

26

L'action

des collectivités locales



C. Couvert - Graphies

Les collectivités territoriales sont des acteurs de premier plan en matière de protection de l'environnement. Si leurs interventions étaient, à l'origine, plutôt axées sur la distribution d'eau potable et l'élimination des déchets, elles s'élargissent aujourd'hui à l'assainissement-épuration des eaux usées, la collecte sélective, le tri et le recyclage des déchets, la lutte contre le bruit, la protection de la nature et des paysages, la surveillance de la qualité de l'air, etc.

Cette évolution correspond à une pression réglementaire accrue mais aussi à une demande sociale de plus en plus exigeante. Elle n'est pas sans poser des problèmes de répartition des compétences entre communes, groupements de communes, départements et régions. L'action locale sur l'environnement, en se diversifiant, est en outre de plus en plus étroitement liée aux politiques « sensibles » d'aménagement du territoire et d'emploi. Une dernière constatation, enfin, est que le coût des actions initiées, qu'il soit supporté par l'usager ou par le contribuable, s'est considérablement accru.

Le champs des compétences

La loi du 7 janvier 1983 relative à la répartition des compétences partage la responsabilité en matière d'environnement et d'amélioration du cadre de vie entre l'État, les communes, les départements et les régions.

Les **communes** interviennent surtout dans la gestion des déchets ménagers et des services d'eau et d'assainissement et pour l'amélioration du cadre de vie (entretien des espaces verts, lutte contre le bruit). Un nombre croissant de services liés à l'environnement, et en particulier la gestion de l'eau et des déchets, sont aujourd'hui gérés à un niveau intercommunal.

Les **départements** constituent l'échelon d'élaboration et de mise en œuvre de la politique de protection des espaces naturels sensibles et, depuis 1993, d'élaboration des plans d'élimination des déchets ménagers et assimilés. Par ailleurs, l'aide des conseils généraux aux communes rurales peut concerner la gestion de l'eau et de l'assainissement, la gestion des déchets ou la maintenance des réseaux.

Outre les actions liées à l'aménagement du territoire et au développement économique, les compétences des **régions** s'étendent à la gestion des parcs naturels régionaux, au financement d'actions environnementales dans le cadre des contrats de plan État-région et à l'élaboration des plans d'élimination des déchets industriels spéciaux. La loi sur l'air et l'utilisation rationnelle de l'énergie de 1996 désigne en outre la région comme échelon clé dans la mise en application des politiques d'amélioration de la qualité de l'air en France.

D'autres compétences exercées par les collectivités territoriales sont susceptibles d'avoir un impact sur l'environnement : financement d'actions structurantes d'aménagement du territoire au niveau régional ; opérations d'équipement rural ou de voirie et missions des conseils en architecture, urbanisme et environnement au niveau des départements ; planification urbaine, gestion des permis de construire, politique des transports urbains au niveau communal ou intercommunal.

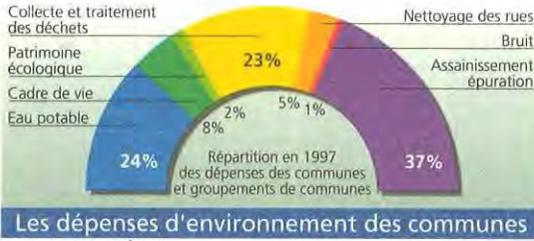
Les compétences en matière d'environnement se trouvent ainsi réparties, de manière plus ou moins précise, entre l'État, ses services décentralisés (Diren, Drire, Ddaf, Dclass, etc.) et les différents niveaux de collectivités territoriales. Une multiplicité d'autres acteurs publics, agences de l'Eau, délégations régionales de l'Ademe, observatoires locaux de l'Environnement, etc. viennent en outre compléter le tableau.

L'action des communes

Les dépenses d'environnement

En 1997, les dépenses consolidées des communes et groupements de communes pour la protection de l'environnement ont été évaluées à 120 milliards de francs (*comptes de dépense de la protection de l'environnement de l'Ifen et enquête Écoloc du Bipe*). La répartition par domaine révèle une large prédominance des dépenses liées à la gestion de l'eau, à la fois pour l'assainissement-épuration des eaux usées (37 % des dépenses totales) et l'adduction d'eau potable (24 %).

Sur la période 1990-1997, la dépense des communes pour la protection de l'environnement a progressé de 38 % en francs courants, avec des évolutions contrastées selon les domaines. La croissance la plus forte a été enregistrée dans le domaine des déchets



Source : Bipe (enquête Écoloc).

(+ 73 %). L'assainissement - épuration des eaux usées vient ensuite, avec une hausse de 54 %. La dépense de nettoyage des rues a pour sa part progressé de 24 %, un effort important ayant été réalisé par les communes entre 1990 et 1994. Les autres postes ont augmenté dans des proportions moindres, de l'ordre de 10 à 15 % en sept ans, soit une quasi-stabilité en francs constants.



