



L'action des collectivités locales

Bien que les compétences juridiques des collectivités locales en environnement soient relativement circonscrites, le rôle de celles-ci est de plus en plus important. On estime que les communes, les départements et les régions ont dépensé au total pour l'environnement près de 94 milliards de francs en 1992.

Ce sont les communes qui dépensent le plus en raison des lourdes charges de gestion qui leur incombent : alimentation en eau potable, assainissement collectif, ramassage, traitement et élimination des ordures ménagères, aménagement des espaces verts urbains.

Les départements, grâce notamment au produit de la taxe relative aux espaces naturels sensibles, ont pu dégager des ressources qu'ils investissent dans l'acquisition et la gestion d'espaces naturels. Ils consacrent aussi de plus en plus de moyens à la gestion de l'eau et des déchets.

La contribution des régions, quant à elle, est aussi en nette progression. Elles investissent systématiquement dans les parcs naturels régionaux présents sur leur territoire et consacrent de fortes sommes à la politique de l'eau.

Il faut néanmoins relativiser l'ensemble de ces dépenses en proportion du budget global des collectivités locales.

1 LES COMPÉTENCES DES COLLECTIVITÉS LOCALES

L'article 1^{er} de la loi n° 83-8 du 7 janvier 1983 relative à la répartition des compétences dispose que « les communes, les départements et les régions (...) concourent avec l'État (...) à la protection de l'environnement et à l'amélioration du cadre de vie ». Bien qu'à ce jour l'environnement constitue un domaine n'ayant fait l'objet que d'une décentralisation très limitée, à la différence par exemple de l'urbanisme, il n'en demeure pas moins que les collectivités locales disposent d'un certain nombre de compétences directes en matière d'environnement.

Parmi les plus importantes, figuraient à la fin de 1993 :

- pour les régions, l'initiative de la création des parcs naturels régionaux ;
- pour les départements, l'élaboration et la mise en œuvre d'une politique d'espaces naturels sensibles, un plan départemental d'itinéraires de promenades et de randonnées et la création du service départemental d'incendie et de secours ;
- pour les communes, la police municipale, la collecte, le traitement et l'élimination des déchets ménagers, la gestion et le financement du service public d'assainissement collectif et du service public d'alimentation en eau potable, l'instauration de réglementations particulières en matière de publicité ou l'interdiction de l'accès à certaines voies aux véhicules.

En outre, la protection et la mise en valeur de l'environnement constituent l'une des quatre compétences « optionnelles » des communautés de communes ou des communautés de villes.

D'autres compétences exercées par les collectivités locales sont susceptibles d'affecter positivement ou négativement l'environnement. Par exemple, le financement d'actions structurantes d'aménagement du territoire régional pour les régions ; les opérations d'équipement rural ou de voirie départementale pour les départements ainsi que les actions en environnement des conseils en architecture, urbanisme et environnement ; la planification urbaine et l'élaboration des documents d'urbanisme pour les communes ainsi que la gestion des permis d'espaces verts ou des transports urbains. On doit d'ailleurs souligner la très forte disparité des compétences directes, certaines étant très précises, clairement attribuées ou données sous certaines conditions, d'autres étant de portée générale ou largement partagées.

2 LES DÉPENSES DES COMMUNES

Une enquête réalisée par Bipe Conseil, pour le compte de la Caisse des dépôts et consignations, avec le concours de l'Association des maires de France, montre que les communes ont dépensé 84 milliards de francs pour l'environnement en 1992. Ce résultat

doit être cependant considéré avec prudence. Il s'agit en effet d'une estimation élaborée à partir des réponses de 450 communes sur les 4 486 communes de plus de 2 000 habitants ayant été interrogées. Les dépenses des communes concernant la mobilisation de la ressource en eau et le cadre de vie sont incluses dans cette estimation.

La répartition par nature

Selon cette même source (Ecoloc, Bipe Conseil), la part des investissements dans les dépenses d'environnement des communes s'élève à 22 milliards de francs, soit 26 %. Ils représentent 16 % de l'ensemble des investissements des communes. L'environnement est donc d'ores et déjà considéré comme une préoccupation majeure des communes et celles-ci investissent plus pour l'environnement que pour la culture ou l'enseignement et la formation.

