



# BASSE - NORMANDIE

AVIS

Conseil Economique et Social Régional



## LES POLITIQUES D'ENVIRONNEMENT DES CONSEILS REGIONAUX de 1989 à 1992



26 FEVRIER 1993

Le Conseil Économique et Social Régional de Basse-Normandie s'est réuni le vendredi 26 février 1993, à l'Abbaye-aux-Dames, à Caen, sous la présidence de M. DROULIN, à l'effet notamment d'examiner un projet d'avis faisant la synthèse des politiques d'environnement des Conseils Régionaux entre 1989 et 1992.

**Le CONSEIL ÉCONOMIQUE et SOCIAL RÉGIONAL de BASSE-NORMANDIE,**

- Après avoir confié à la Commission n° 3 "Aménagement de l'espace urbain, rural et maritime - Tourisme - Habitat" le soin d'étudier cette question ;

- Après avoir pris connaissance de l'avis de cette Commission spécialisée ainsi rédigé :

"La présente étude<sup>1</sup> qui s'appuie sur l'examen des budgets des 22 Conseils Régionaux métropolitains entre 1989 et 1992, essaie d'analyser les diverses actions proposées par les Régions dans le domaine de l'environnement. Cette analyse porte à la fois sur le contenu des actions développées par chaque Région, sur leurs engagements financiers et sur les structures favorisant leur mise en oeuvre.

Pour les besoins de cette étude ont été retenus les domaines d'intervention suivants des Conseils Régionaux en matière d'environnement : les Parcs Naturels Régionaux (seul secteur de la compétence stricto sensu des Conseils Régionaux), l'alimentation en eau potable, l'assainissement, la lutte contre les risques naturels, la mise en valeur des espaces, les opérations de sensibilisation-formation, la maîtrise de l'énergie, les actions contre les déchets et les nuisances. A l'inverse, d'autres thèmes ont été écartés : le cadre de vie sous sa forme ayant trait à l'aménagement urbain, la mise en valeur du patrimoine architectural et archéologique, l'aménagement des structures agricoles (remembrement et hydraulique) et certaines opérations menées à des fins énergétiques (l'alimentation en gaz naturel par exemple). Ce choix a donc surtout été motivé par la volonté de se consacrer à ce qui touchait l'environnement au sens naturel du terme<sup>2</sup>, et d'écarter ce qui avait plus directement trait à l'économie, à la culture ou à l'aménagement urbain.

Cette approche des politiques régionales d'environnement a été opérée notamment à partir de documents budgétaires, de demandes de renseignements spécifiques envoyées aux Conseils Régionaux et d'entretiens téléphoniques très nombreux auprès des services compétents des Conseils Régionaux et des Conseils Économiques et Sociaux Régionaux.

La période retenue pour cette étude s'étend de 1989 à 1992 et permet ainsi d'englober les engagements pris par les Conseils Régionaux dans le cadre des II<sup>èmes</sup> Contrats de Plan État-Région. La période antérieure (1982-1988) n'a pas été traitée car à cette époque les politiques régionales vis-à-vis de l'environnement étaient insuffisamment développées et ne présentaient donc pas un intérêt manifeste.

Au plan formel, cette étude comprend deux parties distinctes. La première livre une description, région par région, des politiques

---

1- Cette étude résume une recherche effectuée par Melle BIENACEL, à l'initiative du Conseil Economique et Social Régional de Basse-Normandie, dans le cadre du stage du D.E.S.S. "Administration Locale" option "Aménagement du Territoire et Développement Local" de l'Université de Caen. Pour le C.E.S.R. de Basse-Normandie, le stage a été dirigé par M. F. AUBRY, Chargé de Mission auprès du C.E.S.R., et pour l'Université par M. SIEPER, Professeur de Géographie.

2- A cet égard, le C.E.S.R. a déjà traité dans le domaine de l'environnement la déprise des terres agricoles (1986), les déchets en Basse-Normandie (1989), l'Alimentation en Eau Potable (1990), la qualité des eaux littorales, et agriculture et environnement (1991).

d'environnement mises en oeuvre. La seconde partie procède à une analyse détaillée et comparative de l'ensemble des politiques régionales menées en la matière à partir des thèmes suivants :

- la politique budgétaire des Conseils Régionaux dans le domaine de l'environnement,
- l'action des Conseils Régionaux vis-à-vis des Parcs Naturels Régionaux,
- les principales actions développées par les Régions (eau, lutte contre les déchets, prévention des risques naturels, sensibilisation - formation - information),
- les Contrats de Plan État-Région (1989-1993) sous l'angle de leur contenu environnemental,
- les structures de mise en oeuvre des politiques régionales d'environnement.

