

DISCOURS

**DE MONSIEUR JEAN-PIERRE SUEUR
SECRETAIRE D'ETAT CHARGE
DES COLLECTIVITES LOCALES**

**L'ORGANISATION
DES SERVICES ENVIRONNEMENT
DANS
LES COLLECTIVITES LOCALES**

**ASSOCIATION NATIONALE DES ELUS DE
L'ENVIRONNEMENT**

ANGERS

JEUDI 12 NOVEMBRE 1992

Monsieur le Préfet,
Monsieur le président,
Mesdames et messieurs les maires,
Mesdames et messieurs

L'environnement, sa protection au service des citoyens n'est pas, pour nous, élus locaux, un souci récent, lié à une prise de conscience soudaine de problèmes et de besoins, même s'ils se posent, depuis quelques années avec plus d'acuité.

Nos politiques municipales, aujourd'hui, ne sont que l'approfondissement de politiques passées, le fruit de la recherche constante du mieux-être de ceux par qui nous avons été élus et pour qui nous travaillons, elles sont le résultat de notre engagement constant.

L'organisation de ce colloque, avec la participation de l'Etat, des milieux associatifs et nombreux élus, maires, conseillers généraux et régionaux, illustre de manière tout à fait exemplaire la formule du premier bulletin de l'Entente Nationale des Elus pour l'Environnement qui était: "l'environnement, une responsabilité à partager". Le thème même de votre colloque, monsieur le président, témoigne du fait que nous, élus locaux, ne nous posons pas la question du quoi faire en matière d'environnement, ni même du comment faire, mais tout simplement du "comment mieux faire".

Une question préalable se pose néanmoins, celle des contours d'une politique municipale de l'environnement. A cette question, je répondrai d'une manière simple. Tout ce qui concourt, immédiatement, par simple contact visuel, au mieux vivre dans une ville concourt à un meilleur environnement.

Je m'attacherai, pour répondre au "comment mieux faire", à trois domaines essentiels. Le traitement des déchets, l'eau et l'assainissement, l'urbanisme, indissociables à mes yeux d'une politique municipale tournée vers le "meilleurs vivre".

579 millions de tonnes de déchets de toutes origines confondues sont produites en FRANCE chaque année. Tout habitant de notre pays produit 358 kilogrammes d'ordures ménagères par an, soit un peu plus de 20 millions de déchets ménagers par an. Nos communes ont la responsabilité première de la collecte et de l'élimination de ces déchets ménagers auxquels s'ajoute une partie des 32 millions de tonnes de déchets industriels banals qui peuvent être traités dans des conditions identiques aux déchets ménagers et qui le sont effectivement. La gestion de ces déchets représente un marché de plus de 10 milliards de francs.

La gestion de ces déchets ménagers, dans l'immense majorité des cas, soit 94% est assurée conformément aux dispositions réglementaires qui la régissent. Le rapport présenté par Jean-Marie BOCKEL, et qui, avec le rapport de Michel DESTOT, a été l'une des bases de la réflexion du gouvernement lorsqu'il a décidé de modifier la loi du 15 juillet 1975 relative aux déchets ménagers, a mis en valeur le fait que les collectivités locales françaises assurent dans des conditions de plus en plus satisfaisantes pour le respect de l'environnement l'obligation qui leur a été faite par le législateur de 1975.

Ainsi, 20,6 % de plus de français sont desservis par des installations d'incinération avec récupération d'énergie. La mise en décharge contrôlée avec compactage concerne 8% d'habitants de plus en 1989 qu'en 1985.

A l'inverse, les modes de gestion des déchets ménagers les moins respectueux de l'environnement, à savoir l'incinération simple, le boyage simple et la mise en décharge, la simple mise en décharge contrôlée régressent en part relative.

Toujours selon ce même rapport, les collectivités locales françaises n'ont pas à rougir d'une comparaison européenne.

Ainsi l'incinération avec récupération d'énergie a-t-elle en France à peu de chose près la même place qu'en Allemagne, le procédé du compostage y est beaucoup plus développé.