La répartition par domaine

La répartition par domaine d'action révèle une large prépondérance des dépenses relatives au cycle de l'eau. En effet, celles-ci représentent 59 % du total en 1992.

Considérée dans son sens le plus large, la part des dépenses relatives aux déchets s'élève à 27 % de l'ensemble des dépenses environnement

des communes, celles-ci incluant aussi bien les dépenses en matière de collecte et de traitement des déchets (21 %) que celles inhérentes au nettoyage des rues (6 %). La part de la collecte et du traitement des déchets a eu tendance à augmenter ces dernières années, en raison notamment de l'effort opéré par les responsables municipaux. Les dépenses relatives au cadre de vie représentent une part significative (11 %). Amenées à choisir parmi 23 types d'interventions en matière d'environnement, plus de 85 % des communes de l'échantillon placent d'ailleurs la propreté des rues et l'aménagement des espaces verts en tête de leurs interventions prioritaires. Enfin, les dépenses en faveur du patrimoine écologique ou pour la lutte contre le bruit paraissent relativement faibles (respectivement 2 et 1 % du total). Il faut toutefois souligner que la lutte contre le bruit peut être intégrée à de nombreux travaux d'équipement des collec-

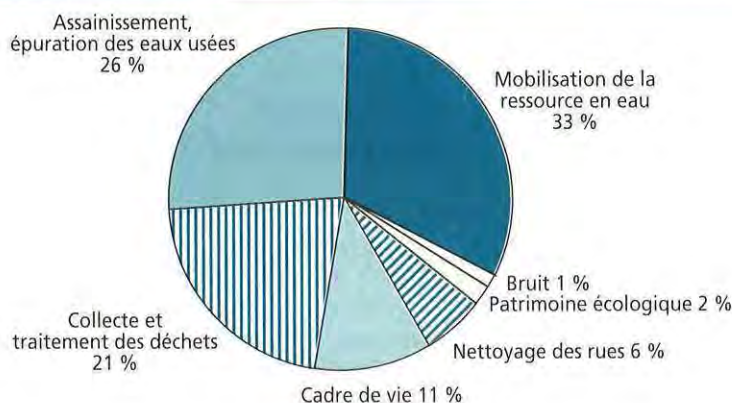
tivités – construction des routes, de logements, etc. – sans que la dimension spécifiquement « environnement » soit clairement identifiée.

Dans l'ensemble, l'étude de Bipe Conseil révèle une certaine similitude des soucis et des aspirations des maires à l'égard de l'environnement. Toutefois, deux facteurs de disparité apparaissent dans le comportement des villes : la taille et la situation géographique. Les villes de plus de 50 000 habitants témoignent d'une volonté de s'engager plus avant dans une gestion globale de l'environnement, en y intégrant les questions de trafic urbain (84 % des mairies y sont favorables), le dialogue avec les associations écologiques (74 %), la réhabilitation des banlieues (68 %), la gestion de l'énergie (64 %) et même celle des espaces ruraux et naturels (55 %). Selon la situation géographique, les communes se comportent différemment. Les communes du Nord-Ouest (Haute et Basse-Normandie,

Picardie et Nord-Pas-de-Calais) affichent des priorités généralement plus marquées en faveur de l'environnement. Dans ces régions, la croissance des dépenses d'environnement est supérieure à la moyenne. Cela peut s'expliquer par les problèmes hérités du passé et par la sensibilité de l'opinion publique. En revanche, les communes de l'Ouest et du Sud-Ouest ont des perspectives d'investissement plus limitées que dans les autres régions.

3 LES DÉPENSES DES DÉPARTEMENTS

Des données sont disponibles sur l'effort budgétaire global des départements dans le domaine de l'environnement grâce à une enquête réalisée par Eco-Espace-Conseil, cabinet de conseil en environnement. Ont répondu à l'enquête 63 départements. Les chiffres cités ci-après sont extraits de cette étude.



(1) En 1992.

Source : Bipe conseil.

