

Le rôle majeur de l'intercommunalité dans la gestion publique de l'environnement



ifen

Les dépenses en environnement des collectivités locales s'élèvent en 2002 à environ 21 milliards d'euros. Plus de 90% de ces dépenses sont financées par les communes et leurs groupements. L'intercommunalité joue un rôle majeur dans la gestion publique de l'environnement. Les groupements ont en effet dépensé pour l'environnement le double des communes et l'environnement correspond à 45% du total des dépenses des groupements intercommunaux.

Régis Morvan, Ifen

Les collectivités locales ont un poids important dans la gestion de l'environnement. Elles ont engagé pour l'année 2002 environ 21 milliards d'euros en faveur de l'environnement, soit 1,45% du PIB ou encore 340 euros par habitant. La quasi-totalité de ces dépenses concerne d'abord la gestion de l'eau, puis l'environnement urbain et les déchets. Le secteur communal assure l'essentiel de ces dépenses, à travers les communes (30%) et surtout leurs groupements (61%). Les départements (6%) et les régions (3%) engagent le complément des dépenses.

Les deux tiers des dépenses environnementales du secteur communal effectuées par les groupements

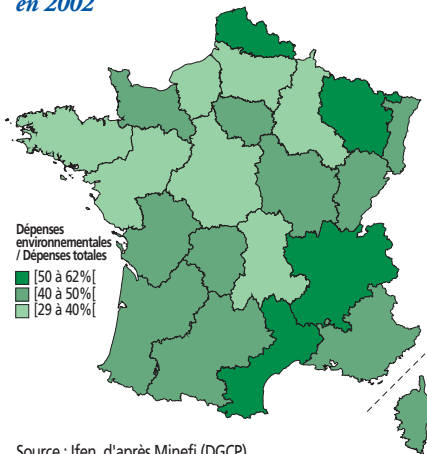
Les dépenses prises en compte ici sont celles qui figurent au budget communal et intercommunal. Dans plusieurs domaines importants (eau, transports collectifs urbains...), les communes peuvent déléguer la gestion de leurs services publics à caractère industriel et commercial à des entreprises. De ce fait, des dépenses en environnement réalisées pour le compte des collectivités et comprises dans l'estimation de la dépense nationale de l'environnement ne sont pas prises en compte dans ce document. Pour l'eau, il s'agit de 5,3 milliards d'euros engagés par les entreprises contre 8 par les communes et groupements. Cette délégalation

porte sur la gestion des équipements dans la plupart des cas et sur la construction des équipements dans certains cas seulement, ce qui explique en partie la faiblesse relative des dépenses de fonctionnement du secteur communal dans le domaine de l'eau. Leur prise en compte renforcerait donc encore l'importance du secteur communal.

Le domaine environnemental : un champ d'action majeur pour l'intercommunalité

Les groupements de communes représentent les deux tiers des dépenses environnementales du "secteur communal". La répartition des dépenses environnementales ne permet pas d'estimer ni de comparer "l'effort environnemental" fourni

Les efforts budgétaires environnementaux des groupements de communes en 2002



Source : Ifen, d'après Minefi (DGCP).

par chacun des deux types de collectivités en 2002. L'effort budgétaire environnemental, mesuré par le ratio "dépenses environnementales/dépenses totales", et le volume budgétaire environnemental par habitant, mesuré par le ratio "dépenses environnementales/nombre d'habitants" de la collectivité, en fournissent deux évaluations. Le secteur communal effectue en moyenne 16% de ses dépenses dans le domaine environnemental, pour un montant par habitant de 325 euros. L'environnement représente 10% des dépenses des communes, soit 108 euros par habitant, et

Les dépenses environnementales du "secteur communal" en 2002

En milliards d'euros	Communes	Groupements	Total	%	Euros/habitant
Eau	2,79	5,24	8,02	40,30%	131,03
Déchets	1,11	4,24	5,34	26,80%	87,28
Environnement urbain	2,18	3,61	5,79	29,00%	94,53
Biodiversité et paysages	0,07	0,03	0,1	0,50%	1,59
Administration générale de l'environnement	0,47	0,18	0,65	3,20%	10,55
Divers	0,02	0,02	0,03	0,20%	0,55
Total	6,63	13,30	19,93	100%	325,53
%	33%	67%	100%		
Euros/habitant	108,28	271,5	325,53		

Note : les subventions des régions ou des départements au secteur communal sont incluses, les dépenses déléguées à des entreprises sont exclues.