Certes, des affaires récentes peuvent laisser penser que la réglementation est appliquée en France de manière plus laxiste qu'à l'étranger. Il ne s'agit, j'en suis convaincu, que de cas marginaux, dans des situations où les élus concernés n'avaient pas pris conscience du fait qu'en déléguant la gestion d'unités de stockage de déchets à des entreprises privées, ils ne devaient pas pour autant abandonner le contrôle de l'activité de ces mêmes entreprises.

Si en effet, dans les contrats qui liaient ces collectivités à ces entreprises, une clause avait prévu qu'en cas d'acceptation par ces dernières de produits non conformes aux dispositions réglementaires, c'est à dire en l'espèce, de produits non prévus par l'arrêté préfectoral d'autorisation, elles étaient passibles de sanctions pouvant aller jusqu'à la résiliation du contrat, ce que le juge administratif admet parfaitement, je suis convaincu que de telles dérives n'auraient pas eu lieu.

Il s'agit là, par rapport au thème de votre colloque, monsieur le président, d'une première réponse possible à la question de l'organisation des services de l'environnement dans une commune. Ceux-ci ne peuvent être indépendants de l'ensemble des autres services. Ils ne peuvent être des services simplement techniques, chargés de répondre à un besoin ponctuels. Ils doivent être en realtion constante avec les autres services de nos collectivités et notamment le service juridique et doivent prendre en compte, non seulement la marche normale du service mais encore les accidents, les dérives éventuelles pour pouvoir y pallier et répondre à l'ensemble des besoins actuels et potentiels des citoyens.

La loi du 13 juillet 1992 a introduit dans ce domaine un certain nombre de nouveautés. Certaines d'en elles doivent être appréciées par rapport aux contributions de la loi du 6 février 1992 relative à l'administration territoriale de la république.

A compter du 1° juillet 2002, seuls pourront être acceptés dans les décharges les déchets dits "ultimes", c'est à dire ceux qui ne pourront être valorisés. Les décharges classiques seront donc interdites. Cette orientation est confortée par l'instauration d'une taxe de 20 francs sur toute mise en décharge et par le mise en oeuvre d'une politique, qui a pour base réglementaire le décret du 1° avril 1992, qui impose aux producteurs ou importateurs d'emballages de contribuer à leur valorisation.

Des plans départementaux d'élimination des déchets ménagers seront mis en place. Ensuite seules les installations classées compatibles avec ces plans pourront être autorisées par les préfets, responsables en la matière.

L'exploitant des décharges sera responsabilisé et des commissions locales d'information pourront être mises en place autours de certaines d'entre elles.

S'agissant de l'abandon de la mise en décharge, il est clair que cette politique, qui imposera, il ne faut pas le cacher, aux collectivités des charges supplémentaires, ne pourra être mise en oeuvre que dans le cadre d'une coopération intercommunale renforcée. Les maires et les élus locaux se sont déjà engagés dans cette voie. Les diverses formes de coopération intercommunale existantes leur permettent déjà de répondre à ce défi. Les nouvelles possibilités ouvertes sur ce point par la loi du 6 février 1992, leur donnent de nouveaux moyens puisque l'une des compétences optionnelles offertes aux communautés de communes est précisément la prise en compte de l'environnement.

S'agissant des charges supplémentaires induites par la politique de valorisation, il convient cependant de bien avoir présent à l'esprit deux sources possibles de financement.

-La valorisation énergétique qui peut apporter un complément de ressources, soit par la production de chaleur, soit par la production d'électricité remise à EDF.

-Les possibilités ouvertes par la mise en oeuvre des dispositions du décret du 1^o avril 1992 ensuite puisque les contributions des producteurs et importateurs d'emballages, qui atteindront, à l'horizon 2003, la somme de 2,3 milliards de francs, devra permettre de compenser, pour les collectivités, le surcoût lié à la valorisation, estimé entre 500 et 600 francs par tonne par rapport à l'incinération.

S'agissant des plans départementaux d'élimination des déchets, les communes et leurs groupements auront une part importante dans leur élaboration sous l'autorité des préfets.