Répartition des dépenses d'environnement des communes par domaine d'action (1)

Total des dépenses des collectivités locales ⁽¹⁾

Selon les *Données économiques de l'environnement* (Bipe Conseil pour le ministère de l'Environnement), les dépenses des collectivités locales pour la protection de l'environnement se sont élevées à 56,6 milliards de francs en 1992. Si l'on prend en compte en outre les dépenses relatives à la mobilisation de la ressource en eau (28,3 milliards de francs) et celles relatives au cadre de vie (8,9 milliards de francs), le total des

dépenses des collectivités locales est estimé par Bipe Conseil à 93,8 milliards de francs en 1992.

La répartition entre les collectivités locales peut être approchée comme suit.

– Dépenses des communes : 84 milliards de francs (estimation par Bipe Conseil pour le compte de la Caisse des dépôts et consignations).

– Dépenses des départements : 7,05 milliards de francs (estimation par Eco-Espace Conseil

pour le compte de l'assemblée des présidents de conseils généraux).

– Dépenses des régions : 1,1 milliard de francs (enquête du conseil économique et social de la région Basse-Normandie).

En outre, divers établissements publics locaux font également des dépenses dans le domaine de l'environnement.

(1) Croisement des sources.

Les résultats globaux

En 1992 les départements ont consacré en moyenne à l'environnement 3,44 % de leur budget global (en crédits votés, investissements + fonctionnement). Cela représente, pour les 60 départements qui ont répondu sur ce point à l'enquête, 4,88 milliards de francs. Dans les dépenses d'environnement, ont été prises en compte les dépenses relatives à : eau, air, déchets,

bruit, milieu naturel, paysage, cadre de vie, énergie, sols, information-sensibilisation.

La part du budget environnement apparaît en croissance régulière : 3,02 % en 1991, 3,44 % en 1992, 3,61 % en 1993 (pour le budget primitif). Si l'on extrapole ces résultats à l'ensemble des départements, cela représente 7,05 milliards de francs sur un budget global de 195,4 milliards de francs (budget primitif

1993, toutes dépenses confondues, hors Paris).

Les résultats par département

Cet effort financier est très variable suivant les départements. Les départements qui soutiennent l'effort le plus important (part des dépenses environnement par rapport à leur budget global) étaient, en 1992, la Nièvre (14,71 %) et

Budget environnement des conseils généraux des départements de l'enquête ⁽¹⁾

	1991	1992	1993 ⁽²⁾
Budget total	137 059	142 008	123 452
Budget environnement	4 146	4 887	4 452
Part budget env. : budget total	3,02 %	3,44 %	3,61 %
Budget env. moyen par département	69,1	81,4	74,2

(1) En millions de francs.

(2) Les chiffres de 1993 ne représentent que le budget primitif.

Source : Eco-Espace Conseil.

Répartition moyenne des domaines d'action
au sein du budget départemental consacré à l'environnement ⁽¹⁾

Domaines	1991	1992	1993 ⁽¹⁾
Eau	53,89	53,46	52,84
Milieu naturel	13,33	15,28	15,32
Cadre de vie	13,50	12,41	11,98
Déchets	2,23	3,34	3,34
Paysage	1,42	3,20	2,72
Sensibilisation	1,89	2,05	2,44
Air	1,48	1,36	1,54
Bruit	0,19	0,17	0,42
Énergie	0,33	0,37	0,40
Sols	0,20	0,17	0,28
Autre	11,54	8,19	8,72
Total	100 %	100 %	100 %

(1) Les chiffres 1993 n'incluent pas les décisions modificatives.

Source : Éco-Espace Conseil.