Source : Ifen, d'après ministère de l'Économie, des Finances et de l'Industrie (direction générale de la Comptabilité publique -DGCP).

45% des dépenses de leurs groupements, soit 271 euros par habitant.

Ainsi, non seulement les coopérations intercommunales sont très largement mises en œuvre par les communes dans le domaine de l'environnement, mais ce domaine représente également près de la moitié des dépenses relatives aux compétences exercées dans ce cadre. L'intercommunalité et la gestion de l'environnement apparaissent donc très fortement liées.

Différentes structures intercommunales...

La loi d'orientation du 6 février 1992 relative à l'administration territoriale de la République, puis la loi du 12 juillet 1999 relative au renforcement et à la simplification de la coopération intercommunale ont accompagné le mouvement de développement de l'intercommunalité, en encourageant notamment le passage à la taxe professionnelle unique.

La part importante de l'intercommunalité dans les domaines relevant de l'environnement est d'autant plus remarquable que, de toutes les structures intercommunales, seules les communautés urbaines ont des compétences obligatoires dans le champ environnemental (voir encadré). Ce sont le caractère "sans frontière" des pollutions et des nuisances, la nécessité des aménagements concertés et globaux du territoire et les effets de masse critique à atteindre pour des aménagements structurants tels qu'une station d'épuration, une usine de traitement de déchets ménagers, un investissement de transports collectifs urbains, qui ont amené les communes à se regrouper pour gérer les problèmes avec efficacité.

En 2002, les dépenses d'environnement du secteur communal se répartissent équitablement entre les communes, les groupements de communes à fiscalité propre (GFP) et les syndicats, avec environ un tiers chacun. La part des dépenses consacrées aux investissements s'élève à 30%

Répartition des dépenses environnementales de fonctionnement et d'investissement du "secteur communal" en 2002

	Eau		Déchets		Environnement urbain		Autres*		Total		En milliards d'euros
	INV	FONCT	INV	FONCT	INV	FONCT	INV	FONCT	INV	FONCT	
Communes	56%	44%	7%	93%	17%	83%	20%	80%	32%	68%	6,63
GFP	57%	43%	11%	89%	27%	73%	25%	75%	31%	69%	6,08
Syndicats	55%	45%	21%	79%	33%	67%	64%	36%	40%	60%	7,22

* : comprend la biodiversité et les paysages, l'administration générale de l'environnement et divers.
INV : investissement ; FONCT : fonctionnement.

Source : Ifen, d'après Minefi (DGCP).

LES STRUCTURES INTERCOMMUNALES

Les structures intercommunales, encore appelées groupements, résultent de la mise en commun par les communes d'une partie de leurs compétences et des moyens correspondants. Les compétences des syndicats sont définies à leur création et peuvent toucher tout le champ des compétences communales. On distingue les syndicats à vocation unique (SIVU), pour lesquels une seule compétence est déléguée, et les syndicats à vocation multiple (SIVOM), où plusieurs compétences le sont, ainsi que les syndicats mixtes, dont les adhérents peuvent être, en plus de communes, d'autres collectivités (conseil général, conseil régional).

