



RAPPORT DE L'INSPECTION GÉNÉRALE DE L'ENVIRONNEMENT

Affaire n° IGE/02/027

5 mars 2003

LA CONTRIBUTION DES DEPARTEMENTS A LA POLITIQUE DE PROTECTION DES ESPACES NATURELS

réalisé conjointement avec le CG GREF et le CG PC

par

Pierre BALLAND

Dominique LEGRAIN

membres de l'inspection générale de l'environnement

Jacques DUCHAMP

Claude LAURAIN

membres du Conseil général du génie rural, des eaux et des forêts

Michèle PRATS

membre du Conseil général des ponts et chaussées

MINISTÈRE DE L'ECOLOGIE ET DU DEVELOPPEMENT DURABLE

SOMMAIRE

1	Le contexte de la mission	1
2	Les enjeux de territoires	3
2.1	Protections réglementaires fortes et maîtrise foncière.....	3
2.2	Les sites classés	4
2.3	La forêt	5
2.4	Les parcs naturels régionaux et les zones périphériques des parcs nationaux.....	5
2.5	Les zones naturelles d'intérêt écologique, faunistique et floristique (ZNIEFF) ...	6
2.6	Les pressions qui s'exercent sur les milieux naturels.....	6
2.7	Les directives européennes et la décentralisation.....	7
3	Les ressources financières de la TDENS	9
3.1	Une ressource importante, inégalement répartie entre les départements.....	9
3.2	Un écart important entre la liquidation et le recouvrement de la taxe.....	15
3.3	Une bonne mobilisation du produit de la taxe par les départements	15
3.4	Une diversification progressive des emplois de la TDENS	17
4	Les espaces naturels acquis par les départements.....	21
4.1	Un patrimoine important, hétérogène et mal identifié.....	21
4.2	Des politiques encore trop souvent opportunistes	23
4.3	Une gestion des milieux naturels à géométrie variable	24
4.4	La constitution d'un réseau des espaces naturels sensibles.....	24
4.5	Les moyens humains consacrés par les départements à la gestion des espaces naturels.....	25
5	Une notion d'espace naturel en constante évolution	27
5.1	L'évolution de l'idée de protection de la nature au cours des dernières décennies	27
5.2	Le passage de la notion « d'espace vert » à la notion « d'espace naturel sensible »	27
5.3	Les ambiguïtés concernant l'ouverture des sites au public	28
5.4	Des textes juridiques, facteurs d'incertitude et de confusion	31
6	Une nécessaire clarification des concepts utilisés pour qualifier les espaces naturels sensibles	33
6.1	La sensibilité écologique	33
6.2	La sensibilité anthropique.....	34
7	La gestion de la connaissance	37
7.1	L'utilité de « l'Observatoire des données sur la nature et le paysage »	37

7.2	Spécificités de l'Observatoire.....	38
7.3	Quelques principes de fonctionnement de l'Observatoire.....	41
7.4	Les départements et les Régions partenaires de l'Observatoire	42
8	La gestion des espaces naturels sensibles par les départements.....	45
8.1	La généralisation systématique des plans de gestion pour les espaces naturels sensibles des départements	45
8.2	La mise en place de comités de gestion.....	46
8.3	Le suivi scientifique et paysager des espaces naturels	47
8.4	Publication d'un rapport annuel sur la gestion des espaces naturels sensibles du département	47
9	Les avenir possibles de la tdens	49
9.1	Nécessité de maintenir la perception de la TDENS au profit des départements .	49
9.2	La généralisation de la TDENS à tous les départements.....	50
9.3	La fixation du taux minimum de la taxe à 1% du coût de la construction	51
9.4	L'amélioration du recouvrement de la taxe	52
9.5	La protection des espaces agricoles, naturels et forestiers en zones périurbaines : une ambition pour les Régions ?.....	52
10	La participation des départements au réseau écologique national	55
10.1	La définition d'objectifs à long terme	55
10.2	Les coûts de gestion.....	56
10.3	L'organisation d'Assises régionales du paysage et de la biodiversité.....	57
11	La cohérence des politiques publiques	59
11.1	Le rôle de l'Etat	59
11.2	Le niveau régional	61
11.3	La place des départements dans les politiques publiques de protection des espaces naturels.....	62
11.4	Renforcer le rôle des communes pour la protection des espaces naturels sensibles	63
12	Renforcer l'expertise scientifique et le tissu associatif.....	66
12.1	Les Conseils scientifiques régionaux du patrimoine naturel	66
12.2	Le Muséum national d'histoire naturelle	66
12.3	Les Conservatoires régionaux d'espaces naturels	68
13	La participation des propriétaires privés a la protection des espaces naturels	72
13.1	Encourager l'initiative privée	72
13.2	L'exonération de la taxe sur le foncier non bâti	72
13.3	L'expertise et l'aide à la gestion.....	73
14	La protection des espaces naturels et l'opinion publique	75

14.1	La prise en compte des opinions publiques	75
14.2	Décentralisation et participation	77

ANNEXES

La lettre de mission	79
Récapitulation des propositions	81
Liste des personnes rencontrées	85
Bilan des recettes et des emplois de la TDENS	88
Simulation des recettes de la TDENS en fonction des taux retenus	91
Textes juridiques concernant la politique de protection des espaces naturels sensibles par les départements	94
Sigles et acronymes	95

1 LE CONTEXTE DE LA MISSION

La Directrice de la Nature et des paysages et le Directeur des Etudes économiques et de l'évaluation environnementale du ministère de l'Ecologie et du développement durable ont saisi le Chef de l'inspection générale de l'environnement, par courrier du 22 mai 2002, pour lui demander de diligenter une mission d'évaluation de la politique conduite par les départements pour la protection des « espaces naturels sensibles ». La demande formulée par les deux directions du ministère de l'Ecologie et du développement durable s'inscrit dans un contexte particulier, précisé dans la lettre de commande (annexe n° 1), qui implique l'examen du problème sous différents angles :

- 4# Évaluation des politiques conduites par les départements grâce au produit de la taxe départementale des espaces naturels sensibles (TDENS), au regard de la protection du patrimoine naturel et de la biodiversité
- 4# Complémentarité des politiques conduites par les départements avec l'ensemble des dispositifs de protection des espaces naturels actuellement en vigueur, et, cohérence avec le projet de « réseau écologique national » prévu par le Schéma de services collectifs des espaces naturels et ruraux (SSCENR).
- 4# Compte tenu de l'époque à laquelle cette mission a été lancée, le ministère de l'Ecologie et du développement durable a souhaité que la politique conduite par les départements puisse être évaluée dans le contexte du projet de décentralisation annoncé par le gouvernement.

Sur le premier point, il est utile de rappeler que Michèle Prats (Inspectrice générale de l'Equipement) et Pierre Rimkine (Ingénieur général du génie rural, des eaux et des forêts) avaient remis, en avril 1997, un rapport au Gouvernement, intitulé « Evaluation des politiques des espaces naturels sensibles menées par les départements »¹, qui abordait le problème d'un point de vue essentiellement fiscal. **Le rapport confié à l'IGE n'a pas pour but de mettre à jour les données du rapport Prats - Rimkine, mais d'aborder la question en s'interrogeant sur la contribution des départements à la protection du patrimoine naturel à l'échelle nationale.**

La mission composée de deux membres de l'Inspection générale de l'Environnement (Pierre Balland et Dominique Legrain) et de deux membres du Conseil général du génie rural, des eaux et des forêts (Jacques Duchamp et Claude Laurain) a bénéficié du concours de Michèle Prats, au titre du Conseil général des ponts et chaussées. La mission a effectué des déplacements dans trois Régions (Provence, Alpes, Côte d'Azur ; Rhône-Alpes et Basse-Normandie) et procédé à de nombreuses auditions. La liste des personnes rencontrées figure dans l'annexe 2.

Par ailleurs, la mission a pris l'avis de Geneviève Ballu-Rousseau et d'Alain Deffontaines de la Direction de la Nature et des paysages, et d'Elisabeth Basset de la Direction des Etudes économiques et de l'évaluation environnementale, au ministère de l'Ecologie et du développement durable.

De ces différents contacts et visites sur le terrain ressortent un certain nombre d'analyses et de diagnostics qui ont semblé aux membres de la mission suffisamment concordants pour

¹ Rapport CGPC-CGGREF n° 95-096

pouvoir être présentés comme pouvant constituer des facteurs communs à l'ensemble des départements et à la politique que ceux-ci conduisent en faveur des « espaces naturels sensibles ».

Face à l'impossibilité dans laquelle la mission se trouvait de présenter une évaluation précise, chiffrée, détaillée des politiques ou parfois de l'absence de politique des cent départements qui constituent la trame du territoire national, tout autant que d'apprécier de façon « objective » les relations qu'entretiennent les élus des Conseils généraux avec les élus régionaux, les communes, les syndicats intercommunaux, les associations de protection de la nature, les services déconcentrés de l'Etat, la mission a délibérément choisi d'écouter les différents acteurs concernés par cette politique, de croiser les informations, d'évaluer et de tirer des enseignements généraux qui conduisent plus à la définition d'une stratégie pour la protection des espaces naturels en France qu'ils ne relèvent d'un simple bilan.

En cela, la mission a souhaité répondre à la question qui lui a été posée par le ministère de l'Ecologie et du développement durable en évaluant les conditions qui paraissent nécessaires pour que la politique de décentralisation dans le domaine de la protection des espaces naturels puisse aboutir à une plus grande efficacité, au moindre coût. Cette approche conduit nécessairement à prendre position, à avancer des propositions, à émettre des jugements qu'il appartiendra à ceux qui ont la responsabilité de ces politiques d'apprécier.

2 LES ENJEUX DE TERRITOIRES

La mission considère que l'on ne peut valablement évaluer l'action conduite par les départements en faveur des espaces naturels sensibles, sans la resituer dans le cadre global de la politique nationale de protection de la nature.

Les départements constituent, a priori, un acteur essentiel de la protection des espaces naturels et de la biodiversité. Partant de là, plusieurs questions se posent :

4# De quels moyens disposent les départements ?

4# Quels sont les objectifs que poursuivent les départements et comment s'inscrivent-ils dans la stratégie nationale de protection de la biodiversité, de la nature et du développement durable ?

4# Quel est le bilan de la politique des départements, dans le domaine de la protection des « espaces naturels sensibles » ?

La mission est également convaincue qu'il appartient à l'Etat de définir les grands axes de la politique de protection de la nature et d'assurer dans de bonnes conditions la complémentarité et la cohérence des politiques publiques. En cela, l'Etat est dans sa fonction d'Etat stratège.

La situation se présente de la façon suivante : si l'on considère le territoire national, les terrains qui bénéficient d'une protection efficace et pérenne, soit en raison de mesures réglementaires fortes, soit parce qu'ils sont propriété de la collectivité publique couvrent environ 1,5% du territoire national métropolitain².

2.1 Protections réglementaires fortes et maîtrise foncière

Sous le terme de protection réglementaire forte, on prend en compte : les réserves naturelles (536 000 ha, dont 360 000 ha pour les DOM), les réserves naturelles volontaires (16 000 ha), les réserves nationales de chasse et de faune sauvage (55 000 ha), les zones centrales des parcs nationaux (370 000 ha), les arrêtés de biotopes (100 000 ha), les réserves biologiques et forestières (320 000 ha). Tous ces espaces font l'objet d'un suivi écologique.

Les espaces naturels sous maîtrise foncière publique ou assimilée appartiennent pour l'essentiel au Conservatoire du littoral (65 000 ha), aux départements ou aux communes dans le cadre de la législation sur les périmètres sensibles (70 000 ha environ), aux Conservatoires régionaux d'espaces naturels, à des associations de protection de l'environnement ou à des fondations.

Les protections dont il s'agit revêtent une importance particulière, pour plusieurs raisons :

4# En premier lieu par la qualité des espaces concernés, qui ont tous, à un titre ou à un autre, une valeur écologique d'un intérêt particulier, voire exceptionnel, que l'on considère la protection des espèces, des habitats, la diversité biologique, la qualité ou la diversité des paysages.

4# Tous les milieux naturels sont représentés : zones humides, moyenne et haute montagne, rivages marins, massifs forestiers, pelouses sèches, landes...

² Sources UICN et IFEN

4# La richesse du dispositif de protection tient également à la très grande diversité des acteurs impliqués dans la protection : collectivités locales, associations, établissements publics de l'Etat, scientifiques, usagers...

La gestion des espaces naturels s'accorde mal de l'uniformité. Les situations sont très contrastées d'un département à l'autre, en fonction notamment de leur situation géographique, de la nature des milieux, du relief, des pressions urbaines et touristiques dont ils sont l'objet.

La diversité des espaces et des acteurs concernés par la protection constituent une incomparable richesse et un remarquable capital d'expériences dans le domaine de la gestion des milieux. On ne peut que s'en réjouir.

Ceci étant dit, les protections fortes ne représentent qu'une faible proportion du territoire.

2.2 Les sites classés

La politique de classement de sites, mise en place par la loi de 1930, constitue également une protection forte de l'espace qui ne procède pas de la maîtrise foncière, mais de la réglementation, en y en interdisant toute modification des lieux, sauf autorisation expresse accordée par le ministre chargé de l'environnement ; « *sont susceptibles d'être classés les sites dont l'intérêt paysager, artistique, historique, scientifique, légendaire ou pittoresque exceptionnel justifie une politique rigoureuse de conservation* »³. Bien que le recensement exhaustif ne soit pas achevé, on comptait, en 2001, 2 779 sites classés pour une superficie totale évaluée à 660 000 hectares, ce qui représente 1,2% du territoire national, chiffre vraisemblablement sous-estimé.

Cette politique, très centralisée, gérée directement par le ministre de l'Environnement, concerne des espaces très divers, allant du site ponctuel (arbre ou édifice remarquable, étang, rocher...) au site élargi (forêt de Fontainebleau ; Gorges du Tarn - 20 000 hectares), du site construit au site naturel (montagne Sainte-Victoire, Calanques, village des Baux-de-Provence, baie du Mont-Saint-Michel). Le classement est une mesure conservatoire qui intègre, de fait, une réflexion globale sur l'évolution des espaces, contrôlée par voie réglementaire. Les autorisations, en partie déconcentrées, sont délivrées au coup par coup, tandis que sont interdites toutes publicités, implantations de campings ou infrastructures nouvelles. Cette reconnaissance de leur caractère exceptionnel s'est parfois accompagnée d'une importante augmentation de la fréquentation touristique des espaces naturels concernés et des pressions qui s'y exercent, la mesure de classement conférant aux sites un label de qualité. Ceci a conduit les pouvoirs publics à favoriser la mise en place de plans de gestion, assortis de chartes de mise en œuvre, en concertation avec les différents gestionnaires de l'espace, notamment dans le cadre de la trentaine d'opérations « Grands sites ». Deux évolutions récentes caractérisent la politique de classement de sites :

4# Les territoires concernés sont de plus en plus vastes.

4# Les classements sont assortis de schémas d'orientation de gestion, négociés avec les gestionnaires du site (communes, propriétaires, usagers...).

Il est regrettable que le classement de sites, en s'intéressant prioritairement à la protection des paysages, ait tendance à négliger la gestion des milieux naturels, tout comme il est regrettable que les sites Natura 2000, en privilégiant la protection des espaces et des espèces, ne prenne

³ En 2001, le nombre d'autorisations accordées, au niveau central, a été de 410, dont 259 assorties de prescriptions particulières.

pas en compte la protection des paysages. La mission pense qu'il faut progressivement s'acheminer vers une approche globale des territoires, en évitant de dissocier les notions de protection de la faune, de la flore et des paysages, ces différents éléments étant le plus souvent étroitement imbriqués.

2.3 La forêt

Si l'on évoque la couverture forestière du territoire national, l'échelle de grandeur n'est plus la même. La France métropolitaine compte 14,5 millions d'hectares de forêts, dont 4,4 millions d'hectares de forêts publiques soumises au régime forestier. Outre-mer, la forêt publique couvre 8 millions d'hectares.

Du point de vue de la protection de l'environnement, si la forêt est incontestablement un espace naturel, il faut néanmoins faire la différence entre forêts privées et forêts soumises, forêts anciennes composées de multiples essences et forêts plantées exclusivement en résineux (36% de la forêt française), forêts à vocation de production et forêts de protection.

La couverture forestière progresse, en moyenne, de 0,5% par an. Elle a doublée au cours des cent cinquante dernières années, ce qui constitue certainement avec l'urbanisation de la périphérie des villes, un des faits les plus marquants de l'évolution des territoires au cours des dernières décennies.

La gestion écologique de la forêt pose un problème spécifique, qui commence à être pris en compte par l'Office national des forêts. Dans le cadre de la gestion durable de la forêt, l'Office a de plus en plus pour perspective de concilier les objectifs de rentabilité économique, avec des objectifs sociaux (lorsqu'il s'agit d'ouverture des massifs au public) et écologiques ou environnementaux. La restauration des terrains de montagne (RTM) illustre ce dernier aspect.

2.4 Les parcs naturels régionaux et les zones périphériques des parcs nationaux

Les zones périphériques des parcs nationaux couvrent 900 000 ha. Les parcs naturels régionaux, au nombre de quarante, couvrent de vastes territoires (12% du territoire, départements d'outre-mer inclus, ce qui représente un total de 6,5 millions d'hectares).

Ceci étant dit, il faut être prudent avec les chiffres. Les mesures de protection souvent évoquées dans les statistiques (réserves naturelles, zones périphériques des parcs nationaux, terrains du Conservatoire du littoral...) ne sont pas comparables. Les parcs naturels régionaux, pour intéressants qu'ils soient, ne sont en rien un gage de protection forte des milieux naturels. Les protections fortes, qu'il s'agisse de réserves naturelles ou d'arrêtés de biotopes, sont amenées à s'inscrire dans le périmètre des parcs naturels régionaux (on est en présence de superpositions de territoires).

Les zones périphériques des parcs nationaux relèvent de la même problématique. Si la loi du 12 juillet 1960, qui a institué les parcs nationaux, prévoyait une action spécifique du parc en zone périphérique, force est de constater que cela n'a guère été le cas, ou, de façon tout à fait exceptionnelle. Ce qui n'exclut pas l'existence de protections spécifiques (réserves naturelles ou arrêtés de biotopes, par exemple), dans le périmètre des zones périphériques des parcs nationaux.

Il en ressort que vouloir additionner toutes les mesures de protection, sans se préoccuper de ce que les notions signifient, n'a rigoureusement aucun sens, et qu'il faut se garder des

doubles comptes. Disons simplement, que l'on dispose en France d'un certain nombre d'outils de protection des milieux naturels et d'aménagement du territoire qui peuvent utilement être mis à contribution.

2.5 Les zones naturelles d'intérêt écologique, faunistique et floristique (ZNIEFF)

Pour juger de la richesse écologique du territoire français mieux vaut se reporter à l'inventaire des zones naturelles d'intérêt écologique, faunistique et floristique (ZNIEFF). L'inventaire entrepris en 1982, par le Muséum national d'histoire naturelle, à la demande du ministère de l'Environnement, a recensé :

4# 44 735 km² qui présentent un « *intérêt biologique remarquable*⁴ », ce qui représente près de 4,5 millions d'hectares (8% du territoire métropolitain).

4# Les « *grands ensembles naturels riches et peu modifiés, ou qui offrent des potentialités biologiques importantes*⁵ » représentent 11,7 millions d'hectares (21% du territoire).

Quand on parle de protection de l'environnement, de réseau écologique national ou de réseau des aires protégés, c'est de ces territoires qu'il s'agit, soit au total près d'un tiers du territoire métropolitain.

2.6 Les pressions qui s'exercent sur les milieux naturels

La France est un pays à dominante agricole, rurale et forestière. Selon le recensement effectué par l'IFEN en 1999, 90% de la superficie du territoire national correspondent à des espaces naturels et ruraux et 77% de la population métropolitaine vit dans des aires urbaines. La fracture entre villes et « campagne » est considérable.

Les zones rurales se sont fortement désertifiées au cours des dernières décennies, ce qui a conduit à l'abandon de terres agricoles, au développement des friches et à l'extension des zones boisées.

Ceci ne signifie en rien que 90% du territoire puisse être qualifié de « *naturel* ». La structure du territoire s'est profondément transformée en deux ou trois générations. Le nombre des acteurs traditionnels en charge du milieu naturel – agriculteurs, chasseurs, pêcheurs, ruraux au sens large – a diminué de façon régulière, encore que l'on assiste depuis peu à un renversement de tendance qui se traduit par un solde migratoire positif en zones rurales.

La mise en place du réseau écologique national doit tenir compte des espaces à protéger, des acteurs de la protection et des menaces qui pèsent sur les milieux.

Si la population française est essentiellement urbaine, elle est aussi particulièrement mobile, ce qui nous vaut un réseau de voies de communication exceptionnellement dense. Le réseau routier a des incidences fortes sur la fonctionnalité des milieux naturels et sur la protection de la faune et de la flore. A la protection des espaces remarquables s'ajoute désormais la nécessité concomitante de protéger ce que l'on appelle les « *corridors écologiques* ».