Sources : Bipe, d'après Ifen et enquête Écoloc.

L'évolution des dépenses d'environnement des communes et groupements de communes sur la période 1990-1997 se caractérise par une croissance soutenue des dépenses courantes (+7 % par an en moyenne, en francs courants) en dépit des efforts de maîtrise de ces dépenses à partir de 1995 et par une évolution cyclique des investissements, en liaison notamment avec les échéances électorales. Cette évolution aboutit, globalement, à une stagnation des investissements locaux entre 1990 et 1997 (- 0,3 % par an en moyenne, en francs courants). Les investissements liés à l'assainissement et à l'épuration de l'eau et à la gestion des déchets restent prioritaires, mais leur rythme de croissance tend à se rapprocher de celui de l'ensemble du budget d'équipement des communes, alors qu'il lui était généralement supérieur dans un passé récent.

Les priorités

Les perspectives d'investissement à moyen terme des communes interrogées dans le cadre de l'enquête Écoloc permettent d'établir la

hiérarchie des priorités : le traitement des déchets, cité par près de 80 % des collectivités interrogées, arrive en tête devant l'assainissement - épuration des eaux usées et la collecte des déchets, cités par environ 75 % des communes.

Ces résultats témoignent de la montée en puissance des politiques de gestion des déchets depuis le début des années 1990 et du rôle crucial de l'échelon communal dans la mise en œuvre de ces politiques. Les années passées ont d'ailleurs vu la mise en place de nombreux dispositifs incitatifs, tels que Éco-Emballages, Adelphe ou le Fonds de modernisation de la gestion des déchets, géré par l'Ademe.

Dans un contexte de fortes contraintes financières et réglementaires, les communes doivent réaliser des arbitrages. Dans le domaine des déchets, la collecte sélective, les déchetteries et les centres de tri constituent des postes d'investissement prioritaires. Après avoir modernisé leurs services de gestion des déchets, les communes tendent à se mobiliser aujourd'hui pour mettre en place des filières de gestion des déchets industriels banals, des déchets ménagers toxiques ou des déchets verts. Dans le domaine de l'eau, les réseaux d'assainissement collectifs constituent la priorité d'investissement des communes. Viennent ensuite la gestion des boues de station d'épuration, le développement de nouveaux traitements des eaux usées et les investissements dans le domaine de l'eau potable.

Le nombre d'habitants est l'un des principaux facteurs différenciant les priorités d'investissement des communes. Dans le domaine des déchets, les villes de plus de 50 000 habitants mettent l'accent sur les centres de tri et les usines d'incinération avec récupération d'énergie, tandis que les collectivités de moins de 5 000 habitants accordent une priorité forte à la résorption des décharges sauvages et à la construction de déchetteries. Dans le domaine de l'eau, les réseaux d'assainissement sont surtout prioritaires pour les petites collectivités, les grandes agglomérations étant surtout intéressées par les nouveaux traitements des eaux usées et le devenir des boues.

La gestion des services environnementaux

Pour faire face à leurs obligations, de nombreuses communes ont choisi de regrouper leurs moyens au sein de **structures inter-communales** (syndicat, district, communauté

urbaine, communauté de communes, etc.). Le nombre de communautés de communes est passé de 193 en 1992 à 1 091 en 1996 (*ministère de l'Intérieur - DGCL*). La production et la distribution d'eau potable est le premier domaine géré au niveau intercommunal, puisqu'il existe plus de 4 000 groupements ayant cette compétence, en majorité des syndicats intercommunaux à vocation unique (Sivu), pour une population totale de plus 50 millions d'habitants. La collecte, le traitement des déchets et l'assainissement - épuration des eaux usées sont aussi largement pris en charge par des organismes intercommunaux (principalement des Sivu et des Sivom - syndicats intercommunaux à vocations multiples), avec plus de 2 000 organismes intercommunaux dans chaque domaine et une population concernée de 59 millions pour les déchets et de 43 millions pour l'assainissement - épuration.

L'échelon intercommunal est très répandu en matière de collecte des déchets, car il permet de réaliser des économies d'échelle. Les contraintes financières et réglementaires poussent en outre les communes ou leurs groupements à participer à des structures syndicales à périmètre élargi pour le traitement, notamment pour financer la création et l'exploitation d'une usine d'incinération.

La plupart des communes ont constitué depuis longtemps des structures intercommunales pour l'eau et l'assainissement. Toutefois, ces établissements n'atteignent pas toujours la taille optimale, notamment en milieu rural, et l'on assiste, comme pour les déchets, à une multiplication de structures intercommunales aux compétences limitées. Pour pallier les problèmes posés par cette atomisation des structures locales et par les disparités tarifaires qu'elle entraîne, certaines régions ont mis en place des syndicats départementaux qui visent à développer les solidarités entre communes en instaurant une péréquation tarifaire.