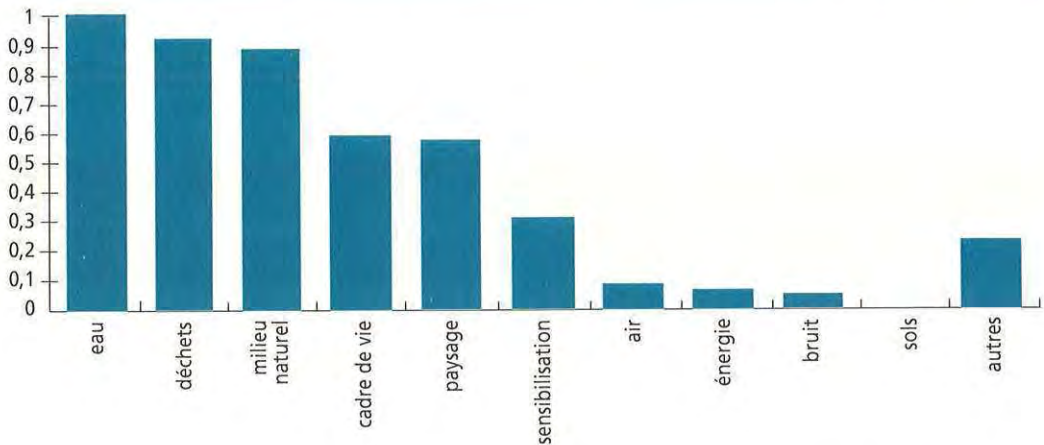
l'Ardèche (13,44 %). En valeur absolue, les départements (hors Paris) qui consacrent les financements les plus importants à l'environnement étaient, toujours en 1992 : le Haut-Rhin (196,8 millions de francs), la Côte-d'Or (189,3 MF), la Nièvre (188,3 MF), l'Ille-et-Vilaine

(177,5 MF) et le Lot-et-Garonne (166,2 MF).

Les résultats par domaine

En théorie les compétences des départements en environnement sont assez limitées : les espaces naturels sensibles,

le plan départemental des itinéraires de randonnées, le service départemental d'incendie et de secours. Néanmoins, la loi de décentralisation du 7 janvier 1983 précise, dans son article premier, que le département concourt avec l'État, les communes et les régions, à la protection de l'environnement et à l'amélioration du



Exemple : 1 pour l'eau, ce qui signifie que ce domaine a été cité comme prioritaire par tous les départements.

Source : Eco-Espace Conseil, novembre 1993.

Domaines d'action cités prioritaires par les départements en matière d'environnement

L'action des collectivités locales

cadre de vie sans qu'aucun texte important ne soit toutefois venu concrétiser cette intention. Dans la pratique, les départements constituent un niveau d'approche adapté à la gestion de l'environnement dans beaucoup de secteurs et ont été ainsi amenés à intervenir de plus en plus, de leur propre initiative. Par ordre d'importance des budgets, on trouve : la gestion de l'eau, les milieux naturels, le cadre de vie, la gestion des déchets, la protection et la mise en valeur des paysages, les actions de sensibilisation et de formation, la lutte contre la pollution de l'air, contre le bruit, les actions pour les économies d'énergie et les énergies renouvelables, la protection des sols.

Il faut souligner que les critères financiers ne sont pas un indicateur absolu des priorités

exprimées par les départements. En effet, la gestion des déchets constitue le deuxième domaine d'action prioritaire juste après la gestion de l'eau pour 92 % des départements alors qu'elle ne s'inscrit, en terme de budget, qu'au quatrième rang.

Les recettes spécifiques

Certains fonds ont été institués dans le domaine de l'environnement et transitent par le département.

- **Le fonds national de développement des adductions d'eau (FNDAE).** Ce fonds est réparti chaque année entre les départements et ceux-ci l'affectent ensuite aux investissements d'alimentation en eau et d'assainissement des communes rurales.

- **Le fonds d'amortissement des charges d'électrification (FACE).** Le FACE est alimenté par une taxe sur les consommations d'électricité. Depuis 1992, il comprend une dotation spécifique destinée au soutien à l'enfouissement des réseaux moyenne tension existants.

Par ailleurs, certaines taxes peuvent être instituées par le département pour soutenir la politique d'environnement.

- **La taxe départementale sur les espaces naturels sensibles (TDENS).** Elle a été instituée en 1985, en remplacement de la taxe départementale d'espaces verts. Chaque département peut décider de l'instituer ou non. Son assiette est assise sur les constructions nouvelles. Le produit de la taxe doit être affecté à l'acquisition ou à la

Recettes spécifiques déclarées perçues par les départements ⁽¹⁾

	1991	1992	1993
Montants totaux perçus (tous départements confondus) ⁽²⁾			
• FNDAE	759,16	833,92	786,94
• CAUE	102,84	89,31	91,31
• TDENS	144,97	190,13	186,34
• FACE		128,81	119,59
Moyenne par département			
• FNDAE	17,25	18,95	17,88
• CAUE	2,85	2,48	2,53
• TDENS	4,99	6,55	6,42
• FACE		4,02	3,73

(1) En millions de francs.