Ce sont elles en effet qui devront faire l'effort d'accueillir sur leur territoire de nouvelles unités de traitement, ce sont elles qui assumeront, dans certains cas en liaison avec les départements, notamment en zone rurale, les charges financières nouvelles de ces installations ou de leur amélioration.

Là aussi, la coopération intercommunale sera le maître mot d'une politique réussie. C'est d'ailleurs pourquoi le législateur a voulu que l'élaobration des plans départementaux d'élimination des déchets tienne compte de la carte de la coopération intercommunale en cours d'élaboration dans les commissions départementales de la coopération intercommunale.

Sur ce point aussi, monsieur le président, une réponse peut être apportée au thème de votre colloque. Les services de l'environnement de nos communes seront de plus en plus des services intercomunaux.

S'agissant de la responsabilisation de l'exploitant et des commissions locales d'information, ces mesures sont dans la droite ligne de celles adoptées dans la loi du 6 février 1992 et relatives à l'approfondissement de la démocratie locale. Cette loi a en effet prévu que les maires mettront en place des commissions des services publics, au nombre desquels figure le service d'élimination des déchets ménagers. Cette orientation n'est en aucun cas contraire à notre pratique de la démocratie locale.

La gestion de l'eau n'échappe pas à l'exigence croissante d'un environnement protégé. Les besoins exprimés dépassent aujourd'hui la question de la réalité, voire de la qualité de l'approvisionnement, mais s'étendent à la qualité de l'ensemble de l'éco-système aquatique et donc à la neutralité des rejets et des prélèvements sur celui-ci.

Il s'agit d'une exigence nouvelle, les collectivités, qui assurent l'approvisionnement en eau potable de plus de 98% de la population, doivent prendre en compte non seulement leurs propres besoins, mais encore ceux des collectivités situées en aval. Nous avons tous pris conscience que, s'agissant de cette ressource, nous étions entrés dans un monde fini qui ne peut être géré que si nous faisons preuve de responsabilité collective.

La loi sur l'eau du 3 janvier 1992 répond à cette évolution.

Elle organise une gestion globale et plus cohérente de la ressource en s'appuyant notamment sur les schémas d'aménagement et de gestion des eaux (les SAGE), à l'élaboration desquels nos collectivités seront étroitement associées. Les décisions administratives individuelles, y compris les décisions des communes en matière d'assainissement ou de gestion des eaux pluviales, dans le domaine de l'eau devront être compatibles avec ces schémas.

Elle vise à une meilleure protection des ressources, en généralisant à tous les points de captage l'instauration de périmètres de protection, en renforçant le dispositif de sanctions administratives et pénales en cas d'infraction aux règles de la police des eaux et de lutte contre les pollutions, en étendant l'habilitation à constater les infractions à des catégories nouvelles d'agents. Ce faisant, cette loi donne aux collectivités les moyens de protéger leur ressource et de protéger leur environnement aquatique.

Cette loi vise à clarifier les compétences de l'Etat et des collectivités territoriales dans le domaine de l'eau.

L'Etat conserve ses compétences traditionnelles (police des eaux et des droits d'usage, application des lois et règlements), et les compétences des collectivités territoriales sont étendues:

-à tous travaux, ouvrages et installations présentant un caractère d'intérêt général ou d'urgence dans le domaine de l'eau et dans le cadre d'un SAGE;

-à l'aménagement, l'entretien et d l'exploitation des cours d'eau, canaux, lacs et plans d'eau rayés de la nomenclature des voies navigables ou n'y ayant jamais figuré qui pourra être transféré à toutes les collectivités territoriales;

Ainsi, à travers ces compétences juridiques, la loi reconnaît la compétence naturelle des collectivités locales pour la gestion de leur environnement et leur capacité à le bien faire.

Par ailleurs, cette loi renforce la démocratie locale dans le domaine de l'eau.

-Ainsi les SAGE seront-ils élaborés par une commission locale de l'eau qui associera, pour leur élaboration des représentants de l'Etat et des collectivités territoriales, des usagers et des propriétaires riverains. Elle sera présidée par un élu.