Les regroupements intercommunaux dans le domaine de l'environnement en 1996

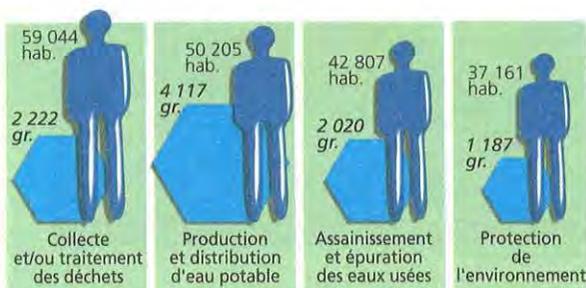
Nombre de regroupements et milliers d'habitants

Types de groupements	Collecte et/ou traitement des déchets		Production et distribution d'eau potable		Assainissement et épuration des eaux usées		Protection de l'environnement	
	Group.	Hab.	Group.	Hab.	Group.	Hab.	Group.	Hab.
Syndicat intercommunal à vocation unique (SIVU)	728	21 072	3 359	23 309	1 052	15 382	250	7 506
Syndicat intercommunal à vocations multiples (SIVOM)	807	11 357	440	5 222	663	9 979	197	3 692
Syndicat mixte	119	11 135	162	13 340	58	7 741	105	14 626
District	183	7 181	82	3 155	120	4 090	80	3 132
Communauté de communes	370	4 658	60	728	114	1 265	547	6 750
Communauté urbaines	9	3 226	9	4 117	8	4 016	4	1 160
Syndicat d'agglomération nouvelle (SAN)	4	259	3	178	3	178	1	85
Communauté de villes	2	156	2	156	2	156	3	210

Les chiffres relatifs à la population regroupée comportent des doubles comptes : en effet, une même commune peut appartenir à plusieurs organismes intercommunaux dans le même domaine. Par exemple, la collecte et le traitement des déchets peuvent être gérés par deux structures intercommunales distinctes.

Les regroupements intercommunaux

Source : ministère de l'Intérieur [DGCL], 1998.



Les modes de financement de la gestion des déchets ménagers

Les collectivités locales disposent de trois modes de financement :

- le budget général de la commune, alimenté par la fiscalité locale et par les dotations de l'État ;
- la taxe d'enlèvement des ordures ménagères (TEOM), qui est une taxe additionnelle à la taxe foncière sur les propriétés bâties, due par tous les administrés ;
- la redevance d'enlèvement des ordures ménagères (REOM), qui est une redevance pour service rendu, acquittée par les usagers et dont le produit doit couvrir l'ensemble des dépenses du service.

La TEOM constitue le premier mode direct de financement de la gestion des déchets au niveau local. En 1996, 45 millions de personnes, réparties sur 13 700 communes et 245 groupements à fiscalité propre, étaient assujetties au paiement de la TEOM, dont le produit s'est élevé à 15,6 milliards de francs (*ministère de l'Intérieur - DGCL*).

La REOM concernait 8 millions de personnes en 1996, pour un produit de 1,4 milliards de francs. Les 12 000 communes ayant instauré une redevance sont en majorité de petite taille et on observe une forte progression du nombre de groupements à fiscalité propre appliquant la REOM (138 groupements en 1996 contre 23 en 1993).

Parallèlement au développement de l'intercommunalité, on a assisté ces dernières années à une mutation importante des modes de gestion, marquée par une forte progression de la **gestion déléguée**. Le recours à la délégation de service public est largement répandu pour la distribution d'eau potable (près de 80 % de la population est desservie par le secteur privé) et, dans une moindre mesure, pour l'assainissement - épuration des eaux usées (environ 50 % de la population concernée). À l'avenir, la part du secteur privé pourrait progresser significativement dans le domaine de l'assainissement-épuration, en raison de l'importance des moyens financiers à mobiliser et de la technicité croissante des traitements mis en œuvre.

Selon l'Association des maires des grandes villes de France, la collecte des déchets est assurée en régie directe par environ une commune sur deux, la gestion déléguée et la gestion mixte (*voir définitions dans l'éclairage international*) concernant respectivement 36 % et 14 % des communes. En ce qui concerne le traitement des déchets, la lourdeur des investissements et la complexité des systèmes favorisent le recours à la délégation de service public, qui concerne les trois quarts de la population française. Dans les années à venir, le recours à la gestion privée dans le domaine des déchets devrait encore progresser, dans un contexte réglementaire imposant l'utilisation de techniques de plus en plus sophistiquées (traitement des fumées, centres de stockages de déchets ultimes, etc.) et des investissements importants. Néanmoins, le recours à la gestion déléguée pose parfois des problèmes en termes de maîtrise des coûts et de gestion des relations contractuelles, souvent complexes et difficiles à maîtriser pour les responsables locaux.