Dans les groupements à fiscalité propre (GFP), les moyens transférés le sont sous la forme de taxes (taxe d'enlèvement des ordures ménagères-Teom), d'impôts locaux... Ils ont donc une autonomie plus grande que les syndicats par rapport aux communes. La loi organise les compétences qui peuvent être déléguées à ces structures, en fixant souvent un minimum en dessous duquel la structure ne peut pas être créée. On parle alors de compétences obligatoires. Seules les communautés urbaines ont des compétences environnementales obligatoires relevant de la gestion des services d'intérêt collectif et de la protection et mise en valeur de l'environnement et du cadre de vie (élimination des déchets ménagers et assimilés, lutte contre la pollution de l'air, lutte contre les nuisances sonores). Les communautés de communes et, dans une moindre mesure, les communautés d'agglomération ont des compétences environnementales optionnelles de même nature.

environ pour les communes et les GFP et à 40% pour les syndicats.

Alors que l'ensemble du secteur communal contribue prioritairement à la gestion des déchets et de l'environnement urbain au travers des dépenses de fonctionnement, ses dépenses pour l'eau portent majoritairement sur les dépenses d'investissement, c'est-à-dire les équipements nécessaires à ce service, notamment ceux d'assainissement. Individuellement, les communes assurent le tiers des investissements liés à l'eau. À l'opposé, l'intercom-

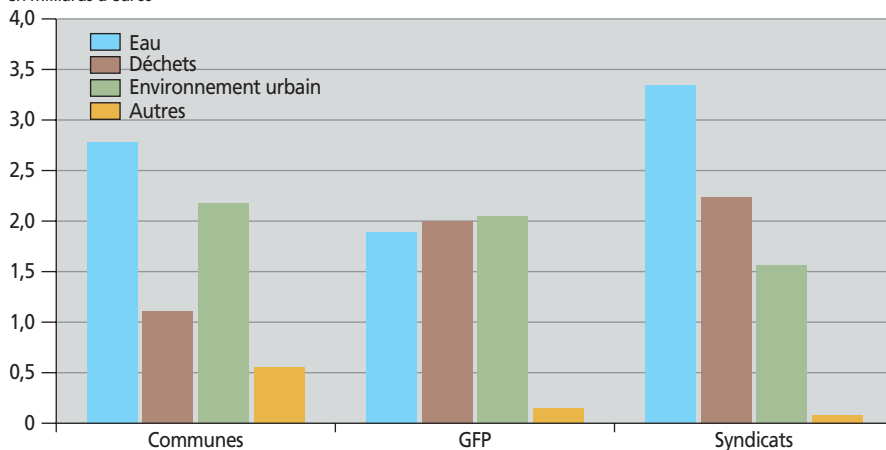
munalité finance la quasi-totalité des investissements lourds liés aux transports collectifs urbains (transports en commun en site propre...).

... se partagent les domaines d'action

L'eau est le domaine prépondérant des dépenses des communes et des groupements. Le secteur communal dépense 8 milliards d'euros pour les services

Répartition par domaine des dépenses des communes et des structures intercommunales en 2002

en milliards d'euros



Source : Ifen, d'après Minefi (DGCP).

publics d'eau et d'assainissement et l'aménagement des eaux, 5,8 pour les transports collectifs urbains, les espaces verts et la propreté urbaine, 5,3 pour les déchets et 0,8 pour les autres domaines.

Le domaine de l'eau est relativement peu confié aux GFP. Le rôle des syndicats y est par contre essentiel, les communes y ayant un poids proche de leur poids moyen dans le champ environnemental.

La faible implication des GFP dans le secteur de l'eau s'explique peut-être par le mode de financement des services publics de l'eau qui repose sur le consommateur et non sur le contribuable.

Pour les déchets, au contraire, ce sont les communes qui sont sous-représentées alors que les syndicats et surtout les GFP jouent un rôle essentiel.

L'environnement urbain est un domaine où les syndicats sont peu utilisés, les communes comme les GFP ayant en revanche un poids relativement élevé. Dans ce secteur, on constate une nette différence entre les domaines des espaces verts et de la propreté urbaine, qui sont gérés en faisant très peu appel aux outils de coopération intercommunale, et les transports collectifs urbains pour lesquels de tels outils s'imposent. Ce domaine de l'environnement urbain est particulièrement favorable aux coopérations communales fortes sous la forme de GFP : ceux-ci y effectuent 57% des dépenses totales des établissements publics de coopération intercommunale, contre seulement 46% de la totalité des dépenses environnementales.

