



Communication

Pascal MARTIN-GOUSSET,

rapporteur

L'environnement et le corps des I.T.P.E.

PRÉAMBULE

Les débats sur la prise en compte de la qualité de l'environnement dans les activités humaines se développent fréquemment sur un mode affectif où les "nobles défenseurs de la nature" s'opposent à la frénésie des "mauvais bétonneurs". Nous refusons évidemment cette image manichéenne.

A l'inverse, c'est avec lucidité sur les enjeux et avec respect envers le monde associatif, que nous évoquerons comment les I.T.P.E., dans l'exercice de leurs métiers, vivent les impératifs de l'écologie.

Avec lucidité, car l'objectif de maintenir un environnement de qualité doit être analysé sans hypocrisie sur sa finalité, en faisant observer par exemple que l'effet de serre lié aux émissions des volcans, la désertification du Sahara, les grandes catastrophes naturelles sont l'œuvre de Dame Nature. C'est en effet contre cette dernière, que l'homme s'est créé, en développant sa capacité par le travail, la lutte et l'intelligence, à la transformer pour faciliter sa vie matérielle. Penser la nature, sans l'homme, n'a donc que peu de sens pour l'objet de notre exposé qui traite de l'environnement pensé par l'homme, en laissant le débat sur la Nature éventuellement pensée par elle-même aux discussions métaphysiques hors de notre propos.

Avec respect pour le monde associatif, car chaque individu a le droit de fonder et d'exprimer son opinion sur son cadre de vie. Nous ne nous attarderons pas sur les regroupements d'intérêts privés convergents autour de préoccupations étrangères à l'écologie : la mauvaise foi de quelques-uns ne nous dispense pas de faire preuve de professionnalisme et de transparence sur les éléments de décision que nous exposons aux maîtres d'ouvrage.

I. — LES PRINCIPALES MISSIONS LIÉES AU DOMAINE DE L'ENVIRONNEMENT

I-1. — Les objectifs

Le regard lucide sur la motivation des hommes à vouloir "défendre l'environnement" nous conduit à reconnaître que c'est par intérêt bien com-

pris qu'ils posent cet objectif parmi les priorités de l'action politique.

En effet, il s'agit de gérer, en sauvegardant et en mettant en valeur, les ressources naturelles dont nous avons sans cesse besoin :

- que ce soient les ressources vitales (eau, air, énergies, matières premières, espace) ;
- que ce soient les ressources d'agrément (paysages, milieux

aquatiques adaptés à la pratique des loisirs).

La gestion de ces ressources est nécessaire en temps réel si nous voulons garantir leur disponibilité à l'échelle d'une génération : il est relativement facile de faire adhérer l'opinion à cette préoccupation du court ou du moyen terme.

Cela est plus difficile lorsque l'objectif de gestion se situe à l'échelle inter-générationnelles : la notion de patrimoine à léguer intervient alors. Citons ainsi le maintien, à ce terme, des conditions climatiques adaptées à la vie humaine sur notre planète.

Il est clair que la prise en compte de cette échelle inter-générationnelles est plus particulièrement du ressort des représentants de l'Etat (ou plutôt des Etats, conférence de Rio de 1992).

I-2. — Les modes d'action d'une politique de l'environnement

Donner et faire respecter les règles de consommation des ressources naturelles a généré une législation et une réglementation abondantes :

- les lois sur l'eau (dont la dernière du 3 janvier 1992),
- la nécessité d'accompagner les grands ouvrages d'études d'impact,
- la préoccupation d'une consommation équilibrée et mesurée de l'espace ainsi que de la qualité architecturale (Code de l'Urbanisme),
- la loi littorale et la loi montagne,
- la loi paysage,
- la loi sur les déchets,

- le régime des installations classées,
- normalisation des produits (renforcée par la nécessité d'appliquer les directives européennes).

Cette voie administrative a été accompagnée d'une politique incitative par la mise en œuvre de dispositions fiscales et de systèmes de subventions. Leur objet vise à rapprocher l'intérêt général des intérêts particuliers en "internalisant" les coûts externes : c'est-à-dire en faisant peser sur l'individu et l'entreprise les conséquences négatives de leurs actions sur l'environnement. Par exemple a été étudiée la faisabilité de créer des bourses d'échanges d'autorisations d'émettre des gaz à effet de serre.

C'est la mission des agences comme l'A.D.E.M.E. et des agences de l'eau, que d'animer ce type d'action.

Cette voie, élégante et ambitieuse, se heurte à des enjeux politiques forts à l'échelle internationale et à l'importance des moyens financiers mobilisables par l'Etat.

Une troisième voie est celle de la prise en compte lors de la conception et de la réalisation des grands projets à maîtrise d'ouvrage publique de l'objectif de la mise en valeur et de la sauvegarde des ressources naturelles. La pratique des études d'impact a développé cette prise en compte de la dimension environnement, au même titre que le critère financier, dès l'amont des études de ces projets.

