

Les contrats de transition écologique

« Faux-amis » juridiques ?

MICHAËL DAVID

À la différence du droit de l'urbanisme rétif à l'idée de contractualisation, le droit de l'environnement la cultive abondamment et de manière éprouvée. Comme le souligne un commentateur autorisé de la matière, « l'environnement est par excellence un domaine de gestion conjointe entre l'État et les collectivités territoriales¹ ».

Force est de constater que bien avant les lois de 1982-1983, l'État et les collectivités coopéraient dans divers secteurs de l'environnement avec les contrats de lutte contre le bruit ou d'amélioration de la qualité des eaux avec les contrats de rivière. La décentralisation n'aura fait que libérer les énergies locales en passant progressivement d'une approche sectorielle à une approche globale et intégrée avec les chartes d'écologie urbaine en 1993 ou les plans de paysage en 1995.

Assez paradoxalement, alors que la formule contractuelle séduit les collectivités, l'État la réduit à peu de chagrin. Les faits sont têtus et les réflexes pavloviens : l'environnement est une affaire nationale et non locale. La décentralisation des compétences et des responsabilités locales ne peut être qu'homéopathique. On rejoint alors l'idée dominante en doctrine selon laquelle le transfert des compétences environnementales aux communes (et leurs groupements), aux départements et aux régions doit être retenu et orienté.

1 | Y. Jégouzo, présentation de la loi du 2 février 1995, in RFD adm., 1996, p. 198.

Près de vingt-cinq ans auront passé avant que la formule ne connaisse un regain d'intérêt avec la création des contrats territoriaux de relance et de transition écologique (CRTE) par la circulaire du 20 novembre 2020. Ces contrats sont la déclinaison des contrats de cohésion territoriale de la loi du 22 juillet 2019² avec pour cible notamment la lutte contre l'artificialisation des sols, le développement des mobilités douces, la sobriété énergétique ou plus largement la préservation de la biodiversité.

Ce rapprochement des anciens « rivaux », ordinaire en surface, est loin d'être désintéressé pour les deux parties. Deux raisons au moins abondent en ce sens.

En premier lieu, ces contrats reflètent une gestion concertée. Parce qu'il n'a plus les moyens de réaliser seul ses objectifs, l'État se rapproche des collectivités. La négociation des politiques publiques devient le ciment des relations nouvelles. Les collectivités se déclinent alors comme des partenaires obligés avec d'importants moyens d'action et une précieuse connaissance du terrain. C'est d'ailleurs l'un des axes de la circulaire précitée que de faire contribuer l'État « à l'ensemble des priorités stratégiques inscrites dans le projet de territoire » et « d'associer les élus à la définition des périmètres de référence ».

2 | La carte dévoilée recense 833 futurs contrats dont 660 par un EPCI, 170 par au moins deux EPCI et 3 au niveau départemental (dont la Gironde) dont la signature doit intervenir avant le 30 juin.

En second lieu, ces contrats expriment une gestion retenue. L'État apporte et monnaie son concours technique et financier. En pratique, l'État tuteur demeure et n'est pas remplacé par l'État partenaire. La présence et l'autorité de l'État continuent de se manifester mais sous des formes plus discrètes et insidieuses. On note une sophistication des procédures qui entretient les fonctions d'encadrement de l'État. L'objectif demeure toujours d'associer les collectivités à un programme que l'État désire réaliser et qu'elles sont chargées de mettre en œuvre. Sur cet aspect, la circulaire est sans ambiguïté maniant le colbertisme à la française sans vaciller. On y parle de « logique intégratrice en favorisant la logique de guichet unique », d'actions devant veiller « à s'inscrire en conformité avec les orientations du gouvernement » ou encore « de concours financiers de l'État aux collectivités locales ».

Tiraillée entre deux logiques contradictoires, la bonne volonté du ministère de la Transition écologique de rassurer et promouvoir ce nouvel outil par la parution d'un guide suffira-t-elle à apaiser la crainte des élus ? Nombreux sont ceux qui redoutent « de se voir imposer une vision du territoire pour flécher les financements, vision qui ne correspondrait pas à celle constatée et souhaitée par les élus locaux »... —