-Ainsi les collectivités territoriales pourront-elles créer, si elles le souhaitent, des "communautés locales de l'eau", sous l'une des formes juridiques existantes pour les établissements publics de coopération intercommunale, dont la particularité sera de mettre en oeuvre la politique définie par les SAGE.

Enfin, les obligations des communes en matière d'assainissement sont renforcées puisqu'elles devront mettre en oeuvre des schémas prévisionnels d'assainissement collectif et individuel, intégrés dans les documents de maîtrise de l'espace existants.

Dans ce domaine aussi, et pour répondre à votre préoccupation sur la nature des services environnement des communes, il est clair que ceux-ci ne pourront être, dans le domaine de l'eau, de simples services techniques. Ils devront, plus encore que dans le passé, intégrer les besoins des autres collectivités, réfléchir en relation avec elles. Sur ce point aussi, la réponse est nécessairement le plus souvent intercommunale.

En matière d'urbanisme faut-il rappeler que L. 110 du code du même nom précise ainsi que les collectivités publiques doivent notamment gérer le sol de manière économe, assurer la protection des milieux naturels et des paysages, que l'article L. 121.10 du même code pose le principe que les documents d'urbanisme déterminent les conditions permettant de limiter l'utilisation de l'espace, de préserver les activités agricoles, de protéger les espaces forestiers, les sites et paysages naturels ou urbains, de prévenir les risques naturels prévisibles et les risques technologiques.

Le POS est ainsi un instrument de protection de l'environnement naturel et un moyen d'organiser avec cohérence le cadre de vie urbain.

Le POS délimite les quartiers, monuments, sites et secteurs à protéger ou à mettre en valeur pour des motifs d'ordre esthétique ou historique.

Les documents graphiques du POS font apparaître, s'il y a lieu, les parties de zones où les nécessités de l'hygiène, de la protection contre les nuisances et la préservation des ressources naturelles ou l'existence de risques naturels justifient que soient interdites ou soumises à des conditions spéciales les constructions et installations.

Afin de permettre une meilleure prise en compte de la protection et de la mise en valeur des paysages, le ministre de l'environnement a préparé un projet de loi adopté en Conseil des ministres le 2 septembre 1992.

La réflexion qui a présidé à l'élaboration de ce projet de loi s'appuie, d'une part, sur le fait que les paysages constituent un élément du patrimoine commun ainsi qu'un atout économique exceptionnel, d'autre part, sur les multiples facteurs (urbanisation, tourisme, agriculture) qui fragilisent ces espaces sensibles et qui conduisent notamment au mitage des paysages ruraux ou à la dégradation des entrées de ville.

En conséquence, le projet de loi vise à afficher clairement l'intérêt de la protection des paysages ainsi qu'à permettre leur prise en compte par différentes procédures.

Il donnera de nouveaux moyens aux élus désireux de protéger et de promouvoir leur environnement.

Des directives de protection et de mise en valeur des paysages, élaborées à l'initiative de l'Etat ou des collectivités territoriales et en concertation avec l'ensemble des collectivités territoriales concernées détermineront, sur des territoires délimités, des orientations et des principes fondamentaux de protection des paysages avec lesquels les documents d'urbanisme devront être compatibles.

Une autre mesure importante consiste en l'instauration d'un "volet paysager" du permis de construire : les demandes de permis devront comporter des éléments relatifs à l'intégration de la construction dans son environnement et au traitement de ses accès et de ses abords.

La procédure des zones de protection du patrimoine architectural et urbain prendra en compte la protection des paysages.

Dans ce domaine aussi, les politiques que nous menons seront plus proches encore des préoccupations quotidiennes de nos concitoyens et de leur exigence d'un environnement de qualité.

Au terme de mon intervention, j'ai un peu le sentiment de m'être répété. Intercommunalité, responsabilité, démocratie locale sont revenus comme des leit-motifs soutendant l'action de nos collectivités. Ce sont en fait des réalités incontournables, des réalités consacrées par les lois de décentralisation et parachevées par la loi du 6 février 1992 relative à l'administration territoriale de la république.