L'action des départements

Les départements mènent des actions diversifiées dans le domaine de l'environnement. Les conseils généraux n'ont pas, en effet, de compétences clairement attribuées et décident de leurs priorités en fonction des réalités locales. Les principaux domaines d'intervention sont la gestion des espaces naturels, de l'eau (qui représente la moitié des dépenses) et des déchets,

pour un montant total estimé à environ 10 milliards de francs en 1995, soit 5 % environ des dépenses totales des départements.

L'action en faveur des **espaces naturels** figure parmi les priorités. Les conseils généraux disposent dans ce domaine de compétences reconnues et de moyens financiers spécifiques. Ils peuvent lever, depuis la loi du 18 juillet 1985, une taxe départementale sur les espaces naturels sensibles (TDENS), dont l'affectation est assez large (« *Afin de préserver la qualité des sites, des paysages et des milieux naturels, le département est compétent pour élaborer et mettre en œuvre une politique de protection, de gestion et d'ouverture au public des espaces naturels sensibles, boisés ou non.* ») et laisse donc des marges de manœuvre considérables.

La taxe départementale sur les espaces naturels sensibles a été levée en 1995 par 66 départements qui, en imposant un taux de 0,1 % à 2 % sur la construction, la reconstruction et l'agrandissement des bâtiments, ont atteint un produit proche de 710 millions de francs. Elle permet le financement de quatre types d'actions :

- l'acquisition de terrains dans des zones à fort intérêt biologique ou paysager ;
- la participation aux acquisitions du Conservatoire du littoral ou des communes ou groupements intercommunaux ;
- l'aménagement et l'entretien des espaces acquis et des espaces verts des collectivités locales ;
- l'acquisition, l'aménagement et la gestion des sentiers du Plan départemental des itinéraires de promenades et de randonnées, des chemins et servitudes de halage des voies d'eau domaniales non concédées ainsi que des chemins situés le long des autres cours d'eau.

Les départements côtiers et alpins ont été pilotes en matière d'espaces naturels sensibles. Ailleurs, la mise en place de la taxe départementale sur les espaces naturels sensibles, plus récente, est intervenue après la réalisation d'un inventaire du patrimoine naturel. Les départements urbains, enfin, l'utilisent dans une optique de protection des espaces verts face à la pression foncière.

La politique menée par les départements dans le domaine des espaces naturels sensibles n'est pas sans relation avec l'application de la directive « habitats » et la question de l'étendue et du mode de protection des sites « Natura 2000 », qu'il s'agisse des conflits potentiels

d'intérêt entre protection de la nature et utilisateurs des espaces ou du financement des mesures de protection décidées.

En ce qui concerne l'eau, les conseils généraux sont responsables de la programmation des crédits du Fonds national de développement des adductions d'eau (FNDAE) qui représentent environ le quart du budget eau des départements. Ils apportent en outre aux communes un conseil financier et juridique ainsi qu'une aide technique par l'intermédiaire des services d'Assistance technique aux exploitants de stations d'épuration (Satese).

D'après les éléments d'information rassemblés par l'Assemblée des présidents des conseils généraux de France (APCG), la quasi-totalité des départements affichent parmi leurs priorités une meilleure connaissance de la ressource en eau. Leur intervention prend souvent la forme de mesures préventives, comme la définition de périmètres de protection autour des captages d'eau potable. La question de l'abandon de certains captages dont la qualité n'est plus satisfaisante et de leur substitution par d'autres points de prélèvement est de leur ressort : plus de six

départements sur dix sont pourvus d'un schéma départemental d'alimentation en eau potable. Huit départements sur dix ont en outre initié une réflexion sur la gestion des eaux usées, notamment par la mise en place d'un schéma directeur départemental d'assainissement.

Les services d'Assistance technique aux exploitants de stations d'épuration ou services équivalents existent dans la quasi-totalité des départements. La plupart se trouvent au sein du conseil général, les autres étant rattachés à la Ddass, à l'agence de l'Eau ou à la région. Ils assurent des missions d'assistance technique et de conseil aux exploitants des stations d'épuration : examen du fonctionnement des stations, assistance à la réception des travaux, formation du personnel, diagnostic de qualité des réseaux, etc.

Les conseils généraux interviennent également dans le financement des stations d'épuration, ou dans la mise en place de systèmes d'assainissement autonome. Nombre d'entre eux, enfin, sont partie prenante dans la définition et l'application des mesures agri-environnementales.