1.3. — Environnement et compétences des I.T.P.E.

La culture de constructeurs et de gestionnaires efficaces des I.T.P.E. s'est adaptée à l'émergence de ce nouvel impératif et a pu vite s'exprimer dans la mise en œuvre de ces différents modes d'action.

En effet, la prise en considération de cette dimension est au cœur de l'exercice de nos métiers.

Infrastructures

Le souci des I.T.P.E. de construire des ouvrages "réussis" à l'aune des critères reconnus par la société moderne, et leur sens du réalisme, les ont conduits à adhérer à la procédure d'études d'impact. Celles-ci ont été intégrées à l'amont de la conception et sont devenues des outils d'analyse de la qualité globale d'un projet.

C'est un bel exemple de ce que peut produire de mieux la complémentarité entre d'une part, des professionnels du terrain soucieux de faire aboutir un projet incluant dans leur démarche de concepteurs tous les critères d'évaluation (technique, financier, impact sur l'environnement), et, d'autre part, le réseau technique qui a su mobiliser et développer les compétences multiples nécessaires. Cet engagement des I.T.P.E. à porter cette nouvelle procédure a d'ailleurs été favorisé par la position qu'ils occupent près des maîtres d'ouvrage. Ceux-ci ont vite compris que la présentation du bilan avantages-inconvénients de l'ensemble des solutions devant une assemblée publique, par un technicien, leur permettait de disposer de la marge de manœuvre nécessaire en cas de rejet du projet.

Cette mobilisation des compétences indispensables à la réalisation des études d'impact a été, et est toujours, un puissant levier pour nous apprendre à travailler en "transversal". En effet, des cellules spécialisées (police des eaux, hydraulique, assainissement, études générales d'urbanisme, conseil en aménagement) qui étaient auparavant marginalisées dans leur domaine spécialisé, se sont vues confier le rôle de consultants. Or leur avis était d'autant plus suivi que l'évaluation régaliennne de l'étude d'impact, au cours de l'enquête publique, passait par la consultation de ces services.

La qualité des projets a donc été recherchée par la mise en œuvre d'un véritable "contrôle intégré". Son succès est notamment lié à la culture de proximité de l'usager apportée par les subdivisions territoriales : la pratique du débat contradictoire avec les élus locaux, les associations ou les autres administrations, a été le garant de la qualité de ce contrôle.

En conséquence, nous devons veiller au respect scrupuleux de la lettre et de l'esprit des procédures de concertation et de consultation des élus et du public. Bien plus, comme le font de nombreux collègues, il nous appartient d'expliquer aux maîtres d'ouvrage qu'elles sont à prendre comme le minimum à faire dans le travail des études préalables (bilan des impératifs que doit satisfaire un projet) et de mise au point. Nous avons compris que compléter un projet pour inclure des objectifs "secondaires" par rapport à sa fonction utilitaire n'est pas un simple compromis lié à un rapport de force,

mais traduit la nécessité de prendre en compte toute la complexité de la réalité. Ce processus de conception met en lumière tout ce que nous pouvons apporter en tant que médiateurs.

La recherche de l'amélioration du déroulement de ces procédures doit être constante.

Elle exige de notre part un effort de développement d'une pratique trop peu répandue : celle du retour d'expérience systématique. L'évaluation d'une opération, selon une grille d'analyse comprenant tous les critères d'appréciation (coût, délai, satisfaction de la fonction utilitaire, valorisation et respect de l'environnement sous tous ses aspects, adhésion de la population), est une voie de progrès à explorer.

Ce processus d'évaluation est à inclure dans les efforts permanents que nous devons déployer pour notre formation.

Eau

Ce domaine particulier de l'environnement est traité par le rapport de J.-F. GAUCHE.

Nous nous contenterons de rappeler que le développement des compétences requises pour travailler sur ce secteur d'activité, est indispensable, tant en D.D.E. qu'en réseau technique, pour être des professionnels de l'environnement.

Cela passe par un effort à réaliser en terme de formation (en cherchant des partenariats par exemple).

Urbanisme

La qualité du cadre de vie au quotidien est un souci que le législateur a placé dans maints articles du Code de l'Urbanisme, qu'ils soient d'ordre législatif ou d'ordre réglementaire.

Leur application nous semble avoir pris une signification nouvelle avec le développement du travail en concertation permanente siège-subdivisionnaire favorisée par la déconcentration des permis de construire et l'engagement croissant des subdivisionnaires dans la rédaction des plans d'occupation du sol.

En effet, la prescription d'adaptations de projets allant dans le sens de la préservation ou de la création de paysages de qualité (urbains ou non), n'est suivie d'application réelle que si ces modifications sont faites siennes par le pétitionnaire. Ainsi se réfugier derrière un article du code ne suffit

pas : de bonnes prescriptions (celles qui sont appliquées) sont issues d'une confrontation sur le terrain. L'usage du droit sert ici de levier pour négocier des mesures de bon sens.