Cette note de synthèse ne reprendra pas la première partie de ce rapport qui n'a qu'un intérêt documentaire et descriptif. Cependant, elle a servi de "banque de données" à la seconde partie, entièrement consacrée à l'analyse des politiques des Conseils Régionaux dans leur ensemble.

### LA POLITIQUE BUDGÉTAIRE DES CONSEILS RÉGIONAUX DANS LE DOMAINE DE L'ENVIRONNEMENT

Toutes les Régions possèdent un budget environnement ou financent des opérations ayant trait à l'environnement, ce qui, pour un secteur ne relevant pas expressément des compétences d'attribution des Conseils Régionaux (sauf les Parcs Naturels Régionaux), est remarquable.

Au plan formel, l'étude entreprise par le C.E.S.R. a été basée, dans la mesure du possible, sur une analyse des financements régionaux exprimés en crédits de paiement. En effet, seuls les crédits de paiements permettent d'opérer, selon un rythme annuel, des comparaisons entre régions.

Au plan détaillé, la prise en compte de l'environnement par les Conseils Régionaux est, *en valeur absolue*, loin d'être négligeable puisqu'en 1991<sup>3</sup> 15 Régions affectaient 25 M.F. et plus aux actions relatives à l'environnement. Trois Régions se détachent à ce niveau, il s'agit de Rhône-Alpes avec 83 M.F., Provence-Alpes-Côte d'Azur (P.A.C.A.) avec 130 M.F. et Ile-de-France avec 424 M.F.. A l'inverse, seules deux Régions consacrent moins de

---

3- L'année 1992 ne peut être retenue pour effectuer des comparaisons car les données budgétaires sont incomplètes, certaines décisions modificatives n'étant pas encore intervenues à la date de rédaction de ce rapport.

10 M.F. à cette politique : Champagne-Ardenne avec 8 M.F. et Limousin avec 7 M.F.. A cet égard, il convient de souligner que les Régions les plus dépensières sont souvent celles qui ont à affronter d'importants problèmes d'environnement. C'est le cas de l'Ile-de-France (assainissement, crues, bruit), de P.A.C.A. (assainissement du littoral), de Rhône-Alpes (assainissement, déchets, crues). Au contraire, les Régions bénéficiant d'un environnement aux qualités préservées affichent des budgets peu élevés, plus ou moins proches de 10 M.F. (Franche-Comté, Auvergne, Champagne-Ardenne et Limousin).

La Basse-Normandie, quant à elle, consacrait 25 M.F. en 1991 à cette politique, ce qui, compte tenu de la taille modeste de son territoire, de sa population et du caractère relativement préservé de son environnement, peut paraître assez remarquable. Une partie de son budget est affectée, bien entendu, à la résorption de nuisances, notamment dans le domaine de l'eau, mais aussi à des opérations de mise en valeur des milieux (Conservatoire des espaces littoraux et des rivages lacustres, valorisation du patrimoine halieutique, des grands sites...).

L'examen des *valeurs financières relatives*, au travers de la proportion du budget total réservée à l'environnement, met en évidence le fait que la plupart des Conseils Régionaux consacrent entre 1 et 2,3 % de l'ensemble de leurs crédits à l'environnement en 1991. Ainsi, les écarts constatés en valeur absolue se resserrent et passent de 1 à 60 à 1 à 8 (soit de 0,63 % en Haute-Normandie à 5,17 % en Corse). Il est d'ailleurs intéressant d'insister sur l'effort financier déployé par la Région Corse qui consacre 1/20<sup>ème</sup> de son budget à l'environnement. Cet effort traduit en francs par habitant s'élève donc à 120 F par an en Corse, la majorité des Régions oscillant entre 8 F. et 18 F. (17 Régions s'inscrivant dans cet échelon).

Avec une proportion de 2,27 %<sup>4</sup> et une contribution de 17,96 F. par habitant en 1991, la Basse-Normandie se situe au 4<sup>ème</sup> rang national derrière la Corse, l'Ile-de-France (39,80 F.) et P.A.C.A. (30,41 F.). Les régions de l'Ouest affichent des contributions nettement moindres : Haute-Normandie (6,57 F.), Pays de la Loire (10,21 F.), Bretagne (12,57 F.).

Enfin, même s'il est probable que les crédits accordés par les Conseils Régionaux à l'environnement connaîtront de nouvelles augmentations, notamment à l'occasion du III<sup>ème</sup> Contrat de Plan État-Région, on constate cependant entre 1990 et 1992 dans certaines Régions, l'observation d'un pallier (Auvergne et Languedoc-Roussillon), voire d'une baisse (Poitou-Charentes et Centre).