⁴ ZNIEFF de type 1

⁵ ZNIEFF de type 2

Certains milieux sont, par ailleurs, extrêmement sensibles aux agressions extérieures : pollutions industrielles, urbaines, agricoles qui se traduisent par des rejets atmosphériques, la pollution des sols, des cours d'eau, des nappes phréatiques, par des nuisances sonores. Il est donc important de se préoccuper de l'état sanitaire des espaces naturels, la non urbanisation n'étant pas un critère suffisant pour qualifier un espace naturel.

La « consommation » touristique des espaces naturels est également un facteur en plein développement qui constitue un défi majeur dans la perspective de la mise en œuvre du réseau écologique national.

2.7 Les directives européennes et la décentralisation

La politique européenne pèse, et pèsera plus encore à l'avenir, d'un poids particulier sur la mise en œuvre des politiques nationales. Natura 2000, devrait en hypothèse moyenne, concerner environ 10% du territoire national (ce qui représenterait 5,5 millions d'hectares). La philosophie de Natura 2000, d'inspiration anglo-saxonne, est actuellement très éloignée des pratiques nationales en vigueur en matière de protection de la nature. En France, la protection de la nature est fortement centralisée et accorde une place prépondérante à la réglementation.

Natura 2000 propose un dispositif qui reposera sur une gestion contractuelle des espaces naturels qui impliquera très fortement les propriétaires privés. Plus qu'à un simple changement de procédures, c'est à un véritable changement de culture que l'on va être rapidement confronté.

Natura 2000 devrait générer, dans les prochaines années, de 100 000 à 250 000 contrats passés avec des propriétaires privés et publics. Le suivi scientifique de la gestion et l'aide à la gestion constitueront un enjeu majeur pour la réussite du dispositif, qui va nécessairement conduire à une organisation fortement décentralisée, avec un contrôle de l'Etat fortement déconcentré.

L'Europe réserve d'autres surprises. L'élargissement de l'Union européenne à de nouveaux membres des pays de l'Est, la progression prévisible du niveau de vie des pays à faible PIB par habitant et le développement de la mobilité vont favoriser le tourisme trans-frontières. La France, première destination touristique mondiale, compte tenu notamment de la qualité de ses sites, de ses paysages et de ses espaces naturels (montagne, littoral, espace rural) a toutes chances d'accroître ses performances en termes de fréquentation. Les conséquences sur les milieux naturels seront vraisemblablement importantes.

L'élargissement de l'Europe et le caractère de plus en plus contraignant des directives européennes vont se conjuguer, au niveau national, avec un profond bouleversement institutionnel induit par la politique de décentralisation engagée par le Gouvernement.

Plus les exigences concernant la protection des espaces naturels et de la biodiversité seront grandes, moins les politiques pourront se faire de façon centralisée. La protection change d'échelle et de nature. L'Etat a conduit, avec succès, au cours des dernières décennies la protection d'espaces naturels « exceptionnels ». C'est le cas pour les Parcs nationaux, les réserves naturelles, les arrêtés de biotopes... Il s'agit de protections fortes, exemplaires, mais qui concernent des territoires limités. Actuellement, les progrès de la connaissance des milieux naturels, l'accroissement des pressions sur ces milieux conduisent à avoir une approche beaucoup plus globale des espaces, de leur fonctionnement, de leur vulnérabilité. L'interdépendance des milieux naturels conduit à s'intéresser aux « corridors écologiques » et à la « nature ordinaire ». Les directives européennes permettent de mieux appréhender la

relation espaces / espèces. L'écologie atteint un seuil de maturité qui conduit à passer de mesures ponctuelles à une problématique beaucoup plus globale.

Ceci implique une redéfinition des pouvoirs des acteurs publics et privés. L'Etat voit son rôle renforcé dans les fonctions de stratège qui sont les siennes. La mise en place du « Réseau écologique national » doit matérialiser cette dimension régaliennes de l'action de l'Etat. Par contre, l'Etat doit, sous peine d'asphyxie, se décharger de la gestion des territoires.

La politique des départements peut être analysée à l'aune de ces transformations. Il va de soi que le département n'est pas le seul acteur concerné par la décentralisation. Les Régions, les communes, les communautés de communes, les associations de protection de l'environnement, les propriétaires privés peuvent, et doivent, être des acteurs essentiels de la protection de la nature.

Proposition 1. - La décentralisation et la mise en oeuvre des directives européennes impliquent que l'Etat ait une vision réellement prospective de la protection des espaces naturels. Le « Réseau écologique national » qui, à l'heure actuelle, n'a aucune portée juridique, pourrait, et devrait constituer l'outil privilégié d'une stratégie de protection offensive, avec des exigences comparables à celles qui prévalent pour les autres politiques d'aménagement du territoire.

Proposition 2. - Les départements, dans le cadre de la législation sur les périmètres sensibles, sont devenus des acteurs majeurs et incontournables pour la protection des espaces naturels, sous le double aspect écologique et paysager. La politique qu'ils conduisent doit faire l'objet d'une coordination avec l'ensemble des politiques publiques, dans le cadre de la stratégie nationale qu'il revient à l'Etat de définir.

3 LES RESSOURCES FINANCIERES DE LA TDENS

L'article L.142-1 du code de l'urbanisme affirme la compétence du département « *pour élaborer et mettre en œuvre une politique de protection, de gestion et d'ouverture au public des espaces naturels sensibles, boisés ou non* », « *afin de préserver la qualité des sites, des paysages, des milieux naturels et d'assurer la sauvegarde des habitats naturels* ».

Instituée par la loi du 18 juillet 1985, la taxe départementale des espaces naturels sensibles, définie à l'article L.142-2 du code de l'urbanisme, est l'outil fiscal de cette politique. Son assiette est celle de la taxe locale d'équipement et son taux est fixé par le Conseil général dans la limite de 2% de la base d'imposition.

L'essentiel des données statistiques relatives à la TDENS provient de l'enquête annuelle réalisée auprès des Conseils généraux par le bureau de la fiscalité de l'urbanisme de la Direction générale de l'Urbanisme de l'habitat et de la construction (DGUHC) au ministère de l'Equipment, des transports et du logement. Cette enquête est conduite par l'intermédiaire des préfets (DDE) selon les modalités définies par la circulaire n° 95-62 du 28 juillet 1995, en application de l'article R.142-1 du code de l'urbanisme qui prévoit l'annexion au budget du département d'un bilan des recettes et des emplois de la taxe qui constitue une recette grevée d'affectation spéciale.

Cette enquête fournit des données statistiques pour les années 1990 à 2000 incluses, les dernières en date semblent aujourd'hui assez fiables pour ce qui concerne les recettes et les emplois, elles restent par contre incertaines quant aux superficies d'espaces naturels acquis ou gérés. Par ailleurs, les informations sont établies avec un tel niveau de généralité qu'il est difficile de tirer une appréciation qualitative de la politique conduite par les départements.

Pour remonter jusqu'en 1985 on ne peut se référer qu'aux seules statistiques strictement comptables du ministère des Finances.

Pour une bonne interprétation de ces données statistiques, il est important de rappeler que :

- 4# La taxe est liquidée par les DDE au moment de la délivrance du permis de construire,
- 4# Elle est recouvrée par moitié par les TPG, 18 mois puis 36 mois après liquidation,
- 4# Elle est perçue (rattachée au budget des départements) dans un délai variable après son recouvrement.

3.1 Une ressource importante, inégalement répartie entre les départements

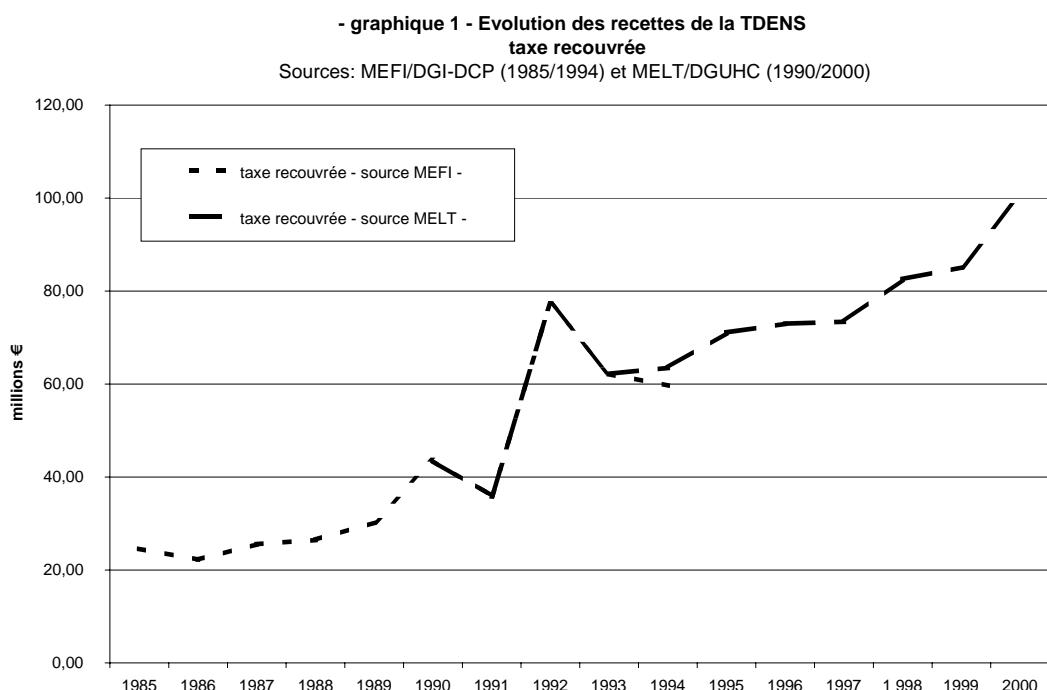
Avec une recette totale de 102,38 millions € perçue en 2000 pour 71 départements assujettis, la TDENS représente une ressource très importante au service de la protection des espaces naturels : cette recette peut être rapprochée des 110 millions € que représente la totalité des dotations inscrites en 2002 sur le budget de l'Etat (ministère de l'Ecologie et du

développement durable) pour financer les politiques de protection des espaces naturels⁶. La recette annuelle de la TDENS représenterait approximativement le quart de l'ensemble des dépenses publiques consacrées aux espaces naturels.

Cela ne signifie pas, pour autant, que les départements qui n'ont pas voté la taxe n'aient pas de politique en faveur de la protection des espaces naturels. Certains d'entre eux, notamment dans l'Est de la France où la culture environnementale est particulièrement forte, tout en ne souhaitant pas alourdir la pression fiscale, ont développé une réflexion très poussée dans ce domaine et s'appuient notamment sur les Conservatoires régionaux des espaces naturels (CREN) ou sur des associations départementales. Il est intéressant de constater que la majeure partie des départements qui n'ont pas voté la taxe sont regroupés dans l'Est et le centre de la France.

Le graphique 1 présente le montant de la taxe recouvrée (source MEFI pour la période 1985/1994 et source MELT pour la période 1990/2000).

Cette présentation donne une bonne idée de l'évolution globale de la ressource depuis 1985.



On observe une montée en puissance assez régulière du montant de la taxe perçue par les départements : près de + 6% par an en moyenne sur 11 ans (après correction des effets de l'inflation), soit un doublement en valeur réelle de 1990 à 2000.

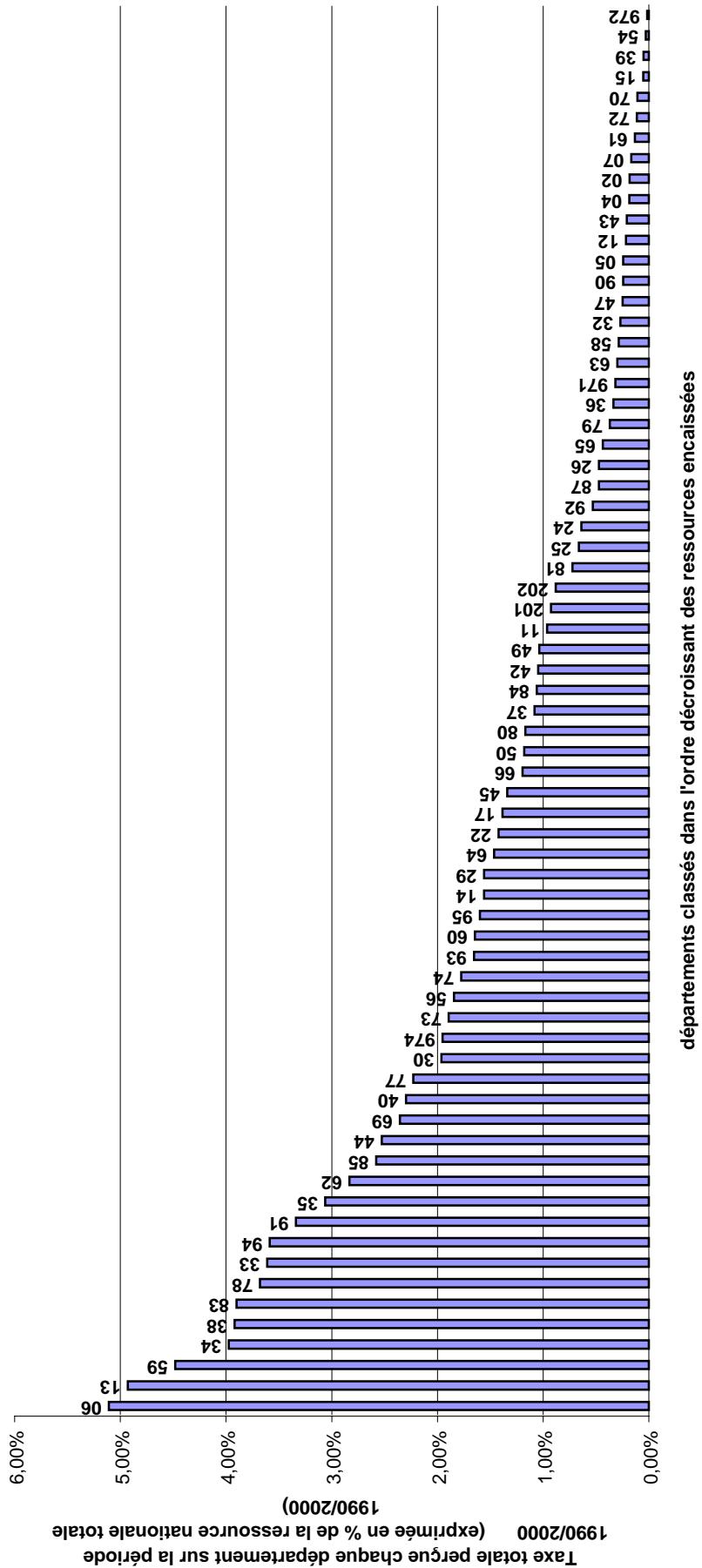
⁶ 40,3 M€ pour le fonds de gestion des milieux naturels, 11,2 M € pour les Réserves naturelles, 33,6 M € pour les Parcs nationaux, 25,5 M € pour le Conservatoire de l'espace littoral et des rivages lacustres.

TDENS : évolution du montant de la taxe perçue par les départements				
Année	Nombre de départements ayant institué la TDENS	Taxe perçue en monnaie courante (en millions €)	Effets de l'inflation (indice INSEE)	Evolution en monnaie constante (indice 100 en 1985)
1985	30	24,5	1,38	100
1990	62	43,29	1,185	148
2000	71	102,38	1	302

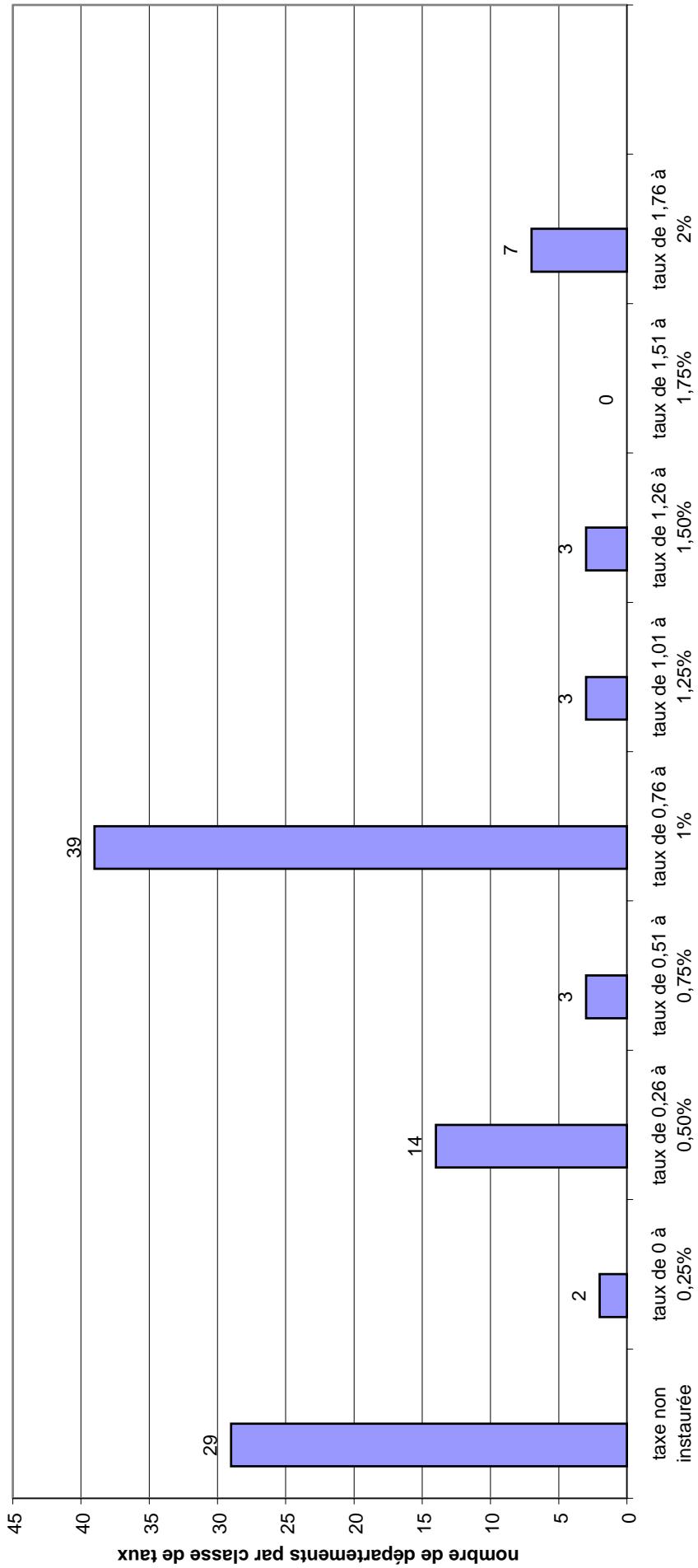
Les 71 départements ont une contribution très inégale à cette recette globale (graphique 2 et annexe 4) : les 14 premiers départements dans l'ordre des recettes, classées par ordre décroissant, représentent 51% de la recette totale (contre 59% en 1993), tandis que les 32 derniers ne pèsent que 10% du total.

Cette dispersion est due pour partie à la richesse relative des différents départements mais aussi à la diversité des taux choisis : au 31 décembre 2000, 7 départements avaient opté pour le taux maximum de 2%, 6 avaient un taux compris entre 1% et 2%, 34 un taux de 1% et 5 un taux inférieur à 0,5%. (Le graphique 3 et la carte page 14 illustrent cette répartition).