Les interventions des conseils généraux dans le domaine de l'eau apparaissent donc



La gestion de l'eau dans quelques pays d'Europe

La France dispose d'un large éventail de systèmes. Dans le cadre de la régie, qui concerne environ le quart de la population desservie, mais plus de la moitié du nombre des groupements intercommunaux, la collectivité assure seule la totalité du service (investissement et exploitation). La responsabilité directe des communes est également très étendue dans le cadre de la régie intéressée ou de la gérance qui constituent des formes très atténuées de délégation, où le mandataire n'est rémunéré que sur la base d'un forfait (gérance) ou d'une prime comportant une part d'intéressement (régie intéressée).

Dans les contrats de concession et d'affermage, la collectivité confie à l'entreprise l'exécution du service pour une durée déterminée, moyennant le droit d'en percevoir le prix sur les usagers. Si dans le cas de l'affermage la mission de définir les investissements nécessaires, de les programmer, d'en assurer la réalisation et le financement incombe à la collectivité, en revanche, dans le cadre de la concession, le partenaire privé assume cette fonction de maître d'ouvrage.

Ces formes juridiques classiques de délégation ont aujourd'hui perdu de leur spécificité pour se

transformer en contrats de type hybride souvent très complexes, qui s'exercent en outre dans un contexte très peu concurrentiel.

Au Royaume-Uni, le mouvement de privatisation des services d'eau et d'assainissement, intervenu en 1989, a abouti à la création de dix compagnies de l'eau (*water service companies*) propriétaires des systèmes urbains de gestion de l'eau. Ces entreprises privées assurent 75 % de la distribution d'eau potable et ont le monopole de l'assainissement - épuration. Une trentaine de sociétés d'alimentation en eau (*water only companies*), réalisant 25 % de la distribution d'eau potable, sont en outre soumises au même régime de régulation que les compagnies privatisées. Le système britannique fait donc appel à des entreprises privées qui possèdent et organisent les services de gestion de l'eau à l'échelle régionale, sans plus aucune participation des collectivités locales.

En Allemagne, les communes gèrent directement toutes les affaires locales et ont la possibilité de créer, pour la gestion des services urbains locaux, des sociétés de droit privé. La quasi-totalité des grandes villes allemandes a ainsi confié la gestion des services urbains d'eau et d'assainissement à des entreprises municipales, qui leur permettent de conserver une maîtrise du service dans un cadre plus souple que celui des services municipaux.

comme particulièrement diversifiées (maîtrise d'ouvrage, financement, assistance technique, coordination, etc.), ce qui nuit quelque peu à leur lisibilité au plan national. Au niveau local, cependant, leur action prend en général tout son sens.

Souvent plus récente, l'action des départements dans le domaine des **déchets** a aujourd'hui acquis une dimension significative. D'après l'APCG, les trois quarts des départements ont mis en place une politique d'aide aux communes pour la gestion des déchets ménagers et

assimilés, en général sous la forme d'une aide aux investissements : subventions à la mise en place d'une collecte sélective, de nouvelles unités de traitement (déchetteries, centres de compostage, centres de transfert), aides à la réhabilitation des décharges, etc.

Dans la majorité des cas, les départements jouent un rôle de cofinanceur dans le cadre de conventions passées avec l'Ademe, Éco-Emballages ou les conseils régionaux. Pour une demi-douzaine de départements, cependant, l'implication est plus directe puisque les

10

Les plans départementaux d'élimination des déchets ménagers et assimilés

L'élaboration de plans départementaux d'élimination des déchets ménagers et assimilés est inscrite dans la loi du 13 juillet 1992. L'objectif de ces plans est d'établir, à partir d'une analyse du gisement de déchets et de son évolution, et d'un inventaire des équipements utilisés dans le département, les nouveaux équipements à réaliser et les investissements à engager d'ici 2002.

Les plans devaient être élaborés avant février 1996. Cette échéance a cependant été largement dépassée par la plupart des départements. En juin 1998, on comptait 79 plans adoptés par arrêté préfectoral (dont un couvrant deux départements), six plans en phase d'enquête publique, sept plans approuvés par les commissions départementales, deux plans en cours de réexamen (annulation de l'arrêté préfectoral par les tribunaux administratifs) et cinq plans restant à élaborer.

La plupart des plans adoptés devront cependant être révisés, ou tout au moins « relus » à la lumière de la circulaire du ministère de l'Environnement du 28 avril 1998. Celle-ci précise en effet l'objectif à atteindre à l'échelle nationale : à terme, « *la moitié des déchets dont l'élimination est de la responsabilité des collectivités locales doit être collectée pour récupérer des matériaux en vue de leur réutilisation, de leur recyclage, de leur traitement biologique ou de l'épandage agricole* ». Or, l'analyse de 47 plans (concernant une population de 22 millions d'habitants pour un gisement de 8,5 millions de tonnes de déchets) réalisée par l'Ademe en 1997 a montré qu'une grande majorité faisait la part belle à l'incinération avec récupération d'énergie, au détriment des autres formes de valorisation. Selon les prévisions de ces plans, 57 % des ordures ménagères devraient ainsi prendre le chemin de l'incinérateur en 2002 (contre 33 % actuellement), 15 % celui du recyclage et 8 % celui du compostage.