---

<sup>4</sup> - 2,83 % en 1992.

## LES PARCS NATURELS RÉGIONAUX

Présents dans 20 régions sur 22, les Parcs Naturels Régionaux représentent le seul domaine relevant de la compétence stricto sensu des Conseils Régionaux. En 1991, 14 régions allouaient à leurs Parcs Naturels Régionaux entre 1,7 M.F. et 6,4 M.F.. Toutefois, des régions comme la Corse (10,5 M.F.), l'Auvergne (8,7 M.F.) et le Nord-Pas-de-Calais (8,3 M.F.) apportent des contributions supérieures à la moyenne des autres régions françaises. Par ailleurs, il faut mentionner le cas du Parc du Haut-Languedoc non subventionné en 1991 par la Région Midi-Pyrénées.

La part du budget environnement affectée aux Parcs Naturels Régionaux varie énormément d'une région à l'autre (de 0 % à 53 %). Toutefois, cette part tend progressivement à s'amenuiser compte tenu de la diversité croissante des politiques environnementales mises en oeuvre par l'ensemble des régions françaises.

En octroyant 5,250 M.F. en 1991 aux Parcs Normandie-Maine et des Marais du Cotentin et du Bessin, soit 21 % de son budget environnement, la Basse-Normandie se place dans le groupe des Régions qui exercent pleinement leurs compétences en la matière.

Enfin, il convient de souligner qu'à l'inverse des autres financements ayant trait à l'environnement, les crédits de fonctionnement dans ce domaine sont dans 11 cas supérieurs aux crédits d'investissement ce qui est logique compte tenu de la mission d'animation assignée aux Parcs Naturels Régionaux.

## LES PRINCIPALES POLITIQUES DÉVELOPPÉES PAR LES CONSEILS RÉGIONAUX EN MATIÈRE D'ENVIRONNEMENT

L'examen des politiques régionales d'environnement fait apparaître un certain nombre de sous-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, les Parcs Naturels Régionaux (déjà abordés dans cette note), le domaine de l'eau, les déchets, la prévention des risques naturels et les actions de sensibilisation-formation-information.

- Les actions de mise en valeur des milieux naturels sont pratiquement développées par l'ensemble des Régions. Elles se traduisent par des opérations de restauration ou de valorisation de sites ou d'espèces clairement identifiées pour leur qualité, par la passation de contrats avec des collectivités locales ou des organismes tels les conservatoires ou les

/...

associations. Il convient cependant de signaler que ces actions de mise en valeur ne recueillent en définitive qu'une faible partie des crédits consacrés par les Régions à l'Environnement.

- La politique de l'eau est également le fait de la quasi-totalité des Régions (à l'exception de la Corse et de la Haute-Normandie). Elle a trait aux aspects suivants : alimentation en eau potable, assainissement, lutte contre les débordements.

L'alimentation en eau potable (A.E.P.) ne concerne de manière significative que deux Régions : la Basse-Normandie et la Bretagne, cette dernière y consacrant 15 M.F..

L'assainissement intéresse neuf Régions dont deux très significativement : P.A.C.A. avec 52 M.F. et Bretagne avec 15 M.F..

La lutte contre les débordements réunit notamment les régions parties prenantes dans l'Établissement Public d'Aménagement de la Loire et de ses Affluents (E.P.A.L.A.) c'est-à-dire l'Auvergne, la Bourgogne, le Centre et les Pays de la Loire. Malheureusement, tant pour l'assainissement que pour la lutte contre les crues, il n'a pas été possible d'obtenir les données financières relatives à l'Île-de-France dont les investissements en la matière sont certainement gigantesques sachant que cette Région consacre 278 M.F. à la rubrique "Eau-Air-Déchets".

La Basse-Normandie développe deux politiques dans le domaine de l'Eau, à savoir l'A.E.P. et l'assainissement, pour un total de 11,5 M.F., soit 46 % de son budget environnement en 1991.

- La politique d'élimination et de valorisation des déchets intéresse également la plupart des Régions : seules 5 Régions ne finançaient pas ce secteur en 1991 (2 en 1992). Il s'agit généralement de soutenir des actions relatives à la mise en place de déchetteries et 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) et ne dépassent que rarement les 6 M.F. : P.A.C.A. (7 M.F.), Rhône-Alpes (6 M.F.). La Basse-Normandie affecte quant à elle 1 M.F. à cette politique, destiné aux déchetteries et au nettoyage des plages.
- La prévention des risques naturels s'impose à une douzaine de régions et concerne notamment ce qui a trait à la prévention des avalanches et des glissements de terrain, à l'érosion

/...

marine, aux crues et aux incendies de forêts. Les crédits octroyés à cette politique sont généralement lourds et sont parfois supérieurs à 10 M.F. par an comme en Aquitaine, en Rhône-Alpes et en Région Centre (et probablement en Ile-de-France faute d'informations détaillées suffisantes). Il s'agit donc d'une politique dispendieuse et toujours remise en question (cf. la catastrophe de Vaison-La-Romaine). Pour sa part, la Basse-Normandie consacre 4 M.F. à la défense contre la mer.