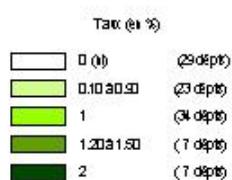
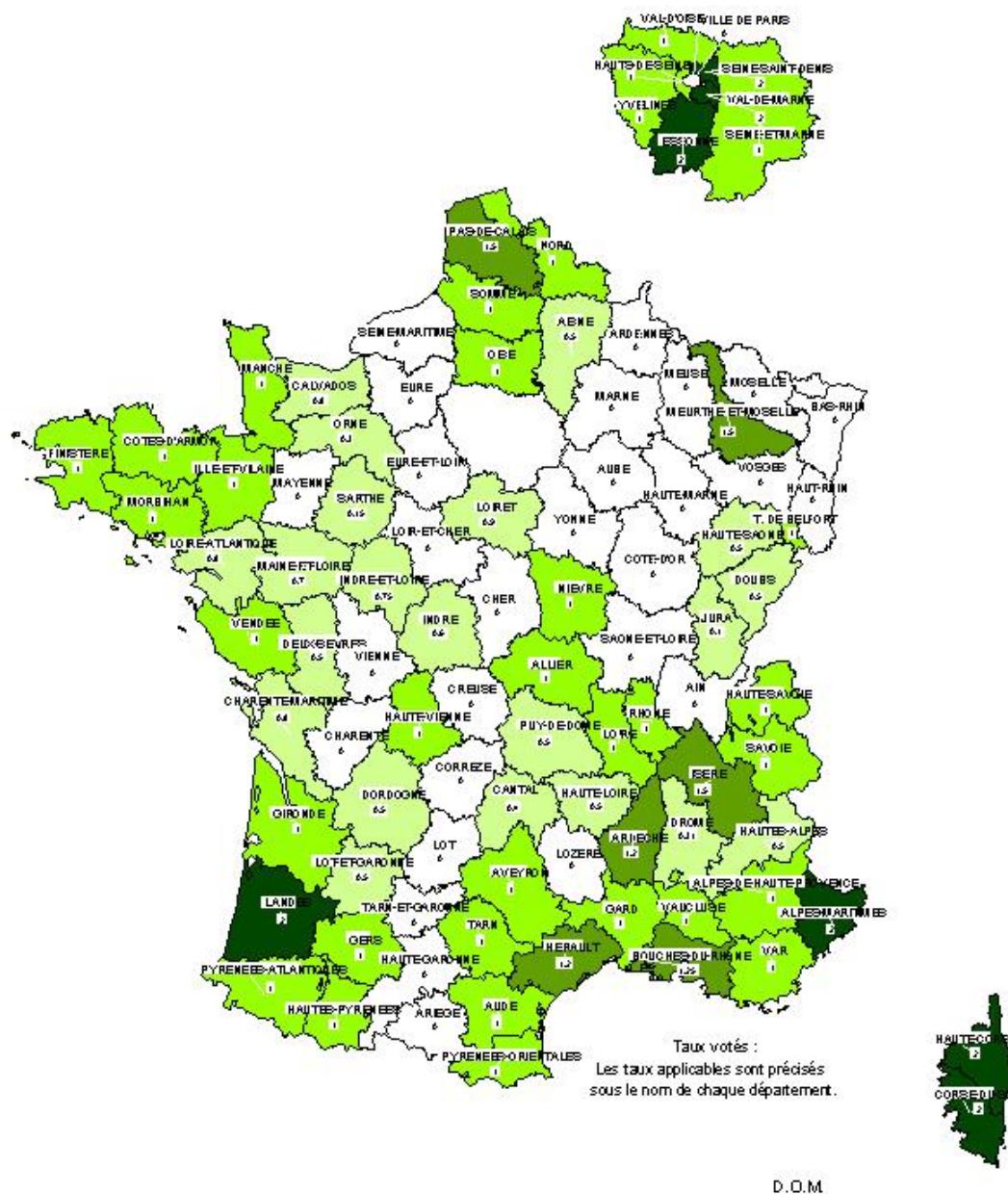
graphique 2 -TDENS - Classement des départements selon l'importance des ressources encaissées (taxe totale perçue) sur la période 1990/2000 - source: MELT/DGUHC



- graphique 3 - TDENS - Classification des départements selon les taux appliqués en 2000 -
(dressé à partir des statistiques MELT/DGUHC)



TAUX DE LA TAXE DÉPARTEMENTALE DES ESPACES NATURELS SENSIBLES ANNÉE 2000



ni : taxe non instaurée
Dépts : Départements

3.2 Un écart important entre la liquidation et le recouvrement de la taxe

Les statistiques de la DGUHC mettent en évidence un écart important entre liquidation et recouvrement de la taxe : en moyenne sur la période 1990/2000, les montants recouvrés ne représentent que 71% des montants liquidés, ce taux s'améliorant à 78% si l'on considère la moyenne des cinq dernières années 1996/2000.

Certes le décalage de 36 mois entre liquidation et recouvrement atténue légèrement la signification strictement comptable d'une telle comparaison, mais le décalage n'en est pas moins évident et excède manifestement le simple taux de renoncement à construction après la signature du permis de construire : ceci rejoue le constat d'un recouvrement très imparfait déjà souligné dans le rapport Prats / Rimkine de 1997.

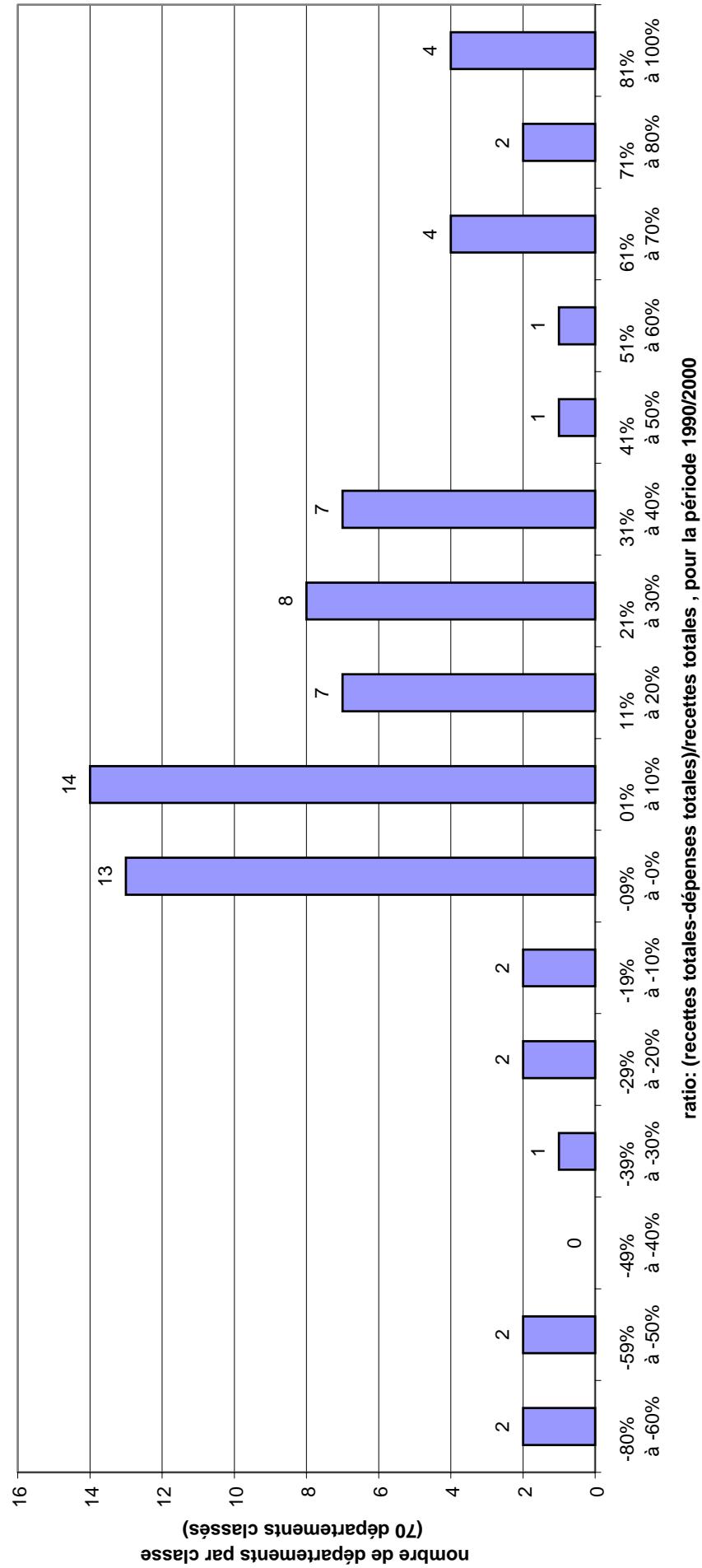
3.3 Une bonne mobilisation du produit de la taxe par les départements

Pour les 70 départements qui ont répondu à l'enquête, le volume global de crédits non consommés à l'issue de la période 1990/2000 ne représente que 6,63% des recettes totales pour ces onze années, soit encore l'équivalent de 6 mois de recettes de l'année 2000. Rappelons que le rapport Prats / Rimkine faisait état pour 1994 d'un ratio de 17 mois de recettes non consommées : on constate donc une évolution favorable dans le sens d'une bonne utilisation des recettes de la TDENS et la disparition du phénomène de « thésaurisation » qui avait été alors constaté.

Une analyse plus fine (graphique 5 ci-après) montre que 23 départements sur 70 ont un report supérieur à deux années de recettes, mais ils ne représentent que 20% de la recette globale. Au contraire, 18 départements ont recours à des avances du budget départemental (ou à un autofinancement par ce budget) représentant l'équivalent d'un peu plus de 6 mois de recettes des 70 départements pour l'année 2000.

- graphique 5 - TAUX DE CONSOMMATION DE LA TDENS

Classement des départements par classes de pourcentages de crédits non consommés



3.4 Une diversification progressive des emplois de la TDENS

L'enquête de la DGUHC donne des informations assez précises sur la ventilation des emplois du produit de la taxe par type d'utilisation .

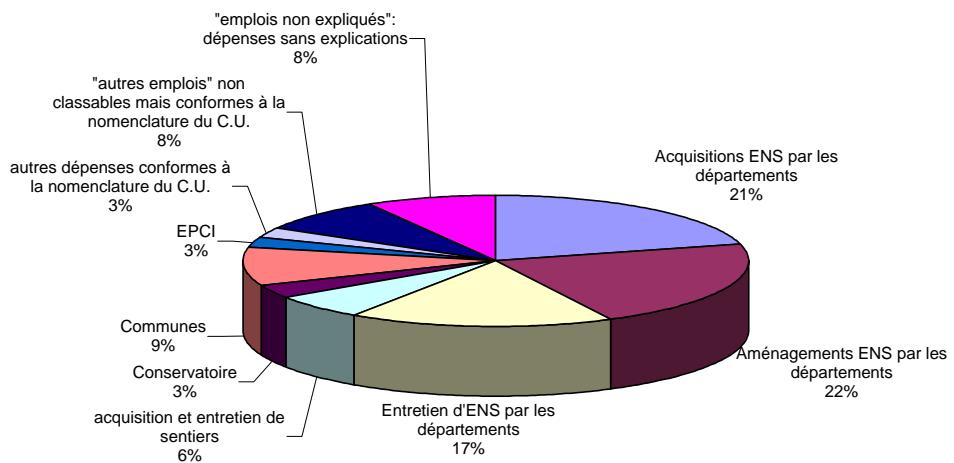
Sur l'ensemble de la période 1990/2000, la répartition des dépenses est illustrée par le graphique n° 6 ci-dessous qui permet de constater que :

4# 83,5 % de la dépense totale est précisément répartie selon huit rubriques d'utilisation, dont 65,4 % de dépenses engagées par les départements sur leur propre patrimoine et 18,1 % au bénéfice d'autres opérateurs (communes, EPCI, Conservatoire du littoral, associations et particuliers) ;

4# 8,4 % correspondent à des emplois considérés par la DGUHC comme conformes à la nomenclature du code de l'urbanisme mais n'entrant pas dans les rubriques normalisées du MELT (exemples relevés par la mission : annuités d'emprunts, remboursement de TDENS trop perçue, paiement d'impôts et de taxes foncières, achats de matériels, études préalables à des aménagements, promotion d'un site, subvention à un parc régional, propriétaires privés sous convention, etc...) ;

4# 8,2 % des dépenses ne s'accompagnent d'aucune explication : il s'agit d'un constat comptable de la DGUHC qui enregistre ainsi les discordances entre le report de l'année « n » affiché sur les comptes de l'année et celui effectivement pris en compte dans les écritures du département pour l'année « n+1 », lorsque ce dernier est différent. Cet « ajustement » surprend par son importance relative.

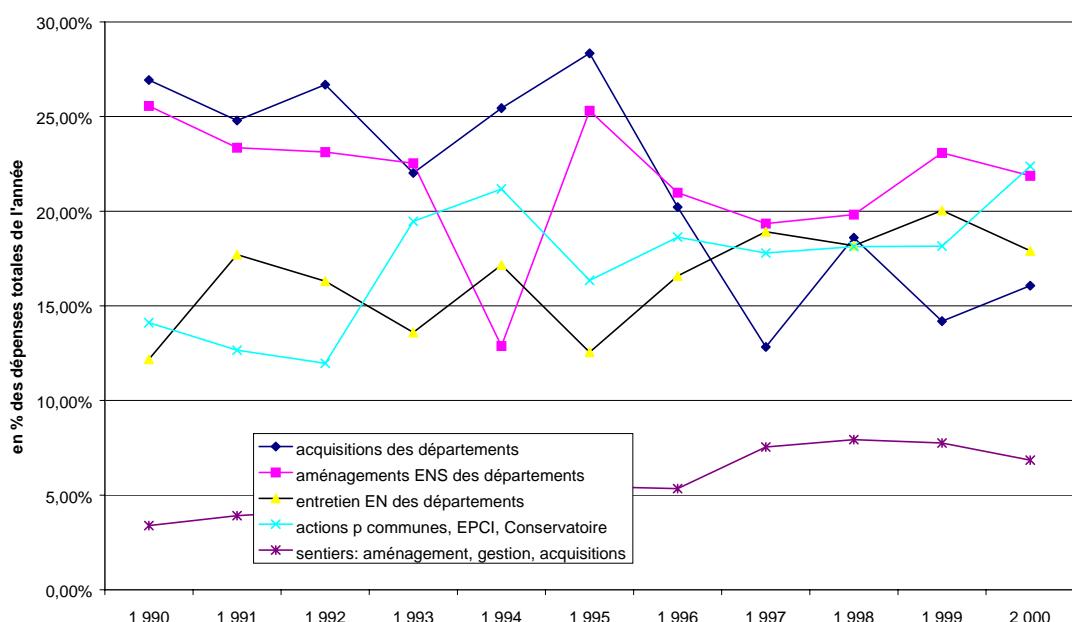
- graphique 6 - Emplois de la TDENS -
Analyse de l'ensemble des dépenses engagées pour le département, le Conservatoire, les communes, les EPCI, et autres dépenses non classées ou non expliquées. Exploitation de l'enquête MELT/DGUHC 1990/2000 .



Une analyse de l'évolution de ces dépenses au cours de la période 1990/2000 (graphique 7 ci-après) montre un certain nombre de tendances progressives mais assez nettes et intéressantes sur les onze dernières années. En « lissant » les irrégularités annuelles parfois fortes, on remarque que :

- 4# la part consacrée aux acquisitions des départements diminue de 26% environ à moins de 16% des dépenses totales entre le début et la fin de la période,
- 4# les dépenses d'entretien et de gestion progressent de 14% à 19%,
- 4# les dépenses relatives aux sentiers (essentiellement consacrées aux aménagements et à la gestion, très marginalement aux acquisitions) passent de 3,4% à 7% environ,
- 4# enfin les « autres utilisations », c'est à dire les dépenses engagées par les départements en appui des autres collectivités, des associations ou propriétaires privés sous conventions et du Conservatoire de l'espace littoral et des rivages lacustres progressent considérablement (de 13 à 22%).

Graphique 7 - Evolution des emplois de la TDENS par types d'utilisation
(à partir des éléments de l'enquête MELT/DGUHC 1990/2000)



Le rapport de 1997 rappelait la position de la Direction de la Nature et des paysages qui regrettait alors « *que la taxe serve davantage à la constitution d'un patrimoine pour les collectivités et qu'elle soit insuffisamment consacrée à la gestion des espaces naturels* ». Dans le contexte actuel de mise en place du réseau écologique national, ce point de vue n'est pas totalement partagé par la mission.

L'analyse met en évidence une nette évolution vers une diversification des emplois de la TDENS. Ce constat statistique rejoint bien celui que la mission a pu faire sur le terrain à l'occasion de rencontres avec les gestionnaires de plusieurs départements : bien que la démarche des départements reste encore très empirique, on constate l'apparition d'une volonté progressive de conduire une politique plus globale de protection et de gestion des espaces naturels conforme à l'esprit des articles L.142-1 à 3 du code de l'urbanisme⁷. Peu à

⁷Un certain nombre de Conseils généraux se sont engagés dans la définition d'une politique structurée, fondée sur une approche scientifique ou paysagère. C'est le cas notamment des départements de la Manche, des Côtes-d'Armor, de l'Isère, du Doubs... qui pourraient utilement servir de référence.

peu certains départements élargissent leur champ d'action à l'extérieur de leur propre patrimoine en s'appuyant sur des partenaires (communes, EPCI, Conservatoire du littoral, associations, propriétaires privés dans le cadre de conventions d'ouverture au public) auxquels ils apportent une contribution pour effectuer des acquisitions ou pour gérer des espaces naturels. Quelques Conseils généraux se sont engagés dans la définition d'une politique structurée, fondée sur une approche scientifique ou paysagère.

De cette analyse financière de la TDENS, qui s'appuie autant sur les conclusions tirées de nombreuses visites et auditions que du traitement des données statistiques de la DGUHC, la mission dégage les enseignements suivants :

- 4# Bien qu'elle ne concerne encore que 71 départements sur 100, la TDENS apparaît comme un outil fiscal puissant, équivalent à peu près au quart de l'ensemble des dépenses publiques consacrées en France aux espaces naturels. C'est donc un atout majeur qu'il importe de valoriser dans l'esprit d'une recherche permanente d'efficacité au moindre coût.
- 4# Dans cet esprit, il n'est pas acceptable qu'en moyenne plus de 8% des dépenses (voire davantage certaines années : 16% en 1997 et plus de 10% en 1998 et 1999) n'aient pu faire l'objet d'aucune justification. L'exactitude comptable et la transparence doivent être la règle, d'abord par respect des principes élémentaires d'une démocratie qui veulent qu'il soit rendu compte au citoyen et au contribuable, ensuite par un souci d'efficacité de la gestion tout particulièrement quand il s'agit d'une taxe qui constitue une recette grevée d'affectation spéciale.
- 4# L'écart déjà souligné dans le précédent rapport d'évaluation entre liquidation et recouvrement de la taxe reste excessif (22%). Comme ses prédécesseurs, la mission préconise que la taxe soit recouvrée en une seule fois au moment de la déclaration d'achèvement des travaux, ce qui implique il est vrai une réforme complète de la TLE et de la TDCAUE qui sont perçues simultanément.
- 4# Enfin la mission constate que la part des recettes réservée aux acquisitions, qui n'était déjà que de 26% en 1990, s'est réduite de façon rapide depuis 1996 pour atteindre 15 à 16% en fin de période. Certes, cette évolution s'inscrit dans une diversification des dépenses qui traduit une volonté de gestion et une indéniable ouverture de la politique des départements vers ses partenaires. Mais la mission souligne que la politique d'acquisition devrait rester une priorité pendant encore plusieurs décennies si l'on veut éviter la disparition rapide de nombreux espaces naturels et préconise qu'un certain équilibre soit recherché entre acquisitions et gestion.

Proposition 3.- Il existe toujours un écart important entre la liquidation et le recouvrement de la taxe des espaces naturels sensibles (TDENS) qui ne peut s'expliquer uniquement par le renoncement des droits à construire. Dans un souci d'efficacité et de justice fiscale, tout doit être mis en œuvre pour réduire cet écart. La mission préconise que la taxe soit recouvrée en une seule fois, au moment de la déclaration d'achèvement des travaux.

Proposition 4.- Il est impératif que les départements fassent un effort de transparence dans la présentation de leur comptabilité : de 8 à 10% des dépenses effectuées sur le produit de la TDENS ne font actuellement l'objet d'aucune justification, si l'on se réfère aux documents officiels transmis au ministère de l'Equipement.

Proposition 5. - La part relative du produit de la taxe affectée par les départements aux acquisitions de terrains diminue d'année en année. La mission considère que cette évolution est préoccupante et préconise qu'un plus juste équilibre soit trouvé dans l'affectation du produit de la taxe entre acquisition et gestion, au profit des acquisitions, au cours des prochaines décennies.

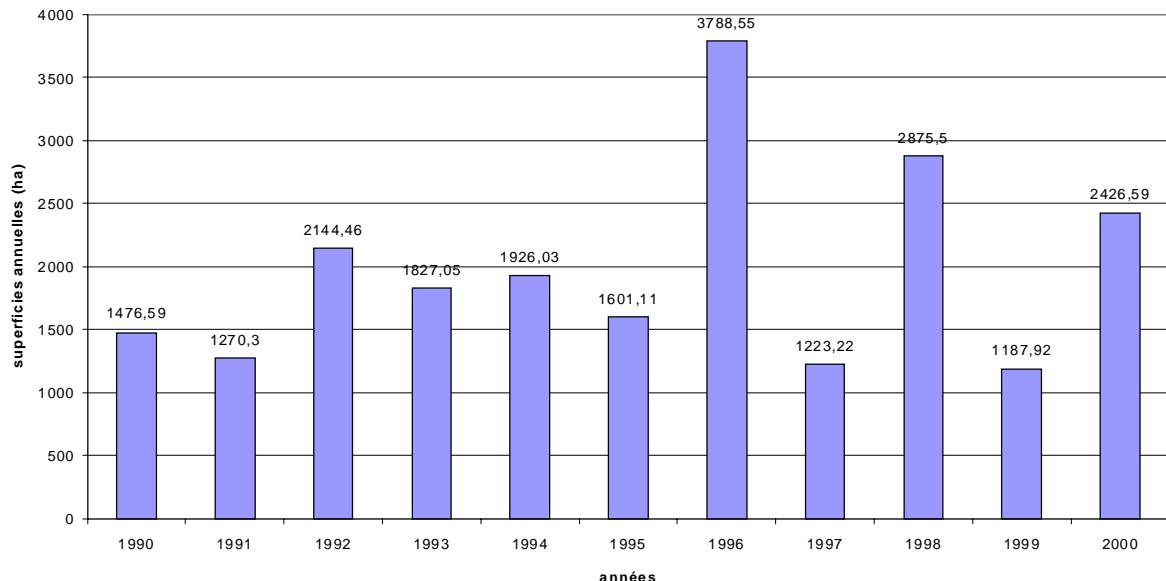
4 LES ESPACES NATURELS ACQUIS PAR LES DEPARTEMENTS

4.1 Un patrimoine important, hétérogène et mal identifié

La DNP, s'appuyant sur les données de l'IFEN, évalue à 70 000 ha environ les espaces naturels acquis par les départements au titre des périmètres sensibles, tout en soulignant qu'il s'agit d'une estimation globale qui ne s'appuie que sur un inventaire incomplet et peu précis. Notons toutefois que ce chiffre semble cohérent avec le patrimoine déclaré par plusieurs départements très actifs dans ce domaine pour lesquels des chiffres assez précis ont pu être obtenus : Bouches-du-Rhône, 12 000 ha ; Hérault, 8 000 ha ; Var, 9 000 ha ; Isère, 4 400 ha. Le chiffre de 70 000 ha est donc plausible. Le patrimoine global des départements apparaît donc comme tout à fait significatif.