Certains plans particulièrement « pro-incinération » devront donc être complètement révisés.

L'objectif national établi par la circulaire n'engage pas, cependant, chaque département de manière individuelle. Le ministère de l'Environnement reconnaît qu'il est nécessaire de tenir compte des spécificités territoriales (démographie, urbanisation, etc.) pour déterminer les objectifs pertinents propres à chaque département.

Malgré le recours massif à l'incinération inscrit dans nombre des plans analysés par l'Ademe, les équipements prévus concernent largement le tri et la collecte sélective : d'ici à 2002, les 47 plans prévoient de multiplier le nombre de centres de tri par quatre et le nombre de déchetteries par trois.

Alors que la phase d'élaboration des plans tire maintenant à sa fin, la question de la mise en œuvre effective des dispositions qu'ils prévoient sur le terrain reste posée. En théorie, les plans départementaux sont opposables aux collectivités et il appartient au préfet de prendre des mesures si un plan n'est pas respecté. En pratique, on recherchera avant tout la concertation avec les élus locaux.



Source : ministère de l'Aménagement du territoire et de l'Environnement [DPPR].

conseils généraux ont repris à l'État (comme cela leur a été rendu possible par la loi du 2 février 1995), la responsabilité de l'élaboration et du suivi du plan départemental de gestion des déchets ménagers et assimilés.

Le rôle des départements dans le domaine des déchets évolue. D'une part, les plans vont entrer dans une phase opérationnelle durant laquelle les conseils généraux devraient être particulièrement sollicités. D'autre part, l'échelon départemental apparaît comme bien adapté pour répondre à la demande d'assistance technique ou juridique, de coordination et d'organisation des solidarités entre communes.

Les interventions des départements se sont développées au-delà de leurs compétences strictes et recouvrent aujourd'hui un champ d'action relativement vaste. Les engagements financiers demeurent limités par rapport au total des dépenses environnement des collectivités locales, mais dans de nombreux cas, ils représentent le complément indispensable qui permet aux opérations prévues d'être réalisées.

L'action des régions

Les champs d'intervention

Autrefois limitées à la protection du patrimoine écologique et à l'amélioration du cadre de vie, les actions des régions tendent à s'étendre aujourd'hui à l'ensemble du champ de l'environnement.

Dans le domaine de l'eau, les actions des régions concernent l'aménagement des fleuves et rivières (maîtrise des eaux de la Loire en région Centre et Pays de la Loire par exemple), la protection de la ressource en eau et la lutte contre les pollutions, notamment d'origine agricole. Les régions interviennent également dans la gestion des déchets industriels spéciaux et banals, hospitaliers et, dans une moindre mesure, ménagers.

La protection du patrimoine écologique et l'amélioration du cadre de vie constituent toujours des champs d'intervention privilégiés des conseils régionaux, à travers la gestion des parcs naturels régionaux, la protection des sites, l'aménagement des forêts ou encore la restauration du patrimoine bâti. Enfin, l'air et le bruit font l'objet de politiques actives dans certaines régions, et notamment en Île-de-France.

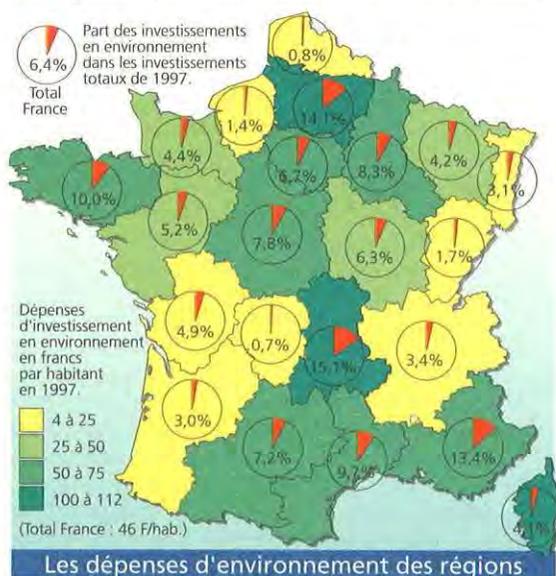
D'autres actions liées à la protection de l'environnement sont également menées dans le cadre des politiques transversales, qu'il s'agisse de programmes de formation et de sensibilisation à l'environnement, d'aides aux entreprises pour la mise en place de technologies propres ou économes en énergie ou encore de dispositifs de suivi et d'évaluation des politiques régionales.