- Les actions de sensibilisation-formation-informations sont développées dans une quinzaine de Régions et sont très diverses dans leur objet. Elles se traduisent soit par des opérations ponctuelles (colloques, journées de l'environnement...) soit par l'aide à la réalisation ou à l'édition d'études ou d'ouvrages relatifs à l'environnement, soit enfin par des actions originales de formation comme celles d'éco-conseillers en Alsace ou d'éco-interprètes en Franche-Comté.

Les crédits affectés à cette politique sont souvent peu considérables, sauf en P.A.C.A. avec 2,8 M.F., en Rhône-Alpes avec 3 M.F. et surtout en Midi-Pyrénées avec 10,2 M.F.. Il convient de souligner que les actions de formation-sensibilisation et information bénéficient assez souvent aux associations.

En contrepoint de ces actions très répandues dans l'ensemble des Régions, quelques opérations innovantes ou originales telles l'intégration paysagère du Pont-Canal de Carentan en Basse-Normandie, la Maison Régionale de l'Environnement en Midi-Pyrénées, des actions en faveur des technologies et de la recherche en direction de l'environnement en Alsace, Bourgogne et Picardie, la formation d'éco-conseillers (Alsace, Franche-Comté), les politiques en direction des secteurs d'activité agricole et industriel menées par la Haute-Normandie, méritent d'être citées.

## LES CONTRATS DE PLAN ÉTAT-REGIONS (1989-1993) SOUS L'ANGLE DE LEUR CONTENU ENVIRONNEMENT

L'environnement, dans le cadre des II<sup>èmes</sup> Contrats de Plan État-Régions a été pris en compte de deux façons : directement à travers un chapitre environnement spécifique, plus ou moins étoffé, ou indirectement au travers des différents axes développés dans le Contrat (Programmes d'Aménagement Concertés du Territoire, Tourisme, Agriculture...).

/...



Au plan détaillé, la majorité des Régions a contracté sur les Parcs Naturels Régionaux et sur la politique de l'eau. Les autres thèmes n'ont été retenus que par un nombre limité de Régions.

Au plan des engagements financiers, trois groupes de Régions se dégagent : celles dont la contractualisation en matière d'environnement est inférieure à 2 % du montant total du Contrat de Plan (Bretagne, Basse-Normandie, Pays de la Loire), celles comprises entre 2 et 6 %, et les Régions situées au-delà de 6 % (Languedoc-Roussillon, Alsace et Lorraine). Toutefois, ces forts pourcentages de contractualisation doivent être considérés avec prudence car certaines des Régions concernées ont associé des collectivités territoriales aux processus contractuels. C'est le cas notamment de Languedoc-Roussillon qui a contractualisé à hauteur de 373 M.F. avec une part régionale de seulement 85,4 M.F. et une participation des collectivités supérieure à 100 M.F..

La Basse-Normandie, quant à elle, affiche un taux de contractualisation de 0,53 %, la faiblesse de ce taux étant motivée par l'adjonction au Contrat de Plan des 2 milliards de francs de l'électrification de la ligne Paris-Cherbourg, ce qui n'a pas manqué d'infléchir la valeur relative calculée. Deux actions en Basse-Normandie ont été contractualisées sous l'angle de l'environnement : la restauration du patrimoine halieutique et les Parcs Naturels Régionaux.

### LES STRUCTURES DES CONSEILS RÉGIONAUX EN MATIÈRE D'ENVIRONNEMENT

Pour mettre en oeuvre leurs politiques d'environnement, les Conseils Régionaux ont mis en place des structures spécialisées ou non, administratives ou politiques.

En ce qui concerne les structures politiques, seuls quelques Conseils Régionaux ont créé des commissions spécifiques (Alsace, Auvergne, Bourgogne, Languedoc-Roussillon et Midi-Pyrénées). Ailleurs, l'environnement est souvent associé à des thèmes comme Aménagement du Territoire, Agriculture, Tourisme, comme en Basse-Normandie.