Une estimation plus partielle, limitée aux seules acquisitions de la période 1990/2000 est donnée par l'enquête annuelle conduite par la DGUHC : selon cette enquête, un peu plus de 150 M € (soit 20,7 % du montant des dépenses totales constatées) ont été consacrés par les départements à des acquisitions foncières pour leur propre compte de 1990 à 2000. La superficie totale acquise au cours de ces onze années est de 21 756 ha (dont 75% par voie amiable et 25% par expropriation ou préemption), soit en moyenne un peu moins de 2 000 ha par an (ou 28 ha seulement par département assujetti à la taxe et par an). Le rythme d'acquisition tel qu'il ressort de ces statistiques est très irrégulier : tout au plus pourrait-on noter une légère tendance à la hausse des surfaces annuelles acquises au cours de cette période (graphique 8 ci-dessous).

- Graphique 8 - Evolution des acquisitions d'espaces naturels sensibles par les départements de 1990 à 2000 (ha/an) - origine: METL/DGUHC/enquête annuelle
Total des acquisitions pour les 11 années: 21756 ha



Mais si les données comptables de cette enquête sont considérées aujourd’hui comme assez fiables, les services de la DGUHC s’interrogent sur la validité des réponses de certains départements relatives aux superficies acquises.

Le croisement des deux sources, IFEN et DGUHC, conduirait à conclure que près de 70% du patrimoine des départements aurait été acquis avant 1990, ce qui paraît a priori surprenant même si les acquisitions des départements méditerranéens ont débuté très tôt.

Quelques sondages effectués par la mission confirment la valeur très incertaine de l’enquête de la DGUHC en ce qui concerne les surfaces, selon les départements : c’est ainsi que pour les Bouches-du-Rhône le rapprochement s’avère concordant (3 400 ha effectivement acquis entre 1990 et 2000 pour un patrimoine total de 12 000 ha), les 173 ha affichés pour l’Isère apparaissent très loin de la réalité si on les compare aux chiffres de l’IFEN.

Il faut donc bien reconnaître que non seulement il n’existe semble-t-il aucun inventaire précis du patrimoine global acquis par les départements au titre des espaces sensibles, mais que la superficie totale de ce patrimoine n’est même pas approchée avec certitude. La mission a d’ailleurs pu constater que les services de l’Etat au niveau local (préfectures, DIREN, DDAF, DDE) tout comme ceux des régions n’ont le plus souvent pas davantage d’information sur les actions entreprises par les départements faute de contacts suffisants.

Cette absence de données illustre le cloisonnement qui subsiste dans les initiatives des différents acteurs en faveur de la protection des espaces naturels, même si l’on relève ça et là des démarches ponctuelles exemplaires et coordonnées (entre départements côtiers et Conservatoire du littoral, ou entre départements et services de l’Etat sur des politiques très ciblées, comme par exemple la protection de la plaine de Crau).

En définitive, près de vingt ans après l’institution de la taxe, il n’apparaît pas possible d’évaluer l’importance et la consistance du patrimoine acquis par les départements, sinon de façon approximative et incertaine. La mission a questionné successivement les ministères concernés (DGUHC, DNP) et les services déconcentrés de l’Etat pour n’obtenir que des données sommaires. L’enquête annuelle conduite par la DGUHC auprès des départements se heurte au désintérêt de nombre d’entre eux. Il faut beaucoup de persévérance à ce service pour collecter des informations comptables sur la taxe réellement exploitables, alors que ces données devraient résulter d’une simple retranscription par les services financiers des Conseils généraux. Les réponses des départements relatives aux surfaces de terrains acquises et gérées et, d’une façon plus générale, au bilan physique de l’ensemble des actions conduites pour leur compte ou au bénéfice de tiers, sont considérées par la DGUHC comme pratiquement inutilisables compte tenu de leur hétérogénéité. Les efforts de ce service pour persuader ses interlocuteurs de lui apporter une réponse conforme à la circulaire du 28 juillet 1995 se révèlent vains dans la majorité des cas.

Il apparaît clairement que, s’agissant d’une politique décentralisée, beaucoup de départements considèrent qu’ils n’ont pas à rendre compte à l’Etat des politiques qu’ils conduisent. La mission estime, pour sa part, que s’agissant d’une politique publique, assise sur un prélèvement fiscal, en dépit du fait que celle-ci ait un caractère facultatif, elle doit pouvoir faire l’objet d’un suivi comptable, d’une information régulière des services de l’Etat et du public et être soumise à des évaluations périodiques.

Enfin, il a été relevé que la part de la TDENS affectée à des opérations menées par des tiers s’est accrue régulièrement, pour atteindre aujourd’hui 22%. Or, aucun compte-rendu d’utilisation n’apparaît ; il serait indispensable, dans un souci de transparence d’utilisation des fonds publics, que cette partie de la taxe fasse l’objet, d’une part, d’un cahier des charges très précis au moment de l’affectation, et d’autre part, d’un compte-rendu annuel d’utilisation

suffisamment détaillé, et présenté de telle sorte qu'il permette de vérifier sa cohérence avec les textes et d'en apprécier les effets, du point de vue comptable, statistique et qualitatif.

A cet effet, une nomenclature cohérente de la TDENS devrait être mise en place, en fonction de ses différents usages.

4.2 Des politiques encore trop souvent opportunistes

Les efforts de la mission pour tenter de dresser une image d'ensemble des différents types d'espaces qui constituent ce patrimoine n'ont pu aboutir : elle ne peut donc que proposer une appréciation sur la base des constats et des contacts qu'elle a pris dans les trois régions visitées : Provence, Alpes, Côte d'Azur ; Rhône-Alpes et Basse-Normandie et en s'appuyant sur une étude réalisée par le réseau IDEAL, en 1999. Ceux-ci confirment les conclusions de la mission effectuée en 1997 : dans une première période, il n'y a pas eu de stratégie foncière ni d'objectifs bien définis par les départements et les acquisitions ont été le fruit des opportunités qui se sont présentées.

Au fil du temps, les départements ont recherché de façon empirique à donner plus de cohérence à leur patrimoine et une politique plus ou moins formalisée s'est mise en place. On peut citer quelques exemples. Les Bouches-du-Rhône (qui sont propriétaires de 17% des superficies totales estimées au niveau national) ont cherché à bâtir des ensembles fonciers cohérents : 4 000 ha de zones humides en Camargue, un ensemble littoral de 1 000 ha sur les Calanques et sur l'Ile Verte en vue de créer un parc marin, des espaces forestiers représentatifs de différents milieux, etc... Le Var dont les 9 000 ha concernent 210 domaines (dont l'un de 3 700 ha) s'est recentré sur les zones littorales, les bords de lacs et de rivières, les abords de sites exceptionnels, les zones urbaines et périurbaines. Les Alpes-Maritimes développent une politique de parcs naturels départementaux dont ils recherchent la mise en réseau.

Un certain nombre de départements (Hérault, Côtes-d'Armor, Morbihan, Isère, Doubs, Dordogne, Manche, Nièvre, Essonne...) ont abordé la dernière étape de cette évolution qui conduit à définir une stratégie d'ensemble fondée sur des inventaires précis et une analyse des enjeux. Le département de l'Isère, avec l'appui d'un bureau d'études spécialisé, travaille depuis 2001 à l'élaboration d'un projet de réseau écologique départemental présenté comme un système d'analyse du fonctionnement biologique et paysager destiné à permettre de comprendre les enjeux naturels et de planifier des actions coordonnées dans une vision à long terme (définition de zones niales et de corridors de liaison à préserver et à gérer). Avec des méthodes différentes, mais en s'appuyant aussi sur l'intervention d'un bureau d'études, la Manche et le Calvados ont entrepris l'élaboration de schémas des espaces naturels sensibles comportant un inventaire (patrimoine naturel, paysages, patrimoine culturel), une hiérarchie des enjeux et la définition d'un réseau d'espaces. Le département des Côtes-d'Armor, quant à lui, est très avancé dans la démarche ; il a établi un inventaire des espaces naturels sensibles du département, défini des priorités et le Président du Conseil général présente chaque année un bilan annuel de son action et un projet de budget s'inscrivant dans un plan stratégique à moyen terme.

La diversité des interventions des différents départements à travers une ou plusieurs des trois étapes évoquées ci-dessus conduit à un ensemble extrêmement hétérogène qui va de l'espace vert traditionnel, fortement aménagé et artificialisé, à des initiatives très avancées et coordonnées de préservation des espèces et des milieux, d'entités paysagères ou de création « d'itinéraires verts ».

4.3 Une gestion des milieux naturels à géométrie variable

Trop peu de départements se sont engagés dans un inventaire des enjeux de protection des espaces naturels sur leur territoire en vue de définir une politique d'ensemble, et il n'existe que peu de documents définissant des orientations de gestion pour chaque domaine acquis. Il n'est donc pas étonnant que la grande majorité des responsables interrogés n'aient pas été capables de décrire les choix de gestion des différents espaces dont ils ont la garde. En outre, peu de sites ont été acquis dans un esprit de protection de la nature et la gestion actuelle ne prend en compte, le plus souvent, qu'une unique fonction qui est celle de l'accueil du public : il s'agit de réaliser divers aménagements et d'assurer leur entretien, ainsi que la police et la propreté des lieux. Mais cette gestion s'inscrit dans le court terme et ne peut empêcher un début de dégradation de certains espaces plus fragiles du fait notamment des conséquences de la surfréquentation (c'est souvent le cas d'espaces très touristiques de départements méditerranéens).

Ce constat général souffre heureusement d'exceptions notables : c'est le cas de certains espaces acquis dans une perspective précise de protection, et parfois confiés en gestion à des associations, Conservatoires régionaux des espaces naturels (CREN) ou départementaux. On peut citer les exemples des surfaces acquises par le département des Bouches-du-Rhône pour la protection de l'avifaune de Crau et de la gestion de nombreuses zones humides en Isère. C'est le cas, également, du département des Côtes-d'Armor qui a établi un inventaire, assure le suivi d'une cinquantaine de sites acquis ou conventionnés et qui a mis en place des plans de gestion.

En ce qui concerne les autres départements, il faut souligner que la mission a ressenti à l'occasion de ses contacts avec les services une prise de conscience de la nécessité d'une gestion des milieux mieux raisonnée et plus complète, et a constaté (par exemple en Basse-Normandie, sous la probable influence des méthodes utilisées par le Conservatoire du littoral) un début d'engagement dans cette voie pour plusieurs d'entre eux.

La mission considère que tous les sites acquis par les départements et financés par la TDENS devraient obligatoirement faire l'objet d'un plan de gestion fondé sur un état des lieux préalable, qui définisse des choix clairs, fixe des objectifs précis, et arrête un programme d'action pour leur préservation, leur réhabilitation si nécessaire, leur suivi scientifique et paysager et les modalités d'accueil du public. Cette proposition sera détaillée par la suite.

4.4 La constitution d'un réseau des espaces naturels sensibles

A la suite du rapport Prats / Rimkine et d'une étude lancée par l'APCG en 1997, un certain nombre de départements ont décidé de mettre en réseau leurs informations et leur expérience, en s'appuyant sur le réseau IDEAL. C'est ainsi qu'a été créé un site internet interactif concernant la politique des espaces naturels sensibles, ouvert à tous les départements et où les gestionnaires des espaces peuvent échanger leurs expériences, poser des questions, proposer des solutions et s'informer sur l'évolution de la jurisprudence. Des Assises nationales des espaces naturels sensibles, inaugurées par la ministre de l'Environnement, se sont déroulées en 2000 et des études ont été lancées pour évaluer la pratique des départements : la première par l'APCG en 1997, la seconde par le réseau IDEAL en 1999. Des stages de formation, à l'initiative, du réseau IDEAL et des centres de formation des cadres des collectivités territoriales, auxquels participaient des experts juridiques et des représentants de l'administration, ont eu lieu à plusieurs reprises au niveau régional et national. Un réseau

interdépartemental de la randonnée, qui a également fait l'objet d'Assises nationales, a été mis en place.

Il serait souhaitable que le réseau IDEAL mette régulièrement à disposition des administrations et du public une synthèse des informations qu'elle détient.

Ces constatations conduisent la mission à formuler trois propositions :

4# La compétence donnée par la loi aux départements en matière d'espaces naturels sensibles s'inscrit en réalité dans une politique d'ensemble de la Nation et la lettre de mission de la présente inspection souligne la complémentarité à rechercher entre les différents niveaux d'intervention pour une préservation efficace des espaces naturels. Le partage de l'information est à l'évidence la condition préalable de toute coordination des politiques publiques. La mission estime donc qu'il convient de compléter l'article R.142-1 du code de l'urbanisme, qui ne prévoit actuellement qu'un simple bilan comptable annexé au budget du département, pour prescrire un bilan annuel complet et détaillé, physique autant que comptable, de la mise en œuvre de cette politique.

4# Les services du ministère de l'Ecologie et du développement durable se trouvent actuellement à l'écart de tout suivi de la politique des départements, ce qui ne leur permet pas de jouer le rôle d'orientation et de coordination qui devrait être le leur. Des moyens suffisants doivent être mis en place, tant au niveau central (DNP), qu'au niveau régional (DIREN) pour permettre au ministère d'acquérir une connaissance précise de l'action des départements et contribuer au suivi scientifique et paysager de ces espaces naturels.

4# S'agissant d'une politique décentralisée, depuis 1985, il ne saurait être envisagé de la recentraliser. Par contre, un contrôle effectif de l'usage qui est fait de la taxe doit pouvoir être effectué, tant du point de vue juridique que comptable. Il est également souhaitable que soit effectué une mise en commun des données, dans le cadre d'un suivi du réseau des espaces naturels, à un niveau pertinent de coordination, qui pourrait être celui de la Région.

4.5 Les moyens humains consacrés par les départements à la gestion des espaces naturels

Les équipes constituées au sein des services des Conseils généraux pour la mise en œuvre de leur politique de protection des espaces naturels sensibles sont le plus souvent très restreintes : autour de 3 à 8 cadres et techniciens (avec en général un effort très progressif de renforcement en cours), accompagnés d'un appui administratif. L'ordre de grandeur est donc de 0,5 % des effectifs des services départementaux.

La mission a constaté que ces petites équipes sont le plus souvent très motivées et font preuve d'une forte capacité de réflexion et d'initiative.

On ne trouve que très peu de départements qui disposent des moyens d'une gestion directe en régie de leur patrimoine naturel : c'est le cas des Bouches-du-Rhône avec 60 personnes (cadres, techniciens et ouvriers) pour 12 000 ha, avec en outre une contribution d'autres gestionnaires (l'ONF pour les forêts soumises et le Conservatoire Etudes des écosystèmes de Provence/CEEP, sur la Crau), soit approximativement un agent pour 150 ha.

Le plus souvent, les départements confient tout ou partie de la gestion à des prestataires ou à des partenaires (avec des contributions variables aux dépenses) : Conservatoires régionaux

des espaces naturels (très présents là où les relations avec les élus sont confiantes, ce qui est fréquemment le cas en Rhône-Alpes), ONF, communes ou syndicats intercommunaux, sociétés d'économie mixtes, Parcs nationaux ou régionaux, réserves nationales, etc.

Il est donc là encore très difficile, en l'absence de bilan de gestion, d'évaluer les moyens consacrés directement ou indirectement à la gestion. Là, où la gestion est effective et lorsqu'une estimation a pu être faite, le ratio serait de l'ordre d'un agent pour 100 à 200 hectares. Ce chiffre très approximatif donne une indication du défi budgétaire que représente la gestion de ces espaces et souligne la nécessité de mieux la maîtriser sur la base d'objectifs précis et raisonnés.

Proposition 6. **- Il n'existe, actuellement, à la connaissance de la mission, aucun inventaire global et fiable du patrimoine acquis, dans la cadre de la législation sur les périmètres sensibles, par les départements. S'agissant de politiques conduites par des collectivités publiques alimentées par une ressource fiscale, cette situation est difficilement admissible. La mission préconise la mise en œuvre d'une nomenclature cohérente qui permette de rendre compte annuellement de l'usage de la TDENS, tant d'un simple point de vue comptable que d'un point de vue physique en précisant les superficies et la nature des terrains acquis.**

Proposition 7. **- Il est nécessaire que cette nomenclature fasse apparaître, dans des conditions analogues, l'usage fait de la TDENS lorsque les départements subventionnent des partenaires extérieurs (collectivités locales, établissements publics, propriétaires privés), afin de suivre la destination et la gestion des espaces concernés.**

Proposition 8. **- La mission déplore l'absence quasi-totale de suivi effectué jusqu'à présent par le ministère de l'Ecologie et du développement durable de la politique conduite par les départements en faveur des espaces naturels sensibles. Afin de pallier cette carence, la mission préconise que tout soit mis en œuvre, notamment par une coopération étroite avec la DGUHC et les départements, pour que la DNP et la D4E puissent disposer d'un tableau de bord complet et opérationnel pour pouvoir évaluer de façon continue la participation des départements à la politique nationale de protection des espaces naturels.**

5 UNE NOTION D'ESPACE NATUREL EN CONSTANTE EVOLUTION

5.1 L'évolution de l'idée de protection de la nature au cours des dernières décennies

La politique conduite par les départements en faveur de la protection des espaces naturels a fortement évoluée au cours des dernières décennies.

Ceci peut s'expliquer, pour partie, par l'évolution des textes législatifs et réglementaires qui ont progressivement précisé le contenu qu'il fallait donner à cette politique, en fonction de l'évolution des mentalités vis-à-vis de la protection de l'environnement.

Les changements de doctrine sont, encore aujourd'hui, à l'origine d'un certain nombre de confusions perceptibles au sein des Conseils généraux.

5.2 Le passage de la notion « d'espace vert » à la notion « d'espace naturel sensible »

Les termes utilisés par les textes qui définissent la politique des départements sont révélateurs des changements de mentalité, mais aussi des difficultés à caractériser de façon claire les objectifs assignés à cette politique.

La législation sur les périmètres sensibles trouve son origine dans le décret du 26 juin 1959, qui s'était fixé pour objectif de préserver « **le caractère** » du littoral Provence – Côte d'Azur (Alpes-Maritimes, Bouches-du-Rhône et Var). L'article 2 de ce décret fait exclusivement référence aux « **espaces boisés non soumis au régime forestier** », dont la préservation est jugée nécessaire.

La loi de Finances du 23 décembre 1960 reprend les dispositions du décret de 1959, en en élargissant le contenu et la portée. Le législateur utilise une jolie périphrase en instaurant des : **périmètres dits « périmètres sensibles »**, qui constituent l'assiette des zones de préemption. L'usage des guillemets et la répétition inattendue du mot périmètre montrent à eux seuls la difficulté rencontrée par le législateur à définir un nouveau concept. Apparaît la notion de sensibilité des territoires, sans que le terme utilisé fasse l'objet d'une définition.

La loi de 1960 ne parle plus d'espaces boisés non soumis au régime forestier et élargit l'objet de la préemption à « **tous terrains compris dans les zones** (de préemption) ».

L'article 65 de la loi de 1960 instaure, ce qui constitue une nouveauté importante, une redevance d'espace vert. Le terme « **espace vert** » est imprécis. Il est aussi malencontreux. On hésite entre espace naturel, jardin public, espace non bâti... La seule définition que l'on puisse lui donner est une définition en creux. Il s'agit d'espaces non urbanisés, sans autre précision. On verra que cette notion contribuera fortement à laisser le champ libre aux départements, qui agiront, le plus souvent, au gré des opportunités foncières, sans réel souci de la valeur écologique des terrains.

La loi du 31 décembre 1976 portant réforme de l'urbanisme substitue une taxe à la redevance. Le terme d'espace vert est inchangé. L'objet de la taxe est double :

4# Aménager les terrains acquis, en « **espaces verts** », incorporés au domaine public départemental

4# Assurer la protection et l'entretien « **d'espaces naturels ou forestiers** » ouverts au public

La loi de 1976 cumule les deux notions d'espaces verts et d'espaces naturels, preuve que les deux notions ne sont pas identiques. L'article L.142-3 de la loi du 31 décembre 1976, confère au préfet le droit de déterminer, à titre conservatoire en l'absence de documents d'urbanisme à l'intérieur des périmètres sensibles, les **bois**, **forêts** et **parcs** dont la préservation est nécessaire, et d'édicter les mesures nécessaires à la protection des **sites** et **paysages**. L'énumération, plus complète, contribue indirectement à éclairer les préoccupations du législateur.