De même, le conseil en aménagement, tel que nous le pensons, ne se réduit pas à l'utilisation "mécanique" des outils réglementaires. Ceux-ci sont le cadre dans lequel doivent se conjuguer les impératifs fonctionnels, les contraintes financières et les objectifs de qualité.

Identification et prévention des risques naturels

L'inventaire des métiers recoupant le domaine transversal de l'environnement ne serait pas complet sans citer les missions qu'assurent les D.D.E. vis-à-vis des risques naturels. Nos compétences sont en effet employées dans leur identification et dans l'étude des parades, en termes de travaux et de prescriptions d'urbanisme. Notre savoir faire porte en particulier sur les aléas suivants :

- inondations fluviales ou torrentielles : service d'annonce des crues, gestion des zones submersibles, police du régime des écoulements,
- mouvements de terrain : surveillance, étude des parades, participation aux plans de secours et d'évacuation,
- chutes de neige : désenclavement, dispositifs de lutte contre les avalanches et prise en compte dans les documents d'urbanisme,
- activité sismique : mise en œuvre du Code de la Construction, étude de confortement des ouvrages d'art.

Ces missions sont exercées en collaboration avec les autres services départementaux et en particulier la D.D.A.F. : lors des expériences de rapprochement D.D.E./D.D.A.F., un pôle de compétence "risques naturels" s'est souvent imposé.

II. — CONTEXTE ET PERSPECTIVES

II-1. — Contexte

L'environnement, malgré les transferts opérés en urbanisme, demeure un domaine peu concerné par la décentralisation. L'Etat conserve en effet la compétence :

- de prescrire des projets d'intérêt général dans l'élaboration des P.O.S.,

- de prononcer les déclarations d'utilité publique, donc de juger des conclusions des études d'impact,
- de la police des eaux,
- du régime des installations classées,
- des études et de la prévention des risques naturels, dans le cadre du pouvoir de substitution de la police administrative du préfet à celle du maire et des attributions générales du représentant de l'Etat en matière de prévention et d'affichage du risque.

A noter la sollicitation des services sur l'application à l'échelon départemental des grandes lois cadres comme la loi littorale.

Ces compétences régaliennes revêtent d'autant plus d'importance qu'est enregistrée une montée du contentieux sous l'action des associations, dont la capacité d'expertise juridique n'est plus maintenant à démontrer.

Ce contrôle externe que représente le contentieux, doit être pour nous un aiguillon dans l'affichage et dans l'amélioration de notre pratique de contrôle intégré. Transparence des procédures et professionnalisme sont à améliorer sans relâche si nous voulons conserver une capacité de réponse solide devant l'apparition d'experts commis par les tribunaux.

Ce double effort est par ailleurs nécessaire pour montrer au D.I.R.E.N. comment les D.D.E., rapprochées des D.D.A.F., prennent au sérieux leur responsabilité de services extérieurs mis à leur disposition.

Démontrer notre savoir faire en matière de contrôle intégré présente un enjeu beaucoup plus fort que de mener une action de communication de plus. Il s'agit d'illustrer comment cette méthode de travail est plus efficace que celle consistant à séparer les fonctions, en spécialisant des ingé-

nieurs de l'Etat dans de strictes tâches de contrôle. Nombreux sont ceux qui convoitent nos compétences techniques pour nous cantonner à ce type de mission purement réglementaire.

Enfin, la présence régaliennement forte de l'Etat sur ce domaine s'accompagne de la volonté grandissante des élus locaux, d'affirmer leurs moyens d'intervention en faveur du cadre de vie de leurs administrés. Ainsi la compétence donnée aux conseils généraux en matière d'organisation de la collecte et du traitement des déchets est pleinement exercée.

II-2. — Perspectives

Nous l'avons affirmé : le corps des I.T.P.E., par son savoir faire dans la gestion des projets complexes et son adhésion aux procédures de consultation démocratique, a pris la mesure, dans l'exercice de ses métiers, des enjeux de la gestion économe des ressources naturelles et de leur mise en valeur.

Cette crédibilité doit être revendiquée. Or actuellement, elle est partiellement masquée par le succès même de son exercice transversal.

Nous pensons que nous sommes en situation de proposer, en réponse à l'attente des D.I.R.E.N. à l'égard des services départementaux, des contrats départementaux de l'environnement. Par notre double culture, technique et administrative, et par notre savoir faire de médiateurs territoriaux, nous sommes en situation de prendre l'initiative pour débattre avec les autres administrations départementales (D.D.A.F., D.D.A.S.S., D.R.I.R.E., Services du conseil général) et les associations compétentes d'objectifs de qualité.

Dans ces contrats nous mettrons à la disposition de nos partenaires notre longue expérience de l'analyse de la valeur ainsi que notre capacité à renouveler par la formation continue les compétences requises.