Les autres domaines correspondent à des

dépenses très variées et de faibles montants financiers, dont 71% sont assurés directement par les communes. Ils représentent de l'ordre de 12% de leurs dépenses environnementales.

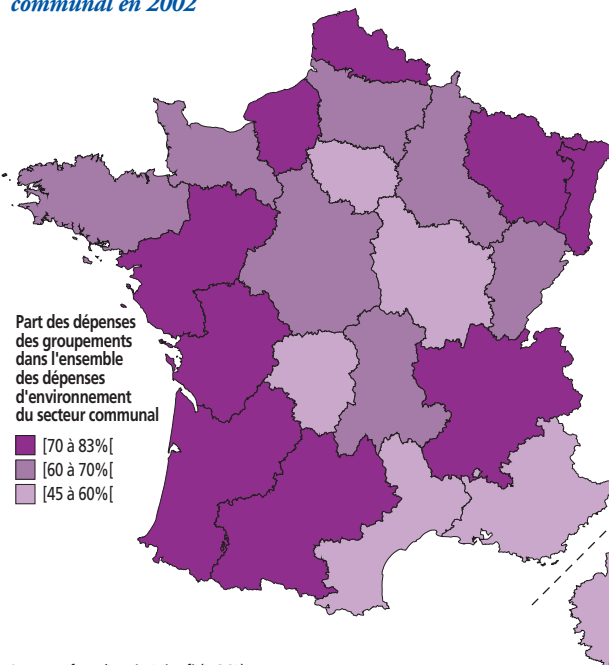
Des disparités régionales

Les différences des montants par habitant consacrés aux dépenses environnementales varient du simple au double et peuvent avoir au moins trois sources d'explication : la différence de richesse des territoires, l'importance des délégations de service public qui masque une partie des dépenses et l'importance locale des questions d'environnement.

C'est ainsi que sept des neuf régions où la part des dépenses des groupements représente plus de 70% des dépenses d'en-

vironnement du secteur communal sont en tête du montant dépensé par habitant pour l'ensemble du secteur communal. Des régions comme le Nord - Pas-de-Calais et les

La part de l'intercommunalité au sein des dépenses environnementales du secteur communal en 2002



Source : Ifen, d'après Minefi (DGCP).

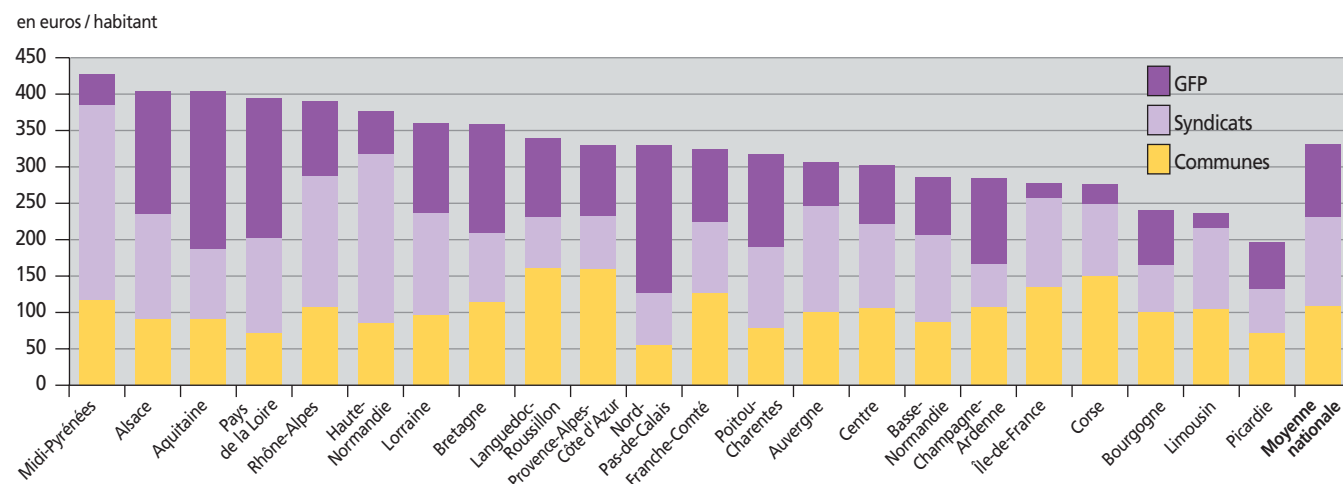
Les principaux domaines d'intervention en environnement du secteur communal en 2002