En fait, le département, pour ce qui concerne les acquisitions, peut choisir la définition qui lui convient.

Le décret du 7 juillet 1977 reprend, pour l'essentiel, les termes de la loi du 31 décembre 1976, tout en apportant un complément significatif. L'article R.142-24 du décret stipule que « *sur les terrains acquis en application de l'article L.142-2 (du code de l'urbanisme), par les départements ou par le titulaire du droit de substitution est interdit tout mode d'occupation du sol, de nature à en compromettre la conservation ou la protection en tant qu'espace vert, boisé ou non* ». Si le terme d'espace vert continue d'être utilisé, on constate que la **conservation** ou la **protection** des espaces acquis par le département sont désormais indissociables de la législation sur les périmètres sensibles. Si l'obligation de protection est clairement affirmée, l'objet de la protection n'est toujours pas clairement défini.

La loi du 18 juillet 1985 constitue une date charnière dans l'évolution du concept d'espace naturel sensible. Reprise, en cela, par la loi du 2 février 1995 relative au renforcement de la protection de la nature, dite loi Barnier, elle modifie les dispositions du code de l'urbanisme et donne une définition beaucoup plus précise des « espaces naturels sensibles ». L'article L.142-2 stipule : « *Afin de préserver la qualité des sites, des paysages, des milieux naturels et d'assurer la sauvegarde des habitats naturels selon les principes posés à l'article L.110 (du code de l'urbanisme), le département est compétent pour élaborer et mettre en œuvre une politique de protection, de gestion et d'ouverture au public des espaces naturels sensibles, boisés ou non* ». La notion d' « espaces verts » disparaît. La politique des départements est clairement intégrée dans une politique de protection de la nature (**sites**, **paysages**, **milieux naturels**, **habitats naturels**...). On se rapproche, avant la lettre, des notions utilisées par les directives européennes qui constituent le fondement du réseau Natura 2000.

En quatre décennies, on est passé de la notion de sites pittoresques ou remarquables, à celle d'espaces récréatifs pour aboutir à la notion d'espaces à valeur écologique et paysagère.

L'article L.110 du code de l'urbanisme stipule que « *Le territoire français est le patrimoine commun de la nation. Chaque collectivité publique en est le gestionnaire et le garant dans le cadre de ses compétences* ».

5.3 Les ambiguïtés concernant l'ouverture des sites au public

On retrouve une évolution similaire pour ce qui concerne l'ouverture au public des espaces acquis avec le produit de la taxe départementale.

La loi sur l'eau du 31 décembre 1976 prévoit l'ouverture au public des terrains acquis par les départements : la taxe est instituée « *pour l'aménagement des terrains en espaces verts* »

incorporés au domaine public départemental, ou pour la protection et l'entretien d'espaces naturels ouverts au public ».

La loi du 22 juillet 1983 introduit dans la législation sur les périmètres sensibles les notions d'itinéraires de randonnée. La loi du 3 janvier 1992 ajoute aux objectifs du département l'entretien des marchepieds des voies d'eau domaniales et des chemins de halage. Tous les textes législatifs successifs incitent les départements à organiser l'ouverture des sites naturels au public. Néanmoins, la loi de 1985, modifiée par la loi Barnier, est novatrice dans la mesure où elle introduit deux niveaux d'appréciation nettement hiérarchisés, l'un portant sur les objectifs :

4# La protection des sites, des paysages, des milieux naturels et la sauvegarde des habitats naturels

L'autre portant sur les moyens à mettre en œuvre :

4# L'élaboration et la mise en œuvre d'une politique de protection, de gestion et d'ouverture au public.

Les débats préparatoires de la loi de 1985 se sont longuement concentrés sur la notion d'ouverture au public, sur le principe de la gratuité de l'ouverture au public (finalement non retenu), sur la nécessité de préempter des terrains suffisamment vastes pour permettre la fréquentation du public et la connaissance des milieux naturels.

Il ne faut pas perdre de vue que ce principe d'ouverture au public correspond à une forte demande sociale et qu'il a été systématiquement repris dans les différents textes de loi, sous différents angles.

L'article L.142-10 est sans ambiguïté : les terrains acquis sur la TDENS doivent être aménagés pour être ouverts au public, sauf exception justifiée par la fragilité du milieu naturel et la personne publique s'engage à les préserver, les aménager et les entretenir dans l'intérêt du public.

Ainsi, des précisions sont données par le législateur sur les finalités et les conditions d'ouverture :

- **Pour la randonnée** : en introduisant, avec la loi du 7 janvier 1983, la notion d'itinéraire de randonnée, en instituant les plans départementaux des itinéraires de promenade et de randonnée (PEDIPR) et en prévoyant la possibilité d'affecter la TDENS à l'acquisition, l'aménagement ou l'entretien des sentiers de randonnée, dès lors qu'ils figurent au PEDIPR ; élargissement de cette disposition aux marchepieds et aux chemins de halage et aux sentiers le long des plans et cours d'eau.

Cette politique des PEDIPR a rencontré un réel succès et a permis l'ouverture de nombreux sentiers et la sauvegarde de chemins ruraux, de drailles, de chemins de douaniers ou de halage et a permis de contribuer à la constitution d'un vaste réseau national de chemins de randonnée. 46 des départements qui ont répondu à une enquête du réseau IDEAL ont institué un PEDIPR et se sont constitué en réseau d'échange d'informations. 19 d'entre eux totalisent 51 162 km de sentiers balisés. La gestion et la promotion de ces sentiers est généralement le fruit d'une collaboration entre différents partenaires : communes, Comités départementaux du tourisme, Conseils généraux, associations des représentants des chasseurs et des pêcheurs, éventuellement propriétaires liés par des conventions d'ouverture au public.

- **A des fins culturelles et scientifiques**, ce qui permet de considérer que la TDENS peut être utilisée, sans déroger à la loi, à des fins de pédagogie et de sensibilisation du public.

La jurisprudence est constante : l'ouverture au public est incompatible avec un usage exclusif et ségrégatif de l'espace (chasse, golf...)

- Enfin cette ouverture au public ne peut s'effectuer que dans « *le respect de la préservation ou de la conservation des espaces naturels* », ce qui a pour corollaire la notion « *d'équipements légers d'accueil du public, ou nécessaires à la gestion courante ou à leur mise en valeur à des fins culturelles ou scientifiques* ». La non-ouverture est parfaitement possible, lorsque le milieu s'avère particulièrement fragile.

L'article L.142-10 du code de l'urbanisme apporte une précision importante aux conditions de l'ouverture au public : « *Les terrains acquis (par les départements) en application du présent chapitre doivent être aménagés pour être ouverts au public, sauf exception justifiée par la fragilité du milieu naturel. Cet aménagement doit être compatible avec la sauvegarde des sites, des paysages et des milieux naturels* ». Cette nouvelle formulation de la loi du 18 juillet 1985 subordonne l'ouverture au public à la préservation des espaces naturels sensibles. Pendant longtemps, les départements ont considéré que la politique foncière qu'ils étaient amenés à conduire avait pour fonction quasi exclusive l'ouverture de sites au public. Il s'en est suivi une forte tendance à sur-aménager les terrains, dans l'optique de mise en valeur d'espaces verts, parfois assimilés à de simples jardins d'agrément, ceci en contradiction avec la notion de « légèreté » des équipements préconisés par le législateur. Il n'est pas sûr que les comportements aient définitivement changés, faute d'une réglementation claire, de procédures de contrôle et de sanctions appropriées. Malgré une jurisprudence constante, des dérives sont toujours constatées telles que, par exemple, le financement d'équipements sportifs ou d'infrastructures.

Il est certain que depuis 1985, le concept d'ouverture au public a largement évolué, en raison des pressions exercées sur les milieux et les paysages dues à une trop grande fréquentation. Diverses réflexions ont été menées au sein de différentes instances (Conservatoire du littoral, Atelier technique des espaces naturels, ICOMOS, AFIT), sur l'impact de la fréquentation sur les sites et milieux fragiles et la maîtrise des flux touristiques. La jurisprudence se fait l'écho de cette remise en perspective. C'est ainsi que le juge a sanctionné une décision fondée principalement sur la volonté de permettre l'accès aux berges de cours d'eau pour les randonneurs et les pêcheurs, rendu difficile par les propriétaires d'anciens moulins, au motif que « *l'ouverture des terrains n'est pas le but de la préemption, mais qu'elle ne constitue qu'une obligation imposée par la préemption* »⁸.

Attrait touristique, lieux de détente de populations urbaines, les espaces naturels sont aussi des lieux fragiles, dont l'équilibre est précaire. L'enquête IDEAL fait bien ressortir que les départements sont de plus en plus nombreux à considérer que ces espaces constituent un capital, qu'il convient, certes, de valoriser, mais aussi de préserver.

Qui dit ouverture, ne dit pas nécessairement pénétration en profondeur. De plus, rares sont les sites, surtout s'ils sont suffisamment vastes, qui présentent un caractère homogène et il est généralement possible de définir des itinéraires qui permettent l'aménagement de points de vue, la découverte ou la promenade, sans nuire à la tranquillité ou à la survie des espèces : cette approche suppose un inventaire précis des spécificités du site, une étude de sa capacité d'accueil, afin d'en définir le mode de gestion, et, le cas échéant, le choix des itinéraires les moins dommageables et les solutions d'aménagement les plus « naturelles ».

⁸ CE, 22 février 2002, Association des riverains pour la gestion et la sauvegarde du bassin hydrographique du Trieux.

Par ailleurs, l'entretien du site et les éléments d'information du public sont importants, dans la mesure où ils ont une influence sur le comportement des visiteurs.

La mission est d'avis de maintenir la possibilité d'ouverture au public, qui correspond à une demande sociale forte, chaque fois que cela est possible sans porter atteinte à l'identité des sites et des paysages et à la protection des milieux et des habitats. En tous les cas, cette ouverture au public doit faire l'objet d'une étude préalable et d'une véritable politique de gestion.

Il semble indispensable de préciser dans un décret d'application les limites de cette « ouverture au public » et de préconiser sa maîtrise dans le cadre de plans de gestion adaptés à chaque cas particulier, en fonction de critères clairement explicités.

5.4 Des textes juridiques, facteurs d'incertitude et de confusion

S'il est parfaitement normal que la législation évolue et s'adapte aux nouvelles réalités sociales, il ne faut pas que cela se fasse au détriment de la clarté des objectifs assignés à cette politique.

Or, actuellement les objectifs de la politique des départements en faveur de la protection des espaces naturels souffrent d'un manque de cohérence.

Si, depuis les lois du 18 juillet 1985 et du 2 février 1995, le cadre juridique de la législation sur les périmètres sensibles (repris par le code de l'urbanisme) est relativement clair, il ne faut pas oublier que pendant vingt-cinq ans, de 1960 à 1985, les acquisitions des départements se sont faites sur des critères qui ne sont pas les critères actuellement en vigueur. Il en résulte que le patrimoine des départements est hétérogène.

Les terrains acquis par les départements dans le cadre de la législation sur les périmètres sensibles faisant partie de leur domaine public, ceux-ci ne peuvent être revendus.

Il serait particulièrement dommageable que les départements mènent des politiques différencier pour la gestion de leur patrimoine en fonction de la date d'acquisition des terrains. Les dispositions législatives les plus récentes doivent logiquement s'appliquer aux terrains acquis même si la définition des espaces naturels était plus extensive au moment de l'acquisition qu'à l'heure actuelle. Si cela peut poser quelques problèmes pratiques pour des terrains de faible valeur écologique ou paysagère, les départements ne doivent pas pour autant se soustraire aux objectifs fixés par la loi, d'autant que la loi prévoit toujours la possibilité de « remise en valeur ou de renaturation » de ces espaces.

La loi de 1985 prévoyait un décret d'application qui n'a jamais été pris.

Un décret interministériel, précisant la définition et le champ d'application de la politique des espaces naturels sensibles, la méthodologie de sa mise en oeuvre, la présentation budgétaire des politiques conduites par les départements paraît indispensable et est souhaité par un certain nombre de Conseils généraux. Il permettrait d'assurer un meilleure connaissance des espaces concernés, un contrôle effectif de l'application de la loi, un suivi statistique et un bilan quantitatif et qualitatif des actions menées grâce à la taxe.

Proposition 9. - A l'occasion du grand projet de loi sur la nature envisagé pour le printemps 2004, il serait souhaitable de préciser, par voie législative et réglementaire, les conditions d'application de la législation sur les périmètres sensibles (le décret d'application de la loi du 18 juillet 1985 n'a jamais vu le jour). Devraient être mieux précisé, à cette occasion, ce que l'on entend par « espace naturel sensible », en fixant les limites de ce concept et que soit définie de façon plus rigoureuse les conditions d'ouverture au public compatibles avec la protection des milieux naturels.

Proposition 10. - Un système de contrôle et d'évaluation des politiques des départements doit nécessairement accompagner ce souci de clarification.

6 UNE NECESSAIRE CLARIFICATION DES CONCEPTS UTILISES POUR QUALIFIER LES ESPACES NATURELS SENSIBLES

Si la loi de 1985 a permis de progresser dans la définition des espaces naturels sensibles, elle n'a pas pour autant entièrement formalisé le concept, de sorte que l'on se trouve encore dans la situation évoquée par Patrick Le Louarn⁹ : « *les ENS existent, dès que le Conseil général les désigne par une délibération* ».

Il est à noter que le terme de nature n'a pas le même sens pour le ministère de l'Urbanisme, le ministère de l'Agriculture ou le ministère de l'Ecologie et du développement durable. Le code de l'urbanisme, le code rural et le code de l'environnement en apportent la démonstration.

Lorsque la loi d'orientation pour l'aménagement et le développement durable du territoire (LOADDT) et le Schéma de services collectifs des espaces naturels et ruraux (SSCENR) parlent de réseau écologique national, il est loin d'être sûr que tout le monde s'accorde sur le sens qu'il faut donner au terme « *écologique* ».

Il est nécessaire, compte tenu de l'ambiguïté des termes, de préciser le sens de l'appellation « *espace naturel sensible* », qui sert de fondement à la politique des départements. Elle gravite autour de la notion de « *sensibilité* ».

Pour préciser ce terme, on peut s'inspirer des éléments du tableau ci-dessous :

« <i>Sensibilité</i> »	<i>Qualification / Fonction des espaces</i>
Écologique	<ul style="list-style-type: none"> - « <i>exceptionnels</i> » - « <i>ordinaires</i> », mais intéressants
Anthropique	<ul style="list-style-type: none"> - paysage et patrimoine culturel - protection de la santé et de la sécurité publiques - fonction de « <i>poumon vert</i> », interface urbain / rural

6.1 La sensibilité écologique

Toutes les gradations sont possibles au sein de ce sous-ensemble « *écologique* », en termes de qualification, de fonction ou de fonctionnalité au service de l'homme.

Toutefois, le concept unique qui le sous-tend est celui de « *biodiversité* », dont la portée ne se résume pas aux seuls espaces « *exceptionnels* », même si ceux-ci concentrent l'essentiel des moyens de l'actuelle politique nationale de protection de la nature. Les espaces « *ordinaires* » peuvent présenter un intérêt de ce point de vue. Il est essentiel que le concept de biodiversité fasse l'objet d'une définition de même nature que celle que l'on propose pour les espaces

⁹ La Reconnaissance du droit des espaces naturels sensibles, Patrick Le Louarn, 1^{ères} assises nationales sur les espaces naturels sensibles, Orsay, septembre 2000

naturels sensibles. L'espace est le support et le lieu d'expression de la biodiversité, quelque soit l'angle d'analyse que l'on utilise (du moléculaire à l'écosystémique). La dualité espaces / espèces devrait être à la base des stratégies à venir en matière de gestion dynamique de la nature.

Aussi, ne peut-on considérer que très favorablement l'initiative prise par le ministère de l'Ecologie et du développement durable (MEDD) de lancer une réflexion sur le concept de biodiversité, dans le cadre de la conduite de la *stratégie nationale de la biodiversité* qui, elle-même, s'inscrit dans le cadre plus large de la *stratégie nationale du développement durable*.

6.2 La sensibilité anthropique

- ***La composante « patrimoine culturel »*** des espaces ne semble pas prêter à confusion quant à la nécessité de sa protection, notamment pour ce qui concerne le petit patrimoine rural, indissociable de l'identité du paysage. Doit également être prise en compte la préservation des méthodes culturelles et les modes d'exploitation traditionnels qui ont modelé les paysages et contribué au maintien de la biodiversité (prairies d'alpages, chaumes, bocages, marais, vignes et coteaux, restanques, terres de polyculture ou vergers traditionnels).

La notion de « paysage », transcende en quelque sorte ces différentes approches, puisqu'un paysage peut être analysé comme la résultante de l'association des spécificités géographiques d'un espace unitaire et des espèces qui le peuplent ; mais cette notion, complexe est également anthropique, car s'y ajoutent les modes d'organisation et d'occupation de cet espace, générés par l'homme, et la perception que l'on s'en fait en termes d'esthétique (la « beauté » d'un paysage est une notion éminemment variable d'un individu à l'autre, fondée sur des référents culturels). Néanmoins, cette notion s'analyse à partir d'un certain nombre de données factuelles, qu'il est possible d'évaluer et de hiérarchiser, au même titre que son évolution ou sa dégradation dans le temps.

- ***La composante « protection de la santé et de la sécurité publiques »*** complète le volet écologique de la sensibilité des espaces naturels, en mettant l'accent sur le service rendu à l'homme et à l'économie par ces espaces (dont rend compte le terme de *fonctionnalité*), qu'il s'agisse de production de matières premières ou d'assistance gratuite par l'auto-épuration ou pour l'élimination des déchets, ou bien qu'il s'agisse de « réservoir de nature » et de lieux de «ressourcement et de détente» des citadins .

Les recouplements ne sont pas exclus, des espaces pouvant répondre, avec des poids différenciés, aux deux notions respectives sur lesquelles s'appuie le concept de sensibilité (espaces multi-fonctionnels).

Il s'agit donc de forger une doctrine qui permette de qualifier des espaces nouveaux (ceux auxquels on assigne une vocation et une fonction nouvelles par rapport à celles qui prévalaient antérieurement), au regard de la qualification d'espace naturel sensible.

Si cette vocation concerne essentiellement la protection de l'homme et de sa santé, pour le prémunir de certains risques, le simple fait d'élargir la vocation de ces espaces équivaut à en modifier les modes d'occupation, dans le sens de la « renaturation », c'est-à-dire de l'accroissement de leur valeur patrimoniale. Cependant, il convient de souligner que cet objectif, hormis l'aspect « ouverture au public » n'apparaît pas dans la législation sur les espaces naturels sensibles. Il pourrait utilement faire l'objet d'un amendement législatif.

Sont concernés notamment :

- 4# les périmètres de protection, rapprochée et éloignée, des prises d'eau destinées à l'alimentation humaine et en particulier, des forages d'eau souterraine dont l'extension peut être importante.
- 4# l'ensemble des actions de « périmétrage » de territoires en vue d'assurer la protection contre des risques naturels, voire technologiques : diverses déclinaisons des plans de prévention des risques naturels (PPR), aménagement des zones d'expansion de crues...
- 4# les actions volontaires de « renaturation » écologique, dont la finalité est aussi d'accroître la fonctionnalité du milieu en participant à la lutte contre les pollutions, par exemple, et en utilisant le pouvoir épurateur de certains milieux et de certaines espèces (lutte biologique, roselières...). C'est le cas de la réhabilitation d'annexes fluviales ou d'espaces de liberté des rivières, ou de la reconstitution de milieux naturels, humides ou non, visant à constituer un obstacle au transfert des polluants d'origine diffuse sur les versants. C'est le cas aussi de la lutte contre l'érosion, dans les opérations de restauration des terrains en montagne (RTM) ou des politiques de replantation de haies, qui répondent à plusieurs objectifs : drainage, dépollution, protection contre le vent, maintien de la biodiversité, protection des paysages.

De telles actions présentent d'autant plus d'intérêt, au regard des préoccupations de la mission, qu'elles mettent souvent en jeu les départements pour leur définition et leur mise en œuvre, à l'image par exemple des contrats départementaux d'alimentation en eau potable passés par la grande majorité d'entre eux avec les Agences de l'Eau.

S'il est difficile de forger la doctrine souhaitée, a priori, il est par contre possible d'en préciser quelques principes :

- 4# Considérer que la vocation nouvelle donnée à ces espaces sera de tendre vers leur requalification écologique et paysagère ; ce qui orientera les mesures de protection et de gestion à mettre en œuvre, tout en mettant l'accent sur la nécessité de préserver un caractère « naturel » à ce type d'intervention.¹⁰
- 4# Fixer les grandes lignes de l'évolution des écosystèmes et du paysage à moyen et long terme
- 4# Dresser l'état écologique et paysager de référence au moment de la requalification de ces espaces
- 4# Assurer un suivi de l'évolution à pas de temps réguliers
- 4# Porter collectivement, le moment venu, le jugement d'appartenance aux ENS.