De nombreuses régions ont mis en place des organismes spécifiques, les agences régionales pour l'environnement, qui se substituent parfois au service environnement du conseil régional et ont pour mission de mettre en œuvre la politique environnementale de la région. En 1996, on en comptait près d'une dizaine : Aquitaine, Île-de-France, Languedoc-Roussillon, Lorraine, Midi-Pyrénées, Nord-Pas-de-Calais, Poitou-Charentes, Provence-Alpes-Côte d'Azur, Rhône-Alpes.

Parallèlement, les observatoires régionaux de l'environnement se sont multipliés ces dernières années. Ces structures de taille et d'ambition variables assurent une mission de collecte de l'information environnementale, de veille et de concertation. Elles visent à rassembler les acteurs locaux de l'environnement et fournissent des données liées à l'état et à la gestion de l'environnement.

Les dépenses

L'Assemblée permanente des conseils régionaux effectue un suivi régulier des dépenses des régions, par domaine d'intervention et type de dépense (investissement et fonctionnement).



Il n'existe pas cependant, en comptabilité publique, de chapitre « Environnement ». Il est donc assez difficile d'estimer avec précision, à partir des documents budgétaires, les dépenses spécifiques pour la protection de l'environnement.

Les dépenses d'investissement des régions dans le domaine du développement rural et de l'environnement se sont élevées à 2,6 milliards de francs pour l'ensemble de la France en 1997, dont près de 700 millions de francs pour l'Île-de-France et 300 millions pour Provence-Alpes-Côte d'Azur. Les cinq régions principales en termes de montant dépensé (Île-de-France, Provence-Alpes-Côte d'Azur, Picardie, Bretagne et Centre) représentent 1,5 milliards de francs d'investissements, soit près de 60 % du total. Ces dépenses incluent les investissements réalisés pour l'aménagement rural, les contrats de pays, l'aménagement des eaux, la lutte contre les pollutions ou encore la préservation du milieu naturel. Elles ne correspondent donc pas *stricto sensu* aux dépenses environnement telles que définies pour les communes.

En moyenne, les dépenses d'investissement dans le domaine du développement rural et de l'environnement représentent 6,4 % des dépenses totales d'investissement des régions, avec des écarts importants d'une région à l'autre (0,7 % dans le Limousin, contre 15 % en Auvergne). La moitié des régions consacrent cependant plus de 5 % de leurs investissements à l'aménagement rural et l'environnement. Rapportée au nombre d'habitants, la dépense d'investissement dans ce domaine s'établit en moyenne à 46 francs par habitant (de 4 à 112 francs). La moyenne des dépenses de fonctionnement affectées à l'environnement se situe aux alentours de 30 francs par habitant, ce qui porte la dépense totale (investissement et fonctionnement) à 76 francs par habitant.

En Île-de-France, les dépenses dans le domaine de l'environnement concernent principalement la gestion de l'eau et des déchets, les transports et l'amélioration du cadre de vie (lutte contre le bruit et la pollution de l'air). Les investissements dans le domaine de l'environnement s'établissent à près de 700 millions de francs (63 francs par habitant), soit 6,7 % du budget total d'investissement.

Les plans régionaux d'élimination des déchets industriels spéciaux

Les modalités d'élaboration des plans régionaux d'élimination des déchets industriels spéciaux (Predis) sont définies par le décret de février 1993 pris en application de la loi du 13 juillet 1992.

Les Predis sont élaborés à l'initiative du préfet de région ou du conseil régional, s'il en fait la demande, assisté d'une commission rassemblant des représentants de l'État, de l'Ademe, du conseil régional, des professionnels des déchets et des associations agréées. Après consultation publique, le plan est approuvé par le préfet et acquiert un caractère d'opposabilité. La commission assure le suivi et l'évaluation de la mise en œuvre du plan.

Les Predis doivent comprendre :

- un inventaire prospectif à l'horizon de dix ans de la production de déchets ;
- le recensement des installations existantes de traitement des déchets industriels spéciaux ;
- la mention des installations à créer pour atteindre les objectifs de réduction des quantités de déchets ultimes ;
- des recommandations visant la réduction à la source des quantités de déchets ;
- les priorités à retenir en vue d'atteindre les objectifs de la loi de 1992.

En mars 1998, deux ans après l'échéance légale,

19 des 22 Predis avaient été adoptés. Une analyse des dossiers existants, menée par l'Ifen en 1997, révèle l'hétérogénéité des gisements pris en compte dans les différentes régions. Au total, sur la base des inventaires réalisés, on estime à près de 9 millions de tonnes le gisement de déchets industriels spéciaux (non compris les déchets sidérurgiques et miniers), dont 65% sont générés par quatre régions (Lorraine, Nord-Pas-de-Calais, Rhône-Alpes et Provence-Alpes-Côte d'Azur). Ces régions sont logiquement celles qui s'intéressent le plus à la question des déchets industriels spéciaux et se sont le plus investies dans l'élaboration de leur Predis.