(2) Le nombre de départements qui ont déclaré le montant FNDAE, FACE, TDENS et CAUE dans les réponses du questionnaire est donné dans le tableau ci-dessous.

Recettes	FNDAE	CAUE	TDENS	FACE
Nombre de départements	44	36	29	32

Source : Éco-Espace Conseil.

gestion d'espaces naturels ouverts au public.

• **La taxe pour les conseils d'architecture, d'urbanisme et de l'environnement.** Comme la TDENS, la taxe départementale pour le financement des CAUE, créée en 1981, est facultative. Son assiette est la même que la TDENS. Son produit est affecté au financement des CAUE dont le budget est parfois complété par les conseils généraux.

4 LES DÉPENSES DES RÉGIONS

À l'exception des parcs naturels régionaux (décrets du 24 octobre 1975 puis du 25 avril 1988), l'environnement ne fait pas l'objet d'une attribution spécifique de compétences auprès des régions. Celles-ci ont cependant un budget environnement qui dépasse celui des seuls parcs régionaux. Cette politique s'inspire des principes généraux de la loi de décentralisation du 7 janvier 1983 et résulte de la volonté des élus. Les toutes récentes compétences issues des lois sur l'eau et les déchets n'ont pas encore eu d'incidences financières notables. Des données sur les dépenses en environnement des régions sont disponibles grâce à une étude publiée en 1993 par le conseil économique et social de la région Basse-Normandie : « Les politiques d'environnement des conseils régionaux

de 1989 à 1992 ». Cette étude a été réalisée par enquête auprès de chacun des 22 conseils régionaux de métropole.

L'effort budgétaire des régions

Les régions ont dépensé au total en 1992 plus de 1 milliard de francs pour l'environnement, c'est-à-dire 60 % de plus qu'en 1989. Les dépenses sont donc en forte expansion même si certaines régions (Auvergne, Languedoc-Roussillon) marquent un palier dans la progression de leurs dépenses.

Cette dépense est cependant inégalement répartie. La moitié des régions ont dépensé plus de 30 millions de francs, mais ce sont logiquement les régions les plus urbanisées et confrontées à d'importants problèmes d'environnement qui sont les plus dépensières. Ainsi, quand le Limousin consacrait, en 1991, 7 millions de francs à l'environnement (soit 1,17 % de son budget), l'Île-de-France y consacrait 424 millions (4 % de son budget), Provence-Alpes-Côte-d'Azur 130 millions (3,56 % de son budget) et Rhône-Alpes 83 millions (2,03 % de son budget).

En francs par habitant, les distorsions entre régions sont tout aussi nettes. La Corse dépensait 120 francs par habitant pour l'environnement en 1991, la majorité des régions oscillant entre 8 et 18 francs. L'effort particulier de la Corse s'explique notamment par la

place accordée à la prévention des incendies de forêts (33 % des dépenses).