Le cadre contractuel et collectif qui caractérise la plus grande partie de ces démarches de « spatialisation orientée » du territoire offre une opportunité à saisir pour y inclure les différentes étapes de cette éventuelle requalification.

¹⁰ ce qui reviendrait à exclure, par exemple, les zones d'expansion de crues artificielles, sortes de bassins d'orage « mono-fonctionnels » créés de toutes pièces au voisinage des cours d'eau pour « amortir » les fronts de crue, mais à retenir les zones d'expansion de crues naturelles.

- *Enfin, la composante « poumon vert » du tableau englobe tous les espaces – trop rapidement qualifiés de « péri-urbains » – qui introduisent une solution de continuité entre le monde des villes et celui des campagnes (dans une époque de grande mobilité, les Cévennes ou la Dordogne, sont également le « poumon vert » des Parisiens). Du point de vue de la mission, ils ressortissent à la même problématique que celle des espaces garants de notre sécurité et de notre santé. Ils sont porteurs d'une valeur patrimoniale qu'il faut évaluer et préserver.*

Une telle typologie des espaces naturels au regard de l'appréciation de leur sensibilité, écologique et, ou, anthropique, permettrait de préciser les contours, à l'heure actuelle bien flous, du concept de réseau écologique national qui apparaît dans les SSCENR, sans pour autant être assorti d'une définition précise.

Il est nécessaire de veiller à la coordination de l'ensemble de ces démarches dans une perspective de meilleure définition des termes et des concepts utilisés, et d'établissement du "socle" d'une politique de protection et de gestion dynamique de la nature.

Proposition 11.- Dans le cadre d'une réflexion globale sur la stratégie de protection des espaces naturels, il apparaît nécessaire de réfléchir aux différentes fonctionnalités de ces espaces. Le concept de « développement durable » devrait permettre d'associer aux notions de biodiversité et de paysage qui restent centrales, les notions de sécurité des populations, d'aménités, de productivité économique. De nouveaux critères de qualification des espaces naturels sont sans doute à définir pour tenir le meilleur compte de ces différentes notions.

Proposition 12.- Constatant le flou relatif des termes utilisés pour définir les politiques de protection de la nature, la mission considère qu'il serait utile d'harmoniser la terminologie s'y rapportant dans les textes législatifs et réglementaires qui y font référence : codes rural, de l'environnement et de l'urbanisme notamment.

7 LA GESTION DE LA CONNAISSANCE

7.1 L'utilité de « l'Observatoire des données sur la nature et le paysage »

Dans le cadre de la stratégie générale de connaissance des données sur l'environnement qu'il s'efforce de mettre en place, le ministère de l'Ecologie et du développement durable (MEDD) a mis tout particulièrement l'accent sur la problématique « Nature et paysage », dans la mesure où elle est développée à un niveau beaucoup moins opérationnel que les problématiques qui concernent l'air, l'eau ou même les risques naturels.

Le ministère en a défini les principes dans un schéma directeur des systèmes d'information dont il s'est doté en 1995. C'est dans ce cadre que la DNP a inscrit et développé son propre « Schéma directeur opérationnel des systèmes d'information sur la nature et les paysages », approuvé en septembre 1998 par le Comité des directeurs du ministère.

L'objectif poursuivi est la constitution et l'animation d'un Observatoire des données sur la Nature et le paysage¹¹ (ODNP) constitué au niveau national et alimenté par tout le réseau, très fourni, des opérateurs déjà impliqués dans une démarche d'observation et de gestion de la nature et des paysages.

Pour l'essentiel, il s'agit à travers cet Observatoire :

- 4# de répondre aux besoins d'information formulés à tous les niveaux, y compris celui du public
- 4# de permettre au MEDD de répondre à ses besoins propres d'information en matière de données sur la nature et les paysages¹² et en particulier d'évaluer sa politique de protection / gestion dynamique de la nature et des paysages
- 4# d'enrichir les stratégies nationales de protection de la biodiversité, de la nature et des paysages en cours de définition, elles-mêmes enjeux majeurs de la stratégie nationale de développement durable que le pays s'efforce de mettre en place.

Par cet ensemble d'enjeux, il est possible de prendre la mesure de la nécessité de la rationalisation envisagée des données sur la nature et le paysage. La connaissance et la gestion des espaces naturels sensibles en tant que tels, mais aussi comme supports de la biodiversité animale et végétale, apparaissent donc d'importance majeure.

Parmi ces enjeux, vis-à-vis desquels l'Observatoire doit être vu comme un outil permettant de les apprécier et de les satisfaire, les stratégies de la protection de la biodiversité, de la nature et du paysage et celle du développement durable revêtent une importance particulière. Il est indispensable qu'elles soient comprises et utilisées par les acteurs de terrain, qu'il s'agisse des gestionnaires de milieux naturels (jusqu'aux propriétaires privés) ou des aménageurs.

Compte tenu de cet ensemble d'enjeux et des limites de la loi sur la protection de la nature de 1976, il apparaît souhaitable que l'ensemble de la problématique "connaissance / gestion des

¹¹ Qui englobe, en pratique, les données sur les espaces, les espèces et les paysages

¹² Qui ne se limitent pas au seul respect de ses engagements avec l'Union européenne ou aux accords internationaux qu'il a contractés.

espaces naturels et des paysages" fasse l'objet d'une loi nouvelle sur la biodiversité, la nature et les paysages dont l'ODNP aiderait à préciser les termes.

Déclinée en une nomenclature opérationnelle, ainsi qu'il en est de la loi sur l'eau ou de la loi sur les installations classées pour la protection de l'environnement, elle servira de référence aux services opérationnels, tant pour leurs missions propres d'aménagement que comme référence opposable aux aménageurs, notamment en compensation de l'incidence de leurs projets sur les espaces naturels.

7.2 Spécificités de l'Observatoire

Ayant rappelé les enjeux en cause, la mission estime qu'une reprise en mains de toute la « stratégie Nature » par le ministère de l'Ecologie et du développement durable, maître d'ouvrage, est nécessaire. C'est le cas des volets concernant la biodiversité, la nature, le paysage, le développement durable.

Il faut aussi que cela soit le cas pour la stratégie de la connaissance et pour l'ODNP qui en constitue l'outil opérationnel.

Cela signifie notamment :

- 4# Son repositionnement, via la DNP, par rapport aux opérateurs sous tutelle tels que l'IFEN, qui doit rester dans son rôle de "service statistique" mis à disposition. Ceci suppose que la DNP prenne la maîtrise effective – au sens de la maîtrise d'ouvrage – des travaux du groupe de travail « Situation et perspectives de l'information et des données sur la nature » mis en place à la seule initiative du Conseil scientifique de l'IFEN ; Il s'agit en particulier de prendre en compte tous les besoins de connaissance exprimés pour chaque volet de la stratégie Nature.
- 4# Le renforcement substantiel – que motivent bien d'autres pans de son activité – de la « Cellule de la connaissance » mise en place à la DNP, en 2000, mais dont l'effectif actuel est trop limité (un seul agent, en pratique !), ne permet pas d'envisager, (en dépit de la qualité de l'agent concerné), de faire face à l'ensemble des obligations qui lui incombe.
- 4# Que soit poursuivi l'effort de rationalisation et d'organisation de la connaissance sur le paysage initié par la DNP. C'est ainsi que cette direction a engagé une réflexion, à laquelle sont associés l'IFEN, l'Ecole nationale des travaux agricoles de Bordeaux (ENITA) et un laboratoire du CNRS, afin de déterminer des indicateurs concernant le paysage ; dans le cadre de ces travaux, il a notamment été proposé de mener une enquête, auprès des conseillers généraux, afin de mieux appréhender leur perception du paysage.
- 4# Que soit coordonnées les démarches et les initiatives prises dans le domaine de la connaissance portant sur la Nature et le paysage. Il est souhaitable que les productions soient mises en commun. Ceci concerne l'Observatoire photographique du paysage installé à Rochefort, les travaux de l'ATEN qui a mis au point une méthodologie commune aux sept Parcs nationaux présents sur l'Hexagone, qui ont permis la publication d'Atlas des Espaces naturels, les systèmes d'information géographiques (SIG) développés par certaines DIREN en s'appuyant sur des données communes à différents services de l'Etat (en Rhône-Alpes, notamment), ou le Système d'information géographique interministériel littoral (SIGI). Cette dernière initiative, qui a pris corps à la suite de la catastrophe de l'Erika, permettra, lorsqu'elle sera totalement mise en place, de disposer d'une

couverture orthophotographique aérienne de la totalité du littoral français, régulièrement mise à jour¹³.

Sur ces aspects d'organisation, les prescriptions du rapport d'inspection sur "les Observatoires pour l'environnement" remis en décembre 2001¹⁴ restent pleinement d'actualité.

La mission rajoute que, dans le domaine des données sur la Nature et les paysages, peut-être plus que dans les autres domaines, la relation avec la recherche et les Observatoires de recherche lui paraît essentielle.

En effet, les concepts de données en la matière sont loin d'être consolidés au même niveau de consensus scientifique qu'ils le sont dans les autres domaines plus « métriques » tels que l'air ou l'eau, et, s'ils commencent à l'être dans le domaine écologique, grâce notamment aux directives européennes, tout reste à faire dans le champ du paysage.

À titre d'exemple, la mission reprend en les développant, trois concepts évoqués dans le chapitre précédent.

7.2.1 *La biodiversité*

Il est possible de tenter de l'appréhender à plusieurs niveaux, depuis le « génétique » – le patrimoine génétique contenu dans chaque cellule de chaque être vivant, niveau le plus basique – à « l'écosystémique » – niveau d'expression le plus « perceptible » et le plus « naturellement organisé »¹⁵, en termes de relations établies entre les espèces elles-mêmes. Si le niveau le plus naturellement organisé de « l'écosystème » intéresse évidemment le MEDD, ce qui permet de définir l'enveloppe supérieure du champ de son intervention, sa limite inférieure est de définition beaucoup plus délicate. Il s'agit en clair de savoir jusqu'à quel niveau d'expression de la biodiversité il faut « descendre » pour garantir l'objectif majeur qui sous-tend toute son action dans ce domaine et qui, dans la continuité de la Conférence de Rio, s'exprime comme suit :

4# Freiner la perte de biodiversité du pays, et s'efforcer, dans la mesure du possible, d'en accroître le « gisement ».

La tâche est noble, mais rude. Elle suppose nécessairement de répondre préalablement aux questions d'enveloppe et de « métrique » brièvement rappelées ci-dessus. C'est l'objectif de la stratégie de la biodiversité mise en place.

7.2.2 *le caractère indissociable du couple "espace-espèce"*

À ce jour, l'approche naturaliste mise en œuvre a privilégié l'approche systématicienne, c'est-à-dire la description de la biodiversité des espèces de tous les compartiments vivants qui peuplent la terre.

Pour autant, la tâche est loin d'être achevée et c'est quasiment tous les jours que les naturalistes découvrent des espèces nouvelles, notamment dans les biotopes les plus riches quoique les moins accessibles comme la forêt primaire intertropicale. En outre, des compartiments vivants entiers, tels que les bactéries, les champignons, les acariens, et même

¹³ Il serait souhaitable, à terme, que cette couverture soit étendue à l'ensemble du territoire.

¹⁴ Les Observatoires pour l'environnement, rapport d'inspection conjointe : ministère chargé de l'Environnement / ministère chargé de la Recherche, IGE n° 00/010, 27 décembre 2001

¹⁵ Hors de toute influence humaine le « désorganisant ».

les insectes ne sont connus et décrits qu'en proportion très faible - infinitésimale pour certains d'entre eux - de la biodiversité spécifique qu'ils recouvrent.

Si cette connaissance est effectivement basique dans la stratégie Nature, elle ne saurait suffire à en asseoir les termes.

Une approche « écosystémique » doit la compléter. Elle peut être définie comme la connaissance du couple « espace / espèce » et de la relation qu'ils entretiennent, puisqu'il est reconnu qu'un haut degré d'asservissement à leur habitat caractérise la plupart des espèces animales et végétales « sauvages ».

En pratique, et de manière imagée, il s'agit de passer du *systématique* au *systémique*.

À titre d'exemple remarquable à rappeler ici et qui s'inscrit dans cette approche duale, il faut évoquer les cours d'eau et l'ensemble des démarches à l'origine scientifiques, mais très vite traduites en « métriques » à haute valeur opérationnelle, fondées sur les organismes autochtones, végétaux (algues), invertébrés benthiques et même poissons. Elles permettent de faire le lien entre l'habitat et les espèces qui s'y développent et, par suite, d'asseoir un diagnostic d'altération de la qualité dont la source est à rechercher.

Pour la mission, le concept de biodiversité évalué au niveau le plus organisé de l'écosystème ne se conçoit pas en-dehors d'une telle approche, nécessairement duale.

La directive Habitats présente l'avantage d'avoir pour la première fois sur un plan opérationnel, tenté de traiter, sur un même niveau de protection et de gestion, les habitats et les espèces, notamment par ses annexes spécifiques, annexe I sur les habitats et annexe II sur les espèces remarquables. Elles fondent la désignation de sites au titre du réseau écologique européen Natura 2000.

Mais elle présente la double limite :

4# d'être très sélective, c'est-à-dire de ne s'intéresser qu'aux espaces et aux espèces « remarquables » selon ses propres critères, c'est-à-dire essentiellement en termes de rareté,

4# d'être muette sur la réalité de la dualité « habitat-espèce », qu'elle dissocie en deux annexes sans prescription sur leur recouplement éventuel.

Il est évidemment nécessaire d'aller plus loin et d'établir, à l'intérieur des périmètres d'espaces naturels « sensibles » redéfinis, l'ensemble des couples « espaces / espèces » qui s'y développent et les relations de dépendance qu'ils entretiennent.

Les Cahiers d'habitats que le Muséum national d'histoire naturelle (MNHN) développe peu à peu (sept prévus, deux publiés) s'inscrivent dans cette perspective. Ils sont un exemple du contenu de la métrique Nature que la mission appelle de ses vœux.

La mission recommande de développer l'approche duale "espace-espèce" dans l'esprit de ce qui a été fait dans le domaine de l'eau (et plus précisément des rivières), à travers les indices de qualité fondés sur les organismes autochtones. Cette approche fonde en effet à ses yeux toute stratégie sur la biodiversité et sur la nature, et par suite, toute politique ayant cet objet.

Consciente de la complexité de l'exercice, compte tenu du niveau actuel des connaissances en ce domaine, elle suggère, dans l'esprit des recommandations de la précédente mission sur les Observatoires pour l'environnement, l'instauration d'une liaison fonctionnelle permanente avec le monde de la recherche. Pour cela, le ministère de l'Ecologie et du développement durable pourra s'appuyer sur le Muséum national d'histoire naturelle, en qualité d'opérateur.

Par ailleurs, la mission voit d'un œil très favorable, dans le cadre des réflexions sur les espaces naturels sensibles, la constitution, auprès de la ministre, d'un Conseil scientifique en mesure de lui prodiguer les conseils nécessaires dans ce domaine. Afin d'éviter la multiplication des instances, ce conseil scientifique devrait être une émanation du Conseil national pour la protection de la nature (CNPN).

7.2. 3. la spécificité et la globalité de l'approche « paysage »

Le paysage peut être à dominante naturelle ou concerner le domaine bâti, celui qui nous concerne, dans le cadre de la présente étude, est évidemment l'espace naturel.

Si la mission est persuadée de la pertinence du binôme « espace / espèce », il en est un autre tout aussi indissociable, qui est le binôme « **espace / paysage** ». Ainsi que cela a été rappelé précédemment, le paysage est la résultante des caractéristiques physiques, morphologiques, biologiques d'un espace donné et de l'usage qui en est fait au travers de son mode d'occupation et de gestion. En ce sens, il fait partie intégrante du concept de développement durable. Peu de paysages, à travers le monde, sont encore totalement « vierges ». De plus le paysage, lorsqu'il s'agit d'en apprécier la « rareté », est indissociable de la perception que l'on en a, qui elle, relève du culturel et de l'affect. C'est ce qui fait la richesse du concept et la difficulté de son évaluation.

Un paysage naturel de qualité est généralement lié à une grande biodiversité, aussi les deux concepts sont-ils souvent interdépendants. La mission insiste sur la nécessaire complémentarité des approches naturalistes et paysagères et sur la coordination structurelle et fonctionnelle que cela implique.

Ce n'est pas parce que l'exercice est difficile qu'il faut refuser de s'y livrer, d'autant plus que la protection des paysages répond à une exigence sociale forte, notamment en cette période de perte de repères identitaires.

7.3 Quelques principes de fonctionnement de l'Observatoire

Sans entrer trop dans le détail, ce qui n'est pas l'objet de ce rapport, quelques principes de fonctionnement sont à rappeler qui tiennent à la spécificité du domaine.

À l'instar de son homologue sur l'eau, opérationnel depuis une décennie environ via le Réseau national des données sur l'eau (RNDE) et le Système d'administration national des données relatives à l'eau (SANDRE), l'Observatoire des données sur la nature et le paysage doit s'efforcer à une certaine rationalisation des procédures, qui va de pair avec le respect d'une nécessaire discipline entre les acteurs.

Le domaine des données sur la nature et le paysage se caractérise, plus que d'autres, par le grand nombre des acteurs qui y sont impliqués. Nombre d'entre eux sont d'ailleurs des organismes sous tutelle du ministère de l'Ecologie et du développement durable.

En outre, le domaine se caractérise aussi – et en cela il n'a pas d'équivalent – par la multiplicité des opérateurs bénévoles qui collectent la donnée nature, animés par une "foi naturaliste" ou de défense du paysage qu'il ne faut pas démotiver.

Il est donc nécessaire de veiller à entretenir la flamme – voire même à la développer – dans la perspective de la mise en réseau de tous ces opérateurs, nécessaire à faire vivre l'ODNP.

Parmi les tâches pratiques les plus importantes à réaliser par le ministère de l'Ecologie et du développement durable en sa qualité de maître d'ouvrage, citons :

4# la confection d'un Réseau national des données sur la nature et le paysage (RNDNP), conçu, comme son homologue sur l'eau, comme un rassemblement des organismes gestionnaires de données sur la nature¹⁶, qui acceptent de participer à l'alimentation et au fonctionnement de l'ODNP

4# la constitution d'une administration des données sur la nature et le paysage, « gardienne du temple » de l'Observatoire, qui veille au respect des règles d'éthique formulées, réponde aux demandes d'information et élabore le Dictionnaire des données sur la nature et le paysage qui permet l'échange d'informations entre les acteurs

4# l'exécution des tâches d'intérêt commun. A titre d'exemple, l'élaboration d'une liste "faune / flore" normalisée, paradoxalement, n'existe pas pour le moment, pas plus qu'une liste détaillée d'indicateurs sur le paysage...

Le Dictionnaire des données sur la nature et le paysage est un instrument évolutif déterminant, qui traduit l'état d'avancement de la recherche dans l'ensemble des volets que recouvre la stratégie Nature, brièvement passés en revue ci-dessus. C'est pourquoi l'administrateur des données sur la nature et le paysage, qui a une responsabilité essentielle, doit bénéficier d'un positionnement spécifique à la charnière entre l'expression des besoins de connaissance et de métrique par le maître d'ouvrage et les réponses apportées à ces besoins, par la recherche notamment.

En première analyse, un positionnement au Muséum national d'histoire naturelle paraît pertinent pour ce qui concerne les données naturalistes. Il importera de trouver un organisme équivalent pour le traitement des données paysagères. Il pourrait s'agir d'un laboratoire du CNRS¹⁷. D'autres solutions sont envisageables et à étudier : l'IFEN¹⁸, le Service de la recherche et de la prospective (SRP) de la D4E ou la Cellule de la connaissance de la DNP.

En pratique, il s'agit de mettre en place une architecture et de faire travailler ensemble un maître d'ouvrage (le ministère de l'Ecologie et du développement durable / DNP), un réseau (le RNDNP) et un outil (l'ODNP).

7.4 Les départements et les Régions partenaires de l'Observatoire

Tenant compte du rôle que jouent d'ores et déjà et que joueront de plus en plus à l'avenir les collectivités régionales et départementales dans la connaissance et la gestion des espaces naturels sensibles, la mission est d'avis que celles-ci doivent être des partenaires importants de la stratégie Nature du MEDD, resituée dans le contexte de la stratégie nationale de développement durable qu'il s'efforce de mettre en œuvre.

¹⁶ Notamment tous les organismes sous tutelle du ministère de l'Ecologie et du développement durable.

¹⁷ On pense, en particulier, au laboratoire des dynamiques sociales et de la recomposition du territoire (LADYSS), qui s'est beaucoup impliqué dans les études paysagères.

¹⁸ On rappellera que cet organisme est le point focal de l'Agence européenne de l'environnement (AEE), ce qui lui confère des responsabilités spécifiques en matière de fourniture d'informations à cette agence.

