS

– Mettre en place/renforcer une *filière de valorisation des déchets* ; *élargir* l'obligation d'*études d'impact*, et d'*information* ; recourir à la *délégation de service public* pour la gestion d'équipements lourds.

– En matière de traitement, gestion et valorisation des déchets, *transférer des compétences dans le cadre d'une intercommunalité renforcée, au profit des EPCI ; confier la compétence en matière de déchets à une seule collectivité* (département, région, ou collectivité unique).

D) AIRES PROTÉGÉES

– Adopter des préconisations normatives et institutionnelles pertinentes ; *mutualiser les moyens* dans le cadre de l'intercommunalité.

E) MILIEUX - RESSOURCES - BIODIVERSITÉ - POLLUTIONS

– *Adapter les textes* en vue de permettre l'implantation d'éoliennes dans les communes littorales.

– Favoriser les *habilitations réglementaires*, en vue de répondre aux spécificités locales.

– *Natura 2000* : adapter les textes en vue de *l'extension aux DOM-ROM* de la transposition de la Directive communautaire en droit français ; sinon, adoption de *mesures équivalentes*.

– Adopter des *normes techniques spécifiques*, en vue de permettre leur adaptation permanente et systématique aux réglementations locales en matière d'environnement.

– Adopter et imposer des *dispositifs de protection ou de police environnementales ad hoc*.

F) PLANIFICATION - AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE - FONCIER

– *Renforcer les dispositifs prescriptifs pertinents*, par la mise en place d'un SAR « élargi ».

– *Renforcer/établir le caractère prescriptif* des dispositions du SAR, en lieu et place du SCoT.

G) ÉNERGIE

– Déterminer des *habilitations* (acquises, en cours, ou préconisées), justifiées par les spécificités des collectivités territoriales.

– Mettre en œuvre une *dynamique de concertation à l'échelle des territoires, en faveur du développement d'énergies alternatives et renouvelables*, par l'octroi de compétences.

H) ACTIONS DE COOPÉRATION RÉGIONALE

- Renforcer et transférer des compétences au profit des collectivités territoriales d'OM en matière de *coopération décentralisée* dans le domaine de l'environnement ; assurer la *représentation institutionnelle* des régions et/ou collectivités uniques d'OM au sein des organismes de coopération régionale.
- Renforcer les domaines et processus de la *coopération décentralisée*, par l'élaboration d'outils juridiques et l'attribution de compétences spécifiques.

I) RISQUES NATURELS ET TECHNOLOGIQUES

- Renforcer la place des collectivités territoriales dans la mise en place des plans de prévention/protection ; *mettre en œuvre rapidement et rigoureusement* les préconisations issues des bilans et analyses prospectives du suivi annuel des plans concernés, et y affecter des *moyens financiers* appropriés.
- En matière de gestion des risques naturels, *donner toute son efficacité au contrôle de la légalité par le représentant de l'Etat*, par la pratique des *lettres d'observations* et la *saisine du tribunal administratif*.

J) AUTRES

- Adapter la réglementation des *enquêtes publiques* au contexte de l'outre-mer.
- Prendre en compte la *spécificité des DEAL d'OM*, dans la détermination de leurs compétences, de leurs missions et de l'organisation de leurs services.
- Renforcer la *mutualisation des moyens financiers* des collectivités territoriales, par des procédures incitatives et/ou obligatoires pertinentes.
- Renforcer et/ou adopter des *dispositifs favorisant des processus et actions de démocratie participative*, dans le respect des principes de *libre administration* et de *non-régression*.

Les collectivités outre-mer et la Nouvelle-Calédonie

ADOPTION D'UNE LOI ORGANIQUE POUR L'ENVIRONNEMENT OUTRE-MER

Dispositions d'ordre institutionnel

- Institution dans chaque collectivité d'un organisme consultatif chargé d'étudier et de donner son avis sur les projets de textes locaux, nationaux ou internationaux concernant l'environnement ;
- Création d'une délégation chargée de définir, d'animer et d'évaluer les politiques de l'environnement outre-mer au sein du ministère chargé de l'environnement (rôle : prise en considération et instruction des avis des assemblées territoriales et des autorités exécutives locales consultées en application de l'article 74 de la Constitution pour divers projets de textes les concernant ; instruction de l'homologation des peines délictuelles prévues par les réglementations locales ; instruction des demandes d'habilitation pour adapter le droit, évaluation des politiques de l'environnement menées localement, s'agissant en particulier de la mise en œuvre et du respect des conventions de droit international de l'environnement auxquelles la France est liée, etc.) ;

- Extension de l'intervention de certaines institutions et en particulier des établissements publics nationaux dans l'ensemble de l'outre-mer français (Conseil national de la protection de la nature, Commission nationale du débat public, Conservatoire de l'espace littoral et des rivages lacustres...) avec adaptations si nécessaire.

Dispositions d'ordre législatif

Élaboration d'un principe de non-régression du droit de l'environnement qui pourrait passer par la définition d'un socle juridique minimal en matière environnementale sous diverses formes :

- Des standards (obligation pour les collectivités ultramarines de créer un mécanisme d'enquête publique ou d'étude d'impact, de protéger les espèces menacées d'extinction ou endémiques, de disposer d'un droit de l'eau et des milieux aquatiques, de protéger le littoral, les lagons, d'instaurer le principe du libre accès à la côte, etc.) ;
- Des conventions ;
- Des schémas environnementaux sur le modèle du Schéma d'aménagement général de Polynésie française.