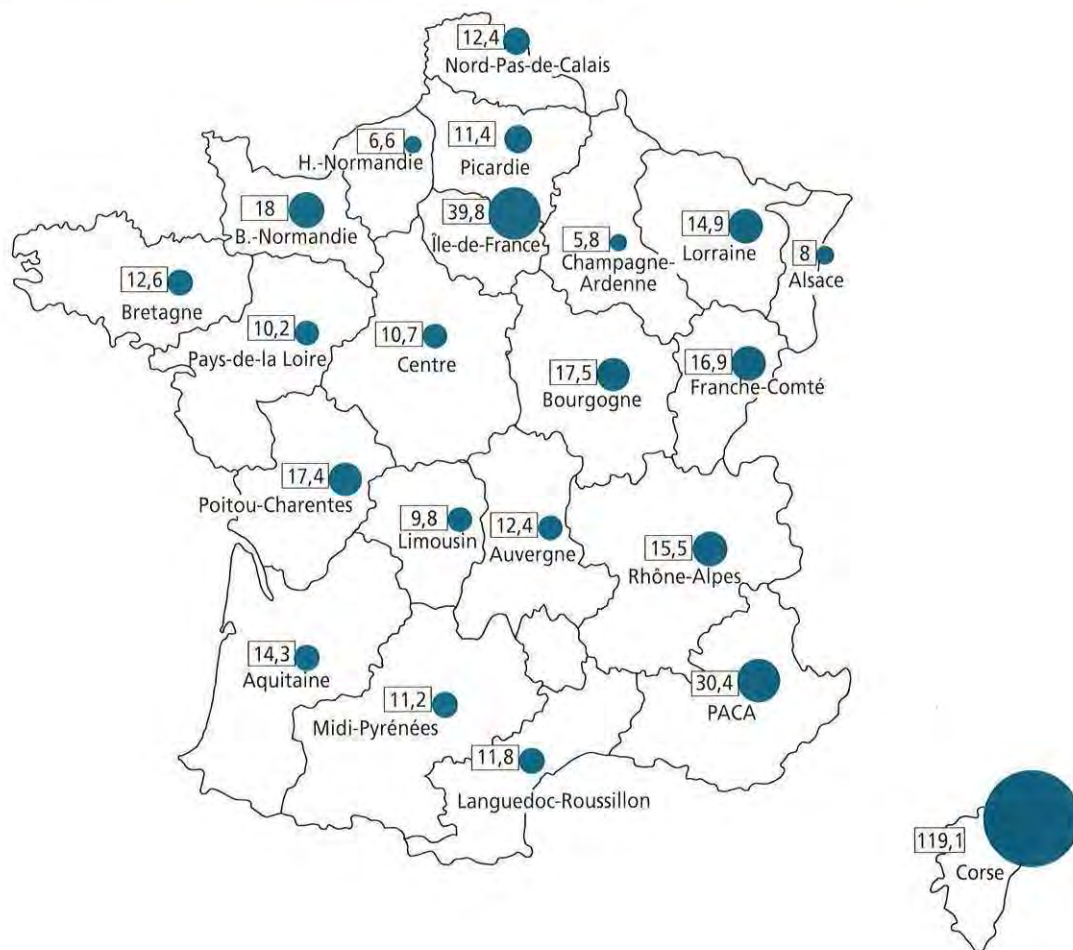
Les différentes politiques d'environnement

L'analyse des priorités par domaine fait apparaître un certain nombre de politiques ou d'actions communes à la majeure partie des conseils régionaux. On peut ainsi relever les actions ayant pour objet la mise en valeur des milieux (développées par 21 régions sur 22), le domaine de l'eau (20 régions), les parcs naturels régionaux (19), les déchets (17), les actions de sensibilisation-formation-information (15) et la prévention des risques naturels (13).

La répartition des crédits entre ces différentes politiques laisse apparaître une tendance générale : ceux-ci sont affectés majoritairement à des actions curatives de lutte contre les pollutions, au détriment des actions de mise en valeur, de gestion des milieux ou de sensibilisation.

• **La politique de l'eau** bénéficie des crédits les plus importants : alimentation en eau potable, assainissement, lutte contre les débordements. Cette politique est le fait de la quasi-totalité des régions (à l'exception de la Corse et de la Haute-Normandie). Pour six régions, elle représente plus de 50 % du budget environnement.

• **L'entretien des parcs naturels régionaux (PNR)** pèse aussi relativement lourd.



Source : Ifen d'après Conseil économique et social régional de Basse-Normandie.

Dépenses des régions en faveur de l'environnement en francs par habitant en 1991

Présents dans 20 régions sur 22, les parcs représentent le seul domaine relevant de la compétence *stricto sensu* des conseils régionaux. En 1991, 14 régions allouaient à leur parcs naturels entre 1,7 et 6,4 millions de francs. Toutefois, des régions comme la Corse (10,5 millions de francs), l'Auvergne (8,7 MF) et le Nord-Pas-de-Calais (8,3 MF) apportent des contributions

supérieures à la moyenne. La part du budget environnement affectée aux PNR varie énormément d'une région à l'autre (de 0 à 53 %). Cette part tend progressivement à s'amenuiser compte tenu de la diversité croissante des politiques environnementales mises en œuvre par l'ensemble des régions.