La mission analyse succinctement comme suit les « points de rencontre » et les collaborations nécessaires :

- la représentation des collectivités territoriales dans le RNDNP et au Comité de pilotage de l'ODNP
- Une conséquence opérationnelle importante qui en découle est l'intégration dans l'ODNP des données sur les espaces dont les collectivités ont la maîtrise foncière et, ou, qu'elles ont mis en gestion à partir des fonds de la TDENS. L'objectif est de faire en sorte que ces espaces soient connus du ministère de l'Ecologie et du développement durable et « raccrochés » à la définition des espaces naturels sensibles, pour ceux qui en relèvent.
- la participation des collectivités territoriales au Conseil national de l'information environnementale (CNIE), mis en place à la suite des recommandations de la mission « Observatoires pour l'environnement ». Cette participation est d'ailleurs prévue dans l'arrêté portant création du CNIE, via les Observatoires régionaux. Au sein de la première instance, elles pourront faire valoir leurs difficultés, besoins de traitement, d'orientation en termes d'acquisition etc... auxquels le maître d'ouvrage (MEDD/DNP) s'efforcera de répondre. La décision doit rester la prérogative exclusive du ministère.

Au sein de la deuxième instance, elles seront plus directement partie prenante des décisions stratégiques à prendre en termes de perspectives, liaisons avec la recherche, éléments de doctrine et de déontologie.

- en termes pratiques de collecte / acquisition de données Nature sur les espaces naturels sensibles faisant partie de leur patrimoine (et notamment, pour le moment, du patrimoine départemental), l'avis de la mission est de rétrocéder ces actions de connaissance à des organismes qui en ont la pratique, membres du réseau général des producteurs de données. On pense bien sûr aux CREN, mais d'autres formules sont envisageables au cas par cas.
- en termes pratiques de valorisation des données Nature, l'avis de la mission est que les collectivités collaborent étroitement avec la DIREN qui, dans son rôle de tête de réseau des données sur l'environnement doit intégrer cette forme de valorisation dans son action.

Outre l'intérêt qu'il y a à assurer une certaine cohérence de la valorisation des données sur la nature et le paysage selon l'organisme qui les commande, c'est aussi pour la DIREN un moyen de rester en prise directe avec les collectivités territoriales et leurs besoins propres.

L'exercice Natura 2000 en cours va être l'occasion, sur les sites qui sont intégrés dans ce Réseau écologique européen, de mettre en pratique ce « relationnel » et de juger de sa pérennité.

Proposition 13. - La mission insiste sur la nécessaire coordination entre l'approche « paysage » et l'approche « naturaliste », qui sont complémentaires et bien souvent indissociables.

Proposition 14. - La mission préconise, qu'à l'instar de ce qui a été réalisé avec succès dans le domaine de l'eau, soit institué un Observatoire des données sur la nature et le paysage (ODNP).

Proposition 15. - Parallèlement un Réseau national des données sur la nature et le paysage (RNDNP) devrait être rapidement constitué et réunir l'ensemble des organismes gestionnaires de données sur la nature et le paysage disposés à alimenter l'Observatoire. Dans cette perspective, il apparaît indispensable que le ministère de l'Ecologie et du développement durable assure la coordination du dispositif de collecte et de traitement des données sur la nature et le paysage, ainsi que la maîtrise d'ouvrage, quitte à la déléguer pour partie à des organismes qualifiés. Ceci passe par un renforcement de la Cellule de la connaissance de la DNP.

Proposition 16. - Il est urgent de développer un Dictionnaire des données sur la nature et les paysages qui puisse servir de référence à l'ensemble des acteurs concernés

Proposition 17. - Il est souhaitable que les Régions et les départements soient associés à la collecte et au traitement des données sur la nature et le paysage (RNDNP et CNIE) et qu'ils participent à l'activité de l'Observatoire.

8 LA GESTION DES ESPACES NATURELS SENSIBLES PAR LES DEPARTEMENTS

8.1 La généralisation systématique des plans de gestion pour les espaces naturels sensibles des départements

L'article L.142-1 du code de l'urbanisme qui affirme la compétence des départements, vise une politique de « *protection, de gestion et d'ouverture au public* », dans le but de « *préserver la qualité des sites, des paysages, des milieux naturels et d'assurer la sauvegarde des habitats naturels* ». L'article L.142-10 souligne que « *la personne publique propriétaire de terrains acquis grâce à la TDENS est responsable de leur gestion et qu'elle s'engage à les préserver, à les aménager et à les entretenir dans l'intérêt du public* ».

La notion de gestion est au centre de la compétence donnée aux départements.

La pratique des départements reste encore assez éloignée d'une gestion qui réponde aux objectifs fixés par la loi. Il est vrai que l'équilibre entre ces différents objectifs est aujourd'hui souvent difficile à déterminer, du fait d'une fréquentation accrue des sites qui peut parfois compromettre la sauvegarde des habitats naturels et de la biodiversité qui est l'une des composantes majeures de la qualité de ces espaces. Il n'en est que plus nécessaire de définir de façon précise les principes et les modalités qui doivent présider à la gestion de chaque site, en fonction des enjeux et des caractéristiques de chacun d'eux.

Confrontés aux mêmes responsabilités et aux mêmes défis, un certain nombre de responsables d'espaces naturels se sont penchés sur le problème. C'est le cas du Conservatoire de l'espace littoral et des rivages lacustres, dont les sites sont soumis à une pression touristique importante ou encore des Réserves naturelles. C'est ainsi que ces organismes élaborent systématiquement des plans de gestion pour les sites qu'ils acquièrent. Ces plans, fondés sur un bilan écologique initial (qualité des milieux, nature des menaces, fréquentation...), constituent le document de référence commun du propriétaire, de l'organisme ou de la collectivité gestionnaire, de l'ensemble des acteurs associés à la gestion. Ils fixent les objectifs à atteindre et les moyens à mettre en œuvre pour assurer la préservation du site : travaux d'aménagement, de réhabilitation, pratiques, usages et utilisations du sol à développer ou au contraire à éviter ou à réglementer. Le plan de gestion constitue la base de référence des conventions de gestion et permet, ainsi que le bilan initial, de disposer d'un cadre pour évaluer les résultats de la gestion. Ces méthodes, qui garantissent une totale transparence de la gestion, ont certainement contribué à l'adhésion du public à la mission du Conservatoire du littoral et au consensus qui s'est établi avec les collectivités locales et les partenaires associatifs.

Une démarche similaire a été généralisée sur une trentaine d'opérations « Grands sites », initiées et financées par le MEDD (Mont-Saint-Michel, Pointe du Raz, Cirque de Gavarnie, baie de Somme...). Partant du constat que le suivi réglementaire, même rigoureux, ne suffit pas à assurer une maîtrise effective de la qualité des espaces largement fréquentés, les opérations « Grands sites » ont pour objectif la réhabilitation, la gestion et l'organisation de la fréquentation de ces espaces emblématiques, en association avec les collectivités territoriales concernées. Elles s'attachent notamment à définir, après un inventaire et un diagnostic préalables, un schéma global de fonctionnement du site, à réaliser les travaux nécessaires à sa réhabilitation et à sa mise en valeur et à mettre en place les structures de gestion adaptées,

s'appuyant généralement sur un comité de pilotage politique, largement ouvert, un groupe de travail technique, plus restreint, et une petite équipe opérationnelle, sous la conduite d'un « directeur de site ».

Ces mêmes principes et méthodes sont transposables sans difficulté et pratiquement à l'identique, à la gestion de tous les espaces naturels des départements. La précédente mission d'évaluation avait déjà souligné la nécessité d'un tel document, qui devrait être pour les départements la base de référence de leur propre gestion mais aussi des conventions et cahiers des charges à passer avec tous leurs partenaires bénéficiaires de subventions sur les ressources de la TDENS ou gestionnaires des propriétés du département. D'ores et déjà, plusieurs départements ont adopté cette démarche : Calvados, Côtes-d'Armor, Finistère, Manche, Orne,...

La mission préconise la généralisation des plans de gestion : le principe devrait être rendu obligatoire par la loi et ses modalités fixées par voie réglementaire.

8.2 La mise en place de comités de gestion

Pour que la gestion des espaces naturels se fasse dans la transparence et la concertation, il semble souhaitable à la mission que les départements constituent des Comités de gestion chargés de suivre l'évolution des sites et qu'ils puissent être associés aux décisions d'aménagement.

Les Comités de gestion ont pour fonction de réunir l'ensemble des usagers des espaces naturels : riverains, agriculteurs, chasseurs, scientifiques, associations de protection de la nature, élus locaux... Il est important que le Comité soit largement ouvert pour garantir une représentativité satisfaisante des usagers. Le Comité de gestion est un lieu d'échanges et de débats. Ses avis sont consultatifs. Il a pour objet de compléter l'information du gestionnaire et de la collectivité propriétaire. Le département reste libre de ses choix.

La présidence et le secrétariat des Comités de gestion doivent, en bonne logique, être assurés par le Conseil général, qui envoie les convocations, anime les débats, établit les compte rendus de séances...

Le représentant du Conseil général ou le gestionnaire du site est invité à présenter au Comité de gestion :

- 4# le bilan comptable et qualitatif de la gestion du site, pour l'année écoulée
- 4# le point sur les autorisations d'usage et les conventions d'occupation du site
- 4# le bilan des investissements réalisés
- 4# les comptes rendus des inventaires scientifiques
- 4# le bilan des programmes d'animation
- 4# le programme des travaux d'aménagement prévus pour l'année à venir

Les Comités de gestion sont, en principe, constitués au moment de l'élaboration des plans de gestion. Ils peuvent alors se réunir trois ou quatre fois dans l'année, si nécessaire, pour assurer une bonne définition du programme d'aménagement du site. Par la suite, il est souhaitable que le Comité de gestion se réunisse au moins une fois par an, comme cela se pratique de façon efficace pour certains réseaux d'espaces naturels.

Chaque site, à condition d'avoir une taille minimum ou un intérêt spécifique affirmé, devrait avoir un Comité de gestion particulier.

8.3 Le suivi scientifique et paysager des espaces naturels

Dans le même esprit, la mission estime indispensable que tous les espaces naturels acquis par les départements fasse l'objet d'un suivi scientifique et paysager régulier.

La législation sur les périmètres sensibles a pour objet de préserver les « espaces naturels sensibles » du département. Toute politique publique doit faire l'objet d'une évaluation régulière.

Il y aurait intérêt à ce que l'évaluation soit confiée à un organisme indépendant du maître d'ouvrage. Le suivi scientifique pourrait, dans cet esprit, être confié au Conseil scientifique régional du patrimoine naturel (CSRPN) ou à des bureaux d'études spécialisés.

L'organisme d'évaluation serait appelé à effectuer un bilan écologique et paysager **annuel** ou bisannuel des terrains du département.

Ce bilan, en s'appuyant sur une série d'indicateurs figurant dans le Dictionnaire des données sur la nature et le paysage, dresserait l'état du site : répartition de la faune, de la flore, indices de biodiversité, évolution des paysages, impacts de la fréquentation du public sur les milieux naturels... Il devrait, à terme, être assorti d'un suivi cartographique et photographique, défini selon un protocole national, pour la méthodologie, et adapté pour ce qui concerne les prises de vue, aux caractéristiques du site.

Ces préconisations, loin de gêner le département, devraient l'aider à gérer avec une plus grande efficacité les milieux dont il a la charge.

8.4 Publication d'un rapport annuel sur la gestion des espaces naturels sensibles du département

La mission a constaté, au cours de ses déplacements, que la politique de protection des espaces naturels du département restait parfois relativement confidentielle.

Certains départements réalisent, avec succès, des dépliants d'information à caractère touristique. Ces documents, fort utiles, indiquent de façon sommaire les moyens d'accès aux sites et leurs conditions d'ouverture au public. Il s'agit là d'un service minimum. Quelques départements se sont lancés dans une politique plus élaborée d'information du public et de publications de sensibilisation à caractère pédagogique.

Le rapport annuel de gestion des sites départementaux devrait permettre d'intéresser un public relativement large à la stratégie du département dans le domaine de la protection des espaces naturels. Dans un souci de transparence, le département aurait intérêt à informer la population des acquisitions réalisées au cours de l'année écoulée, à présenter les opérations en cours d'acquisition, à faire le bilan des derniers travaux d'aménagement réalisés sur les différents sites, à évoquer l'évolution de la fréquentation du public.

Le bilan annuel, qui doit concerner tous les sites, directement ou indirectement financés par la TDENS, est aussi l'occasion de présenter les résultats de leur suivi scientifique et paysager.

Les rapports d'activité annuels établis par les départements devraient faire l'objet d'une large diffusion et pouvoir être consultés par le public en différents lieux facilement accessibles : services du Conseil général, mairies, DIREN, Préfectures, DDAF, DDE, CAUE, Syndicats d'initiatives, etc...

Outre l'objectif de transparence des politiques publiques, il est fort probable que la publication de bilans annuels recevrait un accueil très favorable des populations concernées.

Ceci contribuerait à mieux impliquer le public et les usagers dans la gestion des territoires qui leur sont familiers. Qui plus est, actuellement, on peut considérer que les départements ne tirent pas tout le bénéfice de notoriété qu'ils pourraient légitimement attendre des politiques qu'ils conduisent en faveur de la protection des espaces naturels.

Proposition 18.- La mission préconise la généralisation de « plans de gestion » à l'ensemble des espaces naturels sensibles acquis par les départements.

Proposition 19.- Dans le même esprit, elle considère comme indispensable la mise en place, pour chaque espace naturel sensible acquis par le département, d'un « Comité de gestion » composé des représentants de l'ensemble des usagers du site.

Proposition 20.- La mission estime que tous les espaces naturels acquis par les départements, ou à l'acquisition desquels ils ont participé grâce à la taxe, doivent faire l'objet d'un suivi scientifique et paysager régulier.

Proposition 21.- Enfin, il est vivement souhaitable que les départements soient soumis à l'obligation de publier un rapport annuel détaillé de la politique de protection qu'ils conduisent en faveur de la protection des espaces naturels sensibles.

9 LES AVENIRS POSSIBLES DE LA TDENS

Un vaste débat a lieu actuellement pour savoir à qui doit être confiée la protection des espaces naturels sensibles : l'Etat, la région, le département ?

Les prémisses annoncées de la décentralisation sont plutôt favorables à la Région. Intervient l'argument du nombre de collectivités concernées : vingt-quatre régions, au lieu de cent départements. On en déduit nécessairement que les décisions sont, dans le cas de la Région, prises à un niveau qui permet une meilleure appréhension des priorités. La Région pourrait également faire preuve de plus d'impartialité, étant plus éloignée des électeurs et des intérêts locaux.

La Région est également investie de prérogatives dans le domaine de l'aménagement du territoire et de la planification, ce qui lui donnerait une légitimité supplémentaire.

D'où l'idée, parfois exprimée avec force, qu'il serait nécessaire de transférer la taxe sur les espaces naturels sensibles du département à la Région. Les protagonistes de cette thèse y voient une clarification des responsabilités.

9.1 Nécessité de maintenir la perception de la TDENS au profit des départements

La mission attache la plus grande importance à la réponse qui sera donnée à ce débat. Elle manifeste clairement son hostilité résolue à un transfert de la TDENS à la Région, pour la transformer en ce qu'il conviendrait d'appeler une « TRENS ». Ceci pour plusieurs raisons :

4# La première raison, qui n'est pas la moins importante, est que les départements ont développé depuis plus de trente ans, en dépit de certains errements, une culture et un savoir-faire dans le domaine de la protection des espaces naturels. De nombreux Conseils généraux disposent de services de l'environnement spécialement affectés à la protection des espaces naturels. La maîtrise foncière a ceci de particulier qu'elle implique très fortement les acteurs qui ont à la conduire. Acquérir une espace naturel au nom du département, c'est s'en sentir propriétaire et en assumer la responsabilité. L'expérience montre également que les gestionnaires d'espaces naturels sont très attachés aux domaines dont ils ont la charge.

4# La seconde raison tient au fait que l'instauration d'une taxe n'est jamais très aisée et que les départements ont assumé avec succès cette politique pour deux tiers d'entre eux. On peut toujours imaginer que l'on se contente d'un simple jeu d'écriture en changeant le nom du bénéficiaire sur la feuille d'imposition. Ce serait faire bien peu de cas d'élus qui ont pris leurs responsabilités, qui ont défini des politiques, qui construisent patiemment un réseau d'espaces protégés qu'ils ont à cœur de faire connaître à leurs concitoyens.

Pour autant que l'on transfère la TDENS aux Régions, le patrimoine acquis, jusqu'à ce jour, par les départements resterait propriété des départements. Bien que ceci ne soit pas l'élément essentiel, ceci ne serait sans doute pas de nature à améliorer la lisibilité des politiques conduites par les collectivités locales.

Plus grave, pour l'opinion publique le transfert de la taxe risquerait de jeter un discrédit sur la compétence des assemblées départementales.

Mais l'argument principal en faveur du maintien de la TDENS au profit des départements est autre. Il tient à ce que le département est un échelon de proximité pour les communes et les usagers des espaces naturels. Dans le domaine de la maîtrise foncière l'argument est important, au moment où l'on veut rapprocher la décision du citoyen. Ceci joue pour l'acquisition des terrains, et plus encore pour ce qui concerne leur gestion.

La complémentarité entre le département et la Région est à chercher dans d'autres domaines sur lesquels le présent rapport aura l'occasion de revenir.

9.2 La généralisation de la TDENS à tous les départements

Un des principes fondateurs de la législation sur les périmètres sensibles a été d'offrir aux départements la possibilité de conduire une politique active de protection des espaces naturels, grâce à la délimitation de zones de préemption et à la perception d'une taxe fiscale affectée.

On ne peut que constater que la mobilisation des départements s'est effectuée de façon inégale. Fin 2002, 71 départements sur 100 avaient voté la taxe (à des taux variables) et 29 autres départements n'avaient pas jugé prioritaire d'y avoir recours. Dans la mesure où cette politique était facultative, il est difficile de le leur reprocher. Par ailleurs, certains départements conduisent une politique de protection des espaces naturels sans avoir recours à la législation sur les périmètres sensibles et à la TDENS.

Néanmoins, l'inégale participation des départements pose un problème de fond, compte tenu de l'importance grandissante posée par les problèmes de protection de l'environnement.

Les espaces naturels départementaux sont, par définition, des espaces qui ont une fonction et une valeur à plusieurs niveaux géographiques : régional, national, européen. Du point de vue de la protection de la nature, qu'il s'agisse des paysages, des habitats, de la faune, de la flore, de la diversité biologique, le territoire national (ou européen) constituent des entités qu'on ne peut fractionner qu'au détriment de la pertinence de l'approche écologique et paysagère. Les circonscriptions administratives ne sont que des lieux de décision et d'intervention, qui ne correspondent pas à des entités naturelles homogènes et indépendantes. Il y a donc une interdépendance entre les politiques conduites par les différents niveaux de collectivités locales. Qui dit interdépendance dit solidarité.

On est en droit de se demander s'il est légitime que certains départements se soustraient à l'effort national de protection des espaces naturels sensibles.

La mission, après en avoir longuement débattu, estime qu'une modification législative s'impose pour rendre obligatoire la perception de la taxe à un niveau minimum.

La taxe alourdit la fiscalité locale. Le fait est incontestable. Néanmoins, il s'agit d'un prélèvement fiscal de caractère exceptionnel. Il n'est pas répétitif (sauf pour les particuliers qui décident une nouvelle construction). La taxe est équitable, dans la mesure où elle est proportionnelle au coût de la construction.

La taxe peut être considérée comme l'application dans le domaine de l'urbanisme, du principe pollueur-payeur. S'il n'y a pas à proprement parler pollution, il y a occupation de l'espace. Le

principe pollueur-payeur est, en l'espèce, un système de compensation qui apparaît légitime pour équilibrer l'augmentation des surfaces bâties par le renforcement de la protection des espaces naturels. Se soustraire à ce principe de solidarité constitue, à partir du moment où il est largement appliqué, une inégalité devant l'impôt. Les espaces naturels, où qu'ils se trouvent, appartiennent ou bénéficient d'une certaine façon à l'ensemble de la collectivité nationale.

Est parfois évoqué le problème des départements dont les niveaux de revenus par habitant sont les plus faibles, ceux qui sont en voie de désertification. Les départements ruraux, qui connaissent une faible activité économique et un faible taux de construction, sont également les moins concernés par le prélèvement de la taxe. C'est aussi là que la pression sur les espaces naturels est en principe la moins forte.

Le ministère de l'Equipement se plaint volontiers du poids des charges qui pèsent sur la construction, qui, de son point de vue, constituerait un frein à la croissance économique. Ce sont, en effet, plus de huit taxes qui peuvent s'appliquer à la construction. Certaines sont directement décidées par les collectivités locales. Elles ne sont pas forcément cumulatives, ce qui signifie que le citoyen imposable ne supporte que rarement la totalité des taxes. Parmi celles-ci figurent la taxe locale d'équipement (TLE) ou la taxe destinée à financer les CAUE. Si une remise en ordre est peut-être nécessaire, on ne peut admettre que la construction, pour des raisons économiques, se fasse au détriment des espaces naturels. C'est, ici, un des principes fondamentaux du développement durable.