En %	Eau		Environnement urbain			Déchets	Autres*
	Eau et assainissement	Aménagement des eaux	Propreté urbaine	Transports coll.urbains	Espaces verts urbains		
Communes	35,0%	40,0%	89,5%	4,7%	95,7%	20,7%	71,0%
GFP	23,0%	58,0%	10,1%	52,7%	4,0%	37,4%	18,8%
Syndicats	42,0%	2,0%	0,4%	42,6%	0,2%	41,9%	10,2%
Total %	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%
Total en milliards d'euros	7,92	0,1	0,57	3,65	1,57	5,35	0,78

* : comprend la biodiversité et les paysages, l'administration générale de l'environnement et divers.
Source : Ifen, d'après Minefi (DGCP).

Pays de la Loire se distinguent par une forte implication intercommunale dans la gestion publique du bien collectif qu'est l'environnement, alors que d'autres, comme la Corse, l'Île-de-France, Provence-Alpes-Côte d'Azur, sont caractérisées par un moindre investissement "environnemental" de leurs structures. Les différences de répartition entre les communes et leurs groupements s'expliquent par des différences locales, en particulier par l'importance du phénomène urbain et par la taille des communes.

Montant par habitant des dépenses environnementales du secteur communal, réparti par type de structure



Note : ne comprend pas les dépenses déléguées à des entreprises.

Source : Ifen, d'après Minefi (DGCP).

The key role of intermunicipal bodies in public management of the environment

Local authorities are key players in managing the environment. In 2002, their environmental protection expenditure amounted to around 21 billion euros in 2002, i.e. 1.45% of GDP. Over 90% of this expenditure comes from municipalities (30%) and so-called intermunicipal bodies (61%), established by several municipalities grouping together to collectively fulfil their duties.

The environment accounts for 10% of total

expenditure by municipalities and 45% of expenditure by intermunicipal bodies. The expenditure is mainly channelled into three sectors : the urban environment, water and waste management.

The share of environmental protection expenditure varies according to the different regions. For example, in the Paris region (Ile-de-France), capital expenditure in environmental protection by intermunicipal

bodies is lower than in the Nord-Pas-de-Calais region (northern France). The difference in environmental protection expenditure between the municipalities and the intermunicipal bodies is due to local conditions (tax resources, scale of environmental problems at local level, share of expenditure delegated to the private sector for the management of public services, size of the municipalities, etc.). ■

Méthodologie

Les données présentées dans ce document proviennent, pour les communes et leurs groupements, des comptes de gestion 2002 des collectivités locales tenus par les comptables du Trésor Public (exploitation de la Nomenclature Fonctionnelle des Administrations) et, pour les départements et les régions, de l'enquête postale annuelle effectuée par l'Ifen en 2002 auprès des conseils généraux et régionaux. Il y a lieu de noter que ces résultats, issus pour l'essentiel de la Comptabilité publique, ne sont pas comparables à ceux des comptes économiques de l'environnement qui sont établis selon les méthodes et les concepts de la comptabilité nationale.