Au plan des structures administratives, peu de Régions disposent de services spécifiques à l'environnement<sup>5</sup>. Dans la majorité des cas, les dossiers sont suivis ou instruits par les directions traditionnelles (affaires économiques, Aménagement du Territoire...) et en liaison avec les services extérieurs de l'État. Les effectifs généralement rencontrés dans ces services sont de l'ordre de 2 ou 3 personnes.

---

<sup>5</sup> - D'après le contenu d'une enquête opérée par le Conseil Régional des Pays de la Loire en mars 1992.

Enfin, certaines Régions ont fait le choix de créer une Agence Régionale pour l'Environnement : P.A.C.A., Picardie, Midi-Pyrénées, Rhône-Alpes et Languedoc-Roussillon. La plupart d'entre elles ont été créées entre 1990 et 1991. Les raisons qui motivent ce choix tiennent à une plus grande plasticité notamment en matière d'embauche de personnels qualifiés, et en matière de techniques budgétaires et financières. On notera cependant que la mise en place d'une Agence ne se substitue pas obligatoirement à la structure administrative régionale (Picardie) ni à la tutelle budgétaire (Languedoc-Roussillon).

\* \*

\*

En conclusion, il convient tout d'abord de souligner le volontarisme dont l'ensemble des Régions fait preuve en matière d'environnement puisque la totalité des Conseils Régionaux dispose d'une politique de l'environnement structurée et dont les dotations ont connu des augmentations significatives. Ainsi, l'environnement est donc devenu une politique à part entière des Régions et les futurs Contrats de Plan État-Régions devraient confirmer ce constat.

Il faut toutefois rappeler qu'en mettant à la disposition des instances départementales de véritables fonds de concours, en particulier dans la politique de l'eau, les Conseils Régionaux ont favorisé une réelle banalisation des crédits régionaux sans référence explicite aux priorités régionales. Mais en se dotant désormais et progressivement des compétences techniques indispensables (renforcement des services, création d'agences...), les Régions vont progressivement s'affranchir de cette quasi-tutelle départementale et donner à leurs politiques une signification nouvelle. Néanmoins, le recours aux financements croisés entre la Région et l'État, les Départements et les Communes reste très répandu et présente l'avantage de susciter une réflexion et des arbitrages préalables entre l'ensemble des partenaires concernés par les problèmes d'environnement.

A l'avenir, il est même probable que l'environnement sera considéré, au même titre que l'aménagement du territoire, comme un préalable à la mise en oeuvre de certaines politiques régionales et notamment de celles ayant trait à l'industrie, à l'agriculture et au tourisme.

Il faut cependant admettre qu'en matière d'environnement, les crédits régionaux resteront longtemps encore consacrés majoritairement à des actions curatives et de lutte contre les pollutions au détriment des crédits réservés à la mise en valeur, à la gestion des milieux ou à la sensibilisation.

En termes de comparaisons interrégionales, le C.E.S.R. tient à souligner que la politique d'environnement mise en oeuvre par le Conseil

/...

Régional place la Basse-Normandie dans le peloton de tête des régions françaises. La variété des actions entreprises, l'effort financier considérable consenti (5<sup>ème</sup> rang en F/hab en 1991<sup>6</sup>), ainsi que les perspectives<sup>7</sup> proposées dans les orientations stratégiques du III<sup>ème</sup> Plan Régional justifient cette appréciation. Toutefois, afin de parfaire ces politiques très positives, le C.E.S.R. estime utile de réfléchir aux actions ou aux démarches à mettre en oeuvre pour éviter une banalisation par trop dommageable de nos paysages pourtant si caractéristiques et réputés, ainsi que d'envisager des politiques de conseils et d'équipements adaptées aux exigences nouvelles des différentes activités économiques et notamment industrielles.

Le Conseil Économique et Social Régional considère également que toutes les initiatives ayant trait aux domaines de la formation et de la sensibilisation à l'environnement, notamment celles s'adressant aux décideurs, doivent être recherchées et développées.

Enfin, le fait d'avoir pu effectuer une analyse comparative des politiques de l'ensemble des Conseils Régionaux en matière d'environnement donne la possibilité au C.E.S.R. de Basse-Normandie de faire des observations et des propositions de nature à renforcer le contenu "environnement" du futur III<sup>ème</sup> Plan Régional".

- Après en avoir délibéré,

**A D O P T E**, à l'unanimité, l'avis de la Commission n° 3.

**LE PRÉSIDENT,**

**Maurice DROULIN**

---

<sup>6</sup> - et quatrième rang en 1992.

<sup>7</sup> - Gestion et traitement des effluents agricoles, prise en compte des problèmes relatifs aux déchets industriels, réflexion sur la gestion des gisements d'agrégats....