Les filières d'élimination des déchets industriels spéciaux sont le stockage, le traitement physico-chimique et la valorisation. Le stockage en décharge interne ou collective demeure cependant le mode principal d'élimination dans la majorité des régions. La loi du 13 juillet 1992 instituait la règle « une décharge de classe I par région ». Prévu pour favoriser la proximité, ce schéma s'est cependant révélé trop restrictif, la faible activité industrielle de certaines régions ne justifiant pas la création d'un centre de stockage. Une modification de la loi (février 1995) autorise désormais le regroupement de deux régions. On devrait compter finalement quatre à six nouveaux centres de stockage, qui viendront s'ajouter aux douze existants.

La région Provence-Alpes-Côte d'Azur, dont les investissements dans le domaine de l'aménagement rural et de l'environnement s'élèvent à près de 300 millions de francs (67 francs par habitant), intervient principalement pour la gestion de l'eau, des déchets et des espaces naturels (parcs naturels régionaux, aménagement des cours d'eau, catastrophes naturelles). La région participe en outre à des actions d'éducation - sensibilisation à l'environnement et intervient dans le domaine de l'énergie (économies d'énergie, énergies renouvelables).

En Picardie, la dépense d'investissement dans le domaine de l'aménagement rural et de l'environnement s'élève à près de 200 millions de francs (100 francs par habitant). Les dépenses sont consacrées essentiellement à la gestion des déchets, la maîtrise de l'énergie, la lutte contre les pollutions et le bruit et la gestion du patrimoine naturel, ainsi qu'aux actions de sensibilisation dans le domaine de l'environnement.

Les régions Bretagne et Centre consacrent chacune 180 millions de francs aux investissements pour l'aménagement rural et l'environnement. En Bretagne, l'eau constitue le domaine d'intervention prioritaire, à la fois pour l'amélioration de la qualité des eaux et la préservation des ressources. La protection des espaces naturels régionaux constitue le second poste de dépense. La région Centre consacre d'importants moyens à l'aménagement de la Loire, à la gestion de l'eau et des espaces naturels, le reste étant affecté aux actions de sensibilisation et aux « emplois verts ».

Perspectives

Les actions des collectivités locales dans le domaine de l'environnement sont caractérisées par un dynamisme réel. Le rôle des collectivités dans le montage de partenariats entre acteurs locaux, publics et privés est crucial non seulement pour l'amélioration de la protection de l'environnement mais aussi pour l'émergence de nouveaux emplois adaptés à la demande sociale.

L'action des collectivités locales risque cependant de rencontrer certaines difficultés dans les années qui viennent. On constate déjà une fracture entre les collectivités aux ressources financières abondantes, capables de prendre des initiatives innovantes, et les collectivités aux ressources limitées, souvent déjà très

sollicitées (aide sociale notamment), qui font difficilement face aux obligations imposées par la réglementation. Des mécanismes d'actions partenariales (contrats de plan, par exemple) et de solidarité entre collectivités (actions visant à la péréquation du prix de l'eau entre communes d'un même département, par exemple) pourraient permettre d'amoindrir ces inégalités.

Enfin, la croissance des coûts de la protection de l'environnement oblige à accroître les efforts de contrôle des prix des services. La recherche de l'efficacité peut inciter, par exemple, à développer de nouveaux modes d'intervention, plus proches des préoccupations des habitants, en impliquant davantage les citoyens dans les actions menées, comme l'illustre le cas du tri à la source des déchets ou des déchetteries. Elle peut inciter également à accroître le recours aux prestations de services facturées en fonction du service rendu, de façon à responsabiliser les acteurs concernés. Mais cette option est en partie en contradiction avec le développement de la solidarité entre collectivités. ■

Pour en savoir plus...

- Ademe, 1997, *Bilan des plans départementaux d'élimination des déchets et informations détaillées par département*.
- APCG, 1997, *Les conseils généraux et les espaces naturels sensibles*.
- APCG, 1997, *L'eau et les conseils généraux*.
- Baste S., 1997, *La gestion des déchets industriels spéciaux dans les régions françaises : typologie des régions*, stage Ifen.
- Cour des comptes, 1997, *La gestion des services publics locaux d'eau et d'assainissement*, rapport public particulier.
- Couvreur A. et Hintermann F., 1997, *Synthèse Écoloc 1997*, Bipe.
- Defeuilley C., 1996, *Le service public au défi de l'efficacité économique : les contrats de délégation dans la gestion des déchets*, thèse d'État.
- Ministère de l'Aménagement du territoire et de l'Environnement et Ifen, 1998, *Données économiques de l'environnement*.
- Ministère de l'Intérieur, direction générale des Collectivités locales, 1997, *Les collectivités locales en chiffres*.