La codification fonctionnelle de la NFA comporte trois niveaux : 10 fonctions principales à un chiffre (aménagement et services urbains, environnement, services généraux, enseignement-formation...), des sous-fonctions à deux chiffres (environnement, services urbains, aménagement urbain...) et des rubriques à trois chiffres (eaux et assainissement, collecte et traitement des

ordures ménagères...). Une même fonction recense tout ce qui concerne une activité donnée, qu'elle soit réalisée directement par la collectivité locale ou indirectement par des tiers, au travers de subventions ou de fonds de concours.

Bibliographie

- Direction générale de la comptabilité publique - Ifen, 2004. *Les dépenses des communes et de leurs groupements pour l'environnement en 2002*. 11 p.
- Ifen - Medd, 2004. *Les comptes économiques de l'environnement en 2002. Données économiques de l'environnement - Rapport de la Commission des comptes et de l'économie de l'environnement*. 180 p.
- Ifen, 2003. "Les dépenses des Régions en matière d'environnement", *Les données de l'environnement*, n°82, 4 p.
- Ifen, 2002. "Les dépenses des Départements en matière d'environnement", *Les données de l'environnement*, n°79, 4 p.

VIENT DE PARAÎTRE

Ifen, 2004. *L'environnement en région Centre*. Orléans, Ifen, 173 pages, 20 €. (coll. *Les cahiers régionaux de l'environnement*).



DÉFINITION DES DOMAINES ENVIRONNEMENTAUX

La nomenclature des dépenses environnementales utilisée par les comptes de gestion s'appuie sur les définitions suivantes :

Eau : comprend les réseaux d'assainissement, d'alimentation industrielle, d'adduction d'eau, les égouts, les stations de pompage, le traitement des eaux usées, potables et pluviales, l'aménagement des rivières, des bassins et des lacs, des digues et barrages, les travaux de conservation concernant les zones de captage, la protection des eaux de surface, continentales et marines, des sols et des eaux souterraines.

Environnement urbain : comprend la propreté urbaine, le nettoyage et l'entretien des rues et des espaces environnementaux, la construction et l'aménagement de pistes cyclables, de transports collectifs urbains (transports en commun en site propre...), de voies piétonnes, la gestion et la protection des espaces verts urbains (parcs et jardins publics, squares publics, entretien et assistance au fleurissement des villes et villages) et du paysage urbain.

Déchets : comprend les actions visant à réduire la production, la collecte et le transport des déchets, la construction et l'entretien des déchèteries, des décharges et des installations de traitement, les mesures, contrôles et études sur les déchets ainsi que les actions favorisant la valorisation et la récupération des déchets.

Administration générale de l'environnement : comprend les dépenses de réglementation, contrôle, coordination et gestion transversale des actions concernant l'environnement.

Biodiversité et paysages : comprend la préservation du milieu naturel : protection des espèces faunistiques et floristiques, gestion des espaces naturels, reconversion des terres arables en prairies, entretien des terres agricoles et forestières, gestion des paysages naturels, ainsi que l'aménagement paysager des infrastructures.

Divers : comprend les actions spécifiques de lutte contre la pollution du milieu naturel (mer, rivières et lacs, air, bruit...).

L'ifen élabore et diffuse des informations scientifiques et statistiques sur l'environnement. Il s'appuie sur un important réseau de partenaires : services statistiques de l'Etat, établissements publics scientifiques et organismes spécialistes de l'environnement.

les données de l'environnement

La lettre thématique mensuelle de l'Institut français de l'environnement
Abonnement : 8 numéros, 16 €

61, boulevard Alexandre Martin
45058 Orléans Cedex 1
Tél : 02 38 79 78 78 Fax : 02 38 79 78 70
E-mail : ifen@ifen.fr
Web : <http://www.ifen.fr>

Directeur de la publication
Bruno Tréguët

Rédaction en chef
Françoise Nirascou

Coordination éditoriale
Sophie Margontier

Auteur
Régis Morvan (Ifen)

Maquette-Réalisation
BL Communication

Dépôt légal
ISSN 1250-8616
N° CPPAP 8-3086