- Une douzaine de régions octroient des crédits relativement élevés à la **prévention**

des risques naturels : avalanches, glissements de terrain, érosion marine, crues, incendies de forêts. L'Aquitaine, Rhône-Alpes et le Centre y consacrent plus de 10 millions de francs par an.

- La mise en valeur des **milieux naturels** concerne pratiquement toutes les régions bien que ce poste ne mobilise pas encore de fortes sommes. Les actions se traduisent par

L'environnement dans les contrats de plan État-régions de 1989 à 1993

Le 14 avril 1987, le Comité interministériel d'aménagement du territoire décidait du contenu des contrats de plan État-régions, pour la période 1989-1993. Plus sélectifs que les précédents, ils devaient se limiter désormais à un nombre restreint de programmes, répondre à des priorités essentielles communes à l'État et aux régions et contribuer à renforcer le potentiel économique des régions. Un volet « emploi, développement local et compétitivité » était susceptible en théorie d'ouvrir de larges perspectives en matière d'environnement puisqu'il est question de valoriser des filières régionales (tourisme, patrimoine naturel et culturel, filière agricole, ressources

forestières, mer, etc.) dans le cadre du développement local.

Toutefois, il a été décidé qu'en matière d'environnement, comme dans d'autres domaines, un effort de sélectivité devait être accompli pour limiter le nombre d'actions contractualisables, la majeure partie des actions de l'État se déroulant en dehors des contrats de plan. C'est pourquoi, contrairement à ce qui avait pu se passer pour la première génération de contrats de plan, un certain nombre d'opérations n'ont pu être engagées ou reconduites comme par exemple celle sur le traitement de l'information régionale (tableaux de bord de l'environnement, inventaire des zones

naturelles d'intérêt faunistique et floristique, etc.).

Le montant des crédits consacrés aux contrats de plan État-régions par le ministère de l'Environnement, sur la période 1989-1993, s'est élevé à 1 075 millions de francs, dont 177 millions dans les Dom-Tom. Ont ainsi pu être contractualisées au titre de l'environnement essentiellement des opérations dans les parcs naturels régionaux ou les zones périphériques des parcs nationaux, des actions menées sur des rivières d'intérêt écologique majeur (des contrats de rivière comme pour la Bienne, la Sambre, la Drôme ou les étangs de la Somme... et des opérations de restauration des poissons migrateurs) ou encore des travaux ou actions pour prévenir les crues (Meuse, Loire...).

des opérations de restauration ou de valorisation de sites ou d'espèces clairement reconnues pour leurs qualités, par la passation de contrats avec des collectivités locales ou des organismes tels que les conservatoires ou les associations.

• **La politique d'élimination et de valorisation des déchets** intéresse également la plupart des régions : cinq régions ne finançaient pas ce secteur en 1991, elles n'étaient plus que deux en 1992. Il s'agit généralement de soutenir des actions relatives à la mise en place de déchetteries ou de décharges et de favoriser les expérimentations en matière de recyclage ou de valorisation. Les crédits octroyés à cette politique

sont souvent peu importants (à l'exception de la région Île-de-France).

• **Les actions de sensibilisation-formation-information** sur l'environnement (études, colloques, journées de l'environnement...) sont développées dans une quinzaine de régions

et sont très diverses dans leur objet. Cette politique ne recueille qu'une faible partie des crédits consacrés à l'environnement par les régions, sauf en Rhône-Alpes (3 millions de francs) et surtout en Midi-Pyrénées (10,2 MF).

Pour en savoir plus

Les Interventions des collectivités locales dans le domaine de l'environnement, Bipe Conseil, décembre 1992.

Les Politiques d'environnement des conseils régionaux de 1989 à 1992, CESR de Basse-Normandie, novembre 1992.

L'Action des départements dans le domaine de l'environnement, Eco-Espace Conseil, novembre 1993.

JEGOUZO (Y.), SANSON (C.), *Le Guide de l'environnement*, éditions du Moniteur, 1989.

La répartition des compétences entre l'État et les collectivités territoriales dans le domaine de l'environnement : état initial de la situation française, ministère de l'Environnement, janvier 1993.