La mission, pour toutes ces raisons préconise la généralisation de la TDENS à l'ensemble des départements.

9.3 La fixation du taux minimum de la taxe à 1% du coût de la construction

Actuellement le taux de la taxe peut, en application des textes législatifs et réglementaires, se situer entre 0 et 2% du coût de la construction. La majorité des départements qui ont instauré la taxe ont choisi le taux de 1% (38 départements sur 71). Ce niveau de prélèvement fiscal, outre sa valeur symbolique (1% du coût de la construction destiné à la protection des espaces collectifs) semble raisonnable, puisqu'il a été spontanément adopté par la majorité des Conseils généraux concernés.

Il n'y a que treize départements – ce qui est significatif – qui ont opté pour un taux supérieur à 1%. Sept départements sont au taux maximum de 2%.

Dans un triple souci d'équité, de solidarité et d'efficacité, il paraît souhaitable à la mission de généraliser le taux de la taxe à 1% minimum, du coût de la construction.

L'efficience de la politique en sera considérablement augmentée.

En 2000, le montant de la taxe liquidée s'est élevé à 122 M € En faisant l'hypothèse que le taux de la taxe soit fixé de façon uniforme à 1% du coût de la construction et que tous les départements soient assujettis à la taxe, en appliquant aux départements qui ne l'ont pas voté le revenu moyen par département, on obtiendrait une recette de 182 M €(les éléments de la simulation financière figurent dans l'annexe 5).

La préconisation de révision du taux de base de la taxe, devrait nécessairement s'accompagner d'une amélioration du recouvrement de la taxe. Le rapport Prats / Rimkine¹⁹ de 1997, montre que le recouvrement de la taxe se fait de façon très imparfaite. Les rapporteurs estiment qu'entre la liquidation de l'impôt et son recouvrement, on constate une déperdition de 20 à 25% de la recette, ce qui du point de vue de l'égalité des citoyens devant l'impôt est difficilement acceptable. Les opérations d'assiette, de liquidation et de recouvrement de la taxe départementale des espaces naturels sensibles relèvent exclusivement de l'Etat. Il appartient donc aux comptables publics de prendre les dispositions nécessaires pour mieux recouvrer l'impôt. Ceci nécessite également de réduire le laps de temps qui s'écoule entre la liquidation et le recouvrement et d'éviter les possibilités de fraudes fiscales trop souvent offertes, et utilisées, par certains professionnels de la promotion immobilière.

9.4 L'amélioration du recouvrement de la taxe

Le rapport Prats / Rimkine a précisément décrit les déperditions (renoncement à construire, mais aussi "oublis" ou faillites de SCI qui représentent une part non négligeable du rapport de la taxe) qui expliquent l'importance du décalage entre liquidation et recouvrement. Il attribue cette situation, qui reste encore d'actualité malgré une légère amélioration, à la complexité des modalités de recouvrement prévues par la loi qui prévoit le paiement de la taxe en deux fois, 18 mois puis 36 mois après le fait générateur qui est la délivrance du permis de construire.

En s'inspirant des propositions conjointes de l'association "Rivages de France" et de "France Nature Environnement", ce rapport préconisait de ne percevoir la taxe qu'en une seule fois au moment de la déclaration d'achèvement des travaux, à condition toutefois que les services instructeurs soient particulièrement vigilants sur le contrôle effectif de cette déclaration..

La mission ne peut faire mieux que de reprendre à son compte cette proposition de simplification qui permettrait, en raccourcissant les délais entre liquidation et recouvrement, de faciliter les contrôles et d'éviter l'évasion fiscale qui subsiste manifestement.

9.5 La protection des espaces agricoles, naturels et forestiers en zones périurbaines : une ambition pour les Régions ?

Le Schéma des services collectifs des espaces naturels et ruraux (SSCENR) place la protection des zones périurbaines au rang des huit enjeux stratégiques nationaux devant contribuer à un aménagement équilibré du territoire et à la protection des espaces naturels.

Le Comité interministériel d'aménagement et de développement du territoire (CIADT) du 13 décembre 2002 a chargé le ministère de l'Agriculture, de l'alimentation, de la pêche et des affaires rurales (MAAPAR) et le ministère de l'Ecologie et du développement durable (MEDD) « *de proposer, en concertation avec les associations d'élus locaux et la profession agricole, un dispositif permettant de renforcer, lorsqu'il s'agit d'un enjeu territorial d'aménagement, la protection des espaces agricoles et naturels périurbains, incluant notamment la possibilité de création, à la demande des régions, d'agences du patrimoine* ».

La présente réflexion sur les politiques conduites par les départements en faveur de la protection des espaces naturels sensibles ne peut ignorer l'enjeu que représentent les zones périurbaines, pour assurer la cohérence du réseau écologique national.

¹⁹ Le rapport Paz / Cougoulic sur la Martinique, arrive aux mêmes conclusions (DIREN Martinique, novembre 2000)

La mission, représentée par un de ses membres dans le groupe de pilotage qui réfléchit à la mise en place des agences régionales du patrimoine dans le cadre du projet de loi sur le développement rural qui doit être soumis au Parlement au premier semestre 2003, juge essentielle la mise en œuvre de moyens spécifiques pour assurer la protection des zones périphériques des grandes agglomérations.

Les agences du patrimoine, si elles voient le jour, devraient être placées sous l'autorité des Régions, qui se sont vues confier par la loi d'orientation pour l'aménagement et le développement durable du territoire²⁰ des responsabilités en matière de planification.

La question qui s'est posée d'entrée de jeu, était de savoir s'il n'était pas préférable de confier aux départements la mission d'assurer la maîtrise des zones agricoles, naturelles et forestières en zones périurbaines.

Sur cette question, la mission estime qu'il faut conserver à chaque outil de protection sa spécificité, et que chaque collectivité territoriale doit pouvoir contribuer, pour ce qui la concerne, à la réalisation des objectifs du réseau écologique national. Les actions des différents partenaires de la protection des espaces naturels ne doivent pas se présenter en termes de conflits de compétence mais de complémentarité. L'exemple du Conservatoire du littoral est probant à cet égard : le Conservatoire préempte régulièrement des espaces naturels situés à l'intérieur des périmètres de préemption définis par les départements. Le département n'en prend pas ombrage. Des programmes coordonnés sont établis préalablement entre les départements et le Conservatoire du littoral. Le Conservatoire intervient en bord de mer, sur sa zone de compétence, ce qui permet aux départements de concentrer leurs efforts sur d'autres territoires et notamment dans l'arrière-pays.

Il ne doit pas exister de monopole en matière de protection de l'environnement, de maîtrise ou de gestion des espaces naturels. Dans une perspective d'aménagement du territoire, la périphérie des agglomérations est un élément constitutif du tissu urbain. Les communes et les intercommunalités doivent être à ce titre, en partenariat avec les Régions, totalement associées à cette politique de protection des zones périurbaines.

On aboutirait, dans l'hypothèse de la création d'agences foncières régionales, à la mise en œuvre d'un nouveau droit de préemption, accompagné d'un principe de subsidiarité.

Se pose la question des ressources financières de ces futures agences foncières. La mission ne pense pas souhaitable de prélever une part de la TDENS au profit de la Région pour la protection des zones périurbaines. Une telle hypothèse, techniquement envisageable, aurait pour inconvénient majeur de mettre les départements et les Régions en situation de rivalité. Dans le cadre de la législation sur les périmètres sensibles, le législateur a fixé le plafond du prélèvement fiscal à 2% du coût de la construction, au bénéfice exclusif des départements. Il semble préférable à la mission de laisser aux départements la possibilité d'augmenter les taux de prélèvement, dans les limites fixées par la loi, plutôt que de prévoir un découpage de la TDENS : 50% pour le département, 50% pour la Région, même si l'exercice se faisait en respectant le plafond des 2%.

Par contre la mission relève que les grandes infrastructures échappent au principe de compensation qui fonde la TDENS.

La TDENS repose sur le principe que toute personne qui construit et qui, ce faisant, occupe une partie du territoire national, apporte une contribution à la protection des milieux naturels. Le prélèvement étant proportionnel au coût de l'investissement.

²⁰ Loi n° 99-533 du 25 juin 1999

Le même principe pourrait utilement s'appliquer aux infrastructures :

4# autoroutes

4# lignes EDF

4# stations d'épuration

4# usines d'incinération des ordures ménagères

4# champs d'éoliennes

4# carrières...

Les infrastructures sont aussi consommatrices d'espace (en fait infiniment plus) que les logements individuels. Le principe de compensation pourrait utilement s'appliquer.

L'affectation de cette taxe régionale en faveur des espaces agricoles, naturels et forestiers pourrait, en bonne logique, servir à protéger les zones périurbaines, la plupart de ces infrastructures étant largement induites par le développement des grandes agglomérations.

La mission propose que cette solution soit étudiée, afin de donner aux Régions les moyens de cette politique préconisée par le Gouvernement et dont l'utilité n'est pas à démontrer.

Proposition 22. La mission est d'avis que le transfert de tout ou partie de la TDENS à la Région, hypothèse évoquée en différentes circonstances, constituerait une grave erreur, de nature à compromettre les efforts conduits par les départements depuis plusieurs décennies.

Proposition 23. Par contre, dans un souci d'égale participation des départements à l'effort national de protection des espaces naturels, la mission souhaite vivement la généralisation, par voie législative, de la perception de la TDENS par tous les départements, au taux minimum de 1% du coût de la construction.

Proposition 24. Dans la perspective de la création « d'Agences régionales du patrimoine » destinées à assurer la protection pérenne des zones périurbaines, envisagée dans le cadre du projet de loi de développement rural qui devrait être soumis au Parlement au premier semestre 2003, la mission propose le prélèvement d'une taxe sur les grandes infrastructures, qui serait affectée à la Région pour mener à bien sa politique foncière

10 LA PARTICIPATION DES DEPARTEMENTS AU RESEAU ECOLOGIQUE NATIONAL

Compte tenu de la volonté exprimée par l'Etat de mettre en place une stratégie ambitieuse de conservation de la biodiversité et de définir les exigences du réseau écologique national, il est souhaitable que les départements dans le cadre de la politique qu'ils conduisent en faveur de la protection des espaces naturels sensibles, prennent toute leur part à la réalisation de ces objectifs.

La politique des départements doit s'appuyer sur une réflexion prospective. Force est de constater qu'il n'existe pas, à l'heure actuelle, d'instance de coordination qui pourrait organiser la politique menée de façon autonome par l'ensemble des départements. C'est là un handicap de première grandeur.

L'exercice qui suit n'a d'autre objet que de mettre en perspective les politiques des départements et d'apporter des éléments de réflexion sur l'avenir de cette politique de protection des espaces naturels sensibles conduite sous la responsabilité des Conseils généraux.

10.1 La définition d'objectifs à long terme

Un calcul simple permet de mesurer la part prise par les départements dans la protection des espaces naturels à l'échelle nationale.

Actuellement, on estime le patrimoine des départements acquis dans le cadre de la législation sur les périmètre sensibles à 70 000 ha. 71 département sont concernés par cette politique. Ce qui fait que la superficie moyenne protégée par département s'élève à 985 ha, que l'on arrondira pour simplifier à 1 000 ha.

La superficie moyenne d'un département français²¹ est de 550 000 ha. Ce qui fait qu'actuellement les acquisitions d'espaces naturels sensibles des départements représentent, en valeur moyenne, 0,0018% de la superficie du territoire de chaque département. Le calcul peut paraître un peu fantaisiste et sans grande signification, dans la mesure ou la protection des espaces naturels ne peut pas se mesurer uniquement en termes de superficies. Entre en ligne de compte la qualité des milieux. Beaucoup d'espaces naturels se protègent correctement par la simple application de la réglementation ou par le bon usage des territoires. Il n'en reste pas moins vrai, qu'au bout de plusieurs décennies la maîtrise foncière relevant des départements demeure modeste.

Si l'on définit, **par hypothèse**, que chaque département devrait, en moyenne, assurer la maîtrise foncière de 5 000 ha, au cours des trente prochaines années, on peut évaluer ce qu'il en coûterait aux collectivités locales concernées.

Pour 100 départements, le volume global des acquisitions s'élèverait à 500 000 ha, contre 70 000 à l'heure actuelle.

²¹ Hors Guyane, dont la superficie est supérieure à 9 millions d'hectares (ce qui représente l'équivalent de la superficie moyenne de 16 départements métropolitains). La Guyane peut difficilement être prise en compte dans la mesure ou plus de 90% du territoire fait partie du domaine privé de l'Etat.

En prenant pour base un prix de 5 000 € / ha, qui correspond à la valeur moyenne des acquisitions du Conservatoire du littoral au cours des vingt-cinq dernières années, on aboutit à un coût global de 75 M €/ an, pour les 430 000 ha restant à acquérir, pour atteindre l'objectif de 500 000 ha.

75 M € cela représente une dépense de 0,75 M € par an et par département (soit l'équivalent d'un peu moins de 5 MF / an / département)

Si tous les départements appliquaient le taux minimum de 1% pour la perception de la TDENS, le montant global de la recette s'élèverait à 182 M € par an, pour l'ensemble des départements, en supposant un bon recouvrement de la taxe. Dans cette hypothèse le coût des acquisitions représenterait 40% du montant de la taxe perçue par chaque département.

De ces différents calculs, il ressort que sur une période de 30 ans, à échéance 2030 / 2040, en affectant un peu moins de 50% du produit de la taxe aux acquisitions, les départements pourraient multiplier par sept les superficies acquises, en faisant une judicieuse répartition de leurs dépenses. Le pourcentage de la superficie moyenne des territoires protégés, par rapport à la superficie moyenne de chaque département, passerait de 0,0018% à 0,09%. Environ 1% de la superficie du territoire de chaque département.

L'objectif paraît raisonnable. Il va de soi que les acquisitions effectuées par les départements dans le cadre de la législation sur les périmètres sensibles s'ajoutent à d'autres types de protection : forêts domaniales, terrains du Conservatoire du littoral, sites Natura 2000, protections réglementaires fortes...

Il est courant d'entendre qu'il ne faut pas que les collectivités publiques acquièrent trop, dans la mesure où ces politiques sont censées coûter cher. Cette affirmation ne résiste pas à l'analyse.

Le choix n'est pas à faire entre le tout réglementaire ou la maîtrise foncière systématique. Les deux politiques sont parfaitement complémentaires. La création du Conservatoire du littoral en 1975, a facilité le vote de la loi littoral de janvier 1986. L'acquisition de terrains que l'on soustrait définitivement au marché foncier, facilite le renforcement de la réglementation. Une réglementation plus exigeante, permet de conduire des politiques foncières plus ambitieuses, dans de meilleures conditions. La réglementation et la maîtrise foncière s'épaulent mutuellement, dans une logique d'efficacité et de plus large acceptation sociale.

La gestion des milieux naturels, dans la perspective du vaste chantier de la protection de la biodiversité, nécessite plus de maîtrise foncière publique. La maîtrise foncière publique, l'expérience le prouve, sert de colonne vertébrale à la protection de plus vastes territoires. Dans cette perspective, les objectifs que la mission suggère de proposer aux départements ne semble pas hors de portée.

Reste le problème, souvent évoqué, des coûts de gestion des terrains publics.

10.2 Les coûts de gestion

Dans une étude réalisée en 1995, le Conservatoire du littoral a tenté de calculer les coûts de gestion des espaces naturels²². De cette étude il ressort une estimation des coûts de gestion en fonction des objectifs de la gestion. Les auteurs de l'étude distinguent trois niveaux de gestion :

²² Politiques et coûts de gestion des sites du Conservatoire du littoral, Marine Legrand et Jean-Philippe Lacoste, Cahier du Conservatoire du littoral n° 6, novembre 1995

- 4# gestion écologique et animation réduites
- 4# gestion écologique lourde et animation légère
- 4# gestion écologique lourde et animation renforcée

L'enquête porte sur douze sites du Conservatoire, d'une superficie totale de 7 000 ha, avec des sites de dimension variables.

- 4# pour le premier niveau de gestion, le coût est de 105 F / ha / an
- 4# pour le second niveau de 540 F / ha / an
- 4# pour le troisième niveau de 1 040 F / ha / an

Bien que le calcul ne puisse donner que des ordres de grandeur, il ressort de ces estimations un coût moyen de 600 F / ha / an. En arrondissant les chiffres, on peut estimer la dépense à 100 €/ ha / an.

Compte tenu de l'imprécision des calculs et de la date de l'étude, faisons l'hypothèse que les coûts de gestion soient deux fois supérieurs, soit une valeur moyenne de 200 €/ ha / an²³.

Dans cette hypothèse, une fois l'objectif de 500 000 ha atteint par l'ensemble des départements, le coût global de la gestion s'élèverait à 100 M € en année courante, ce qui représenterait une dépense annuelle moyenne de 1 M € par an, pour chaque département, sachant que les budgets d'acquisition et de gestion des départements varieront en sens opposé, les dépenses d'acquisition auront tendance à diminuer au fur et à mesure de l'augmentation des dépenses de gestion.

Si de tels calculs peuvent paraître un peu théoriques, la mission a acquis la conviction que l'Etat aurait intérêt à négocier une stratégie à long terme de protection des espaces naturels sensibles avec les départements.

10.3 L'organisation d'Assises régionales du paysage et de la biodiversité

Il va de soi qu'il est difficile d'imposer aux départements une politique qui relève de leur seule compétence.

Si l'Etat ne peut pas dicter aux départements la politique à suivre, il lui appartient de mettre tout en œuvre pour coordonner les politiques publiques.

La mission estime que l'Etat pourrait prendre l'initiative, en étroite collaboration avec l'Assemblée des départements de France (ADF), d'organiser des Assises régionales du paysage et de la biodiversité, pour débattre des enjeux stratégiques de la politique menée par les départements en faveur des espaces naturels sensibles.

Une telle initiative, qui serait sans doute accueillie favorablement par l'Assemblée des départements de France, pourrait utilement prendre place dans le cadre des débats qui accompagnent les projets du Gouvernement en matière de décentralisation. Des forums régionaux devraient permettre aux départements de mieux faire connaître la diversité de leurs expériences.

²³ Les Conservatoires régionaux d'espaces naturels évaluent de 90 à 100 €/hectare la gestion des espaces agricoles et de 100 à 180 €/hectare la gestion des espaces naturels et forestiers ouverts au public.

Proposition 25.– La mission estime que la politique conduite par les départements pour la protection des espaces naturels sensibles devrait s'inscrire dans une stratégie à long terme beaucoup plus ambitieuse qu'elle ne l'est à l'heure actuelle.

Proposition 26.– En généralisant la perception de la taxe à tous les départements, au taux minimum de 1% du coût de la construction, ceux-ci pourraient, au cours des trente prochaines années, faire passer leur patrimoine de 70 000 à 500 000 hectares, en affectant de 40 à 50% du produit de la taxe aux acquisitions d'espaces naturels sensibles.

Proposition 27.– La mission souhaite que cet objectif, qui devrait s'inscrire dans le cadre des réflexions à conduire sur la mise en œuvre du Réseau écologique national, soit discuté par les départements, à l'initiative de l'Etat et de l'Assemblée des départements de France, dans le cadre d'Assises régionales du paysage et de la biodiversité

11 La cohérence des politiques publiques

11.1 Le rôle de l'Etat

Dans le cadre de la décentralisation, il est impératif que l'Etat recentre son action sur les missions essentielles qui assurent la cohérence globale du dispositif de protection ou qu'il ne peut déléguer. Il s'agit essentiellement :

- 4# De veiller au respect des directives communautaires et des engagements internationaux de la France.
- 4# De prendre toute la part qui lui revient pour la protection de certains espaces naturels exceptionnels (Parcs nationaux, terrains du Conservatoire du littoral...)
- 4# De coordonner les politiques des différents acteurs qui contribuent à la protection du patrimoine national.

11.1.1 *Les engagements internationaux de la France*

Depuis le début des années 80, la France a ratifié quatre conventions :

- 4# La convention de Ramsar : la France a désigné 18 sites, dont la Camargue pour 6 700 km², au titre de cette convention dont l'objectif est de favoriser la conservation des zones humides d'intérêt international,
- 4# La convention de Berne : les signataires du texte s'engagent à prendre les mesures appropriées pour assurer la protection des espèces dont les listes sont annexées à la convention,
- 4# La convention de Paris : cette convention pose le principe que certains biens nationaux d'intérêt culturel et naturel exceptionnel ont une valeur qui dépasse les frontières et concerne toute l'humanité. Les Etats en assurent la conservation avec l'aide de la communauté internationale. La France est concernée par deux sites : l'ensemble des caps de Porto et de la presqu'île de Scandola en Corse et la baie du Mont-Saint-Michel,
- 4# La convention conclue dans le cadre du Conseil de l'Europe, en 1995, traite de la constitution d'un réseau écologique paneuropéen.
- 4# Par ailleurs, deux directives communautaires traitent de la protection des espèces et des habitats :
- 4# La directive n°79/409/CEE dite directive « oiseaux » concerne la conservation des oiseaux sauvages et met l'accent sur la préservation, le maintien et le rétablissement d'une diversité et d'une superficie suffisantes d'habitats. Les Etats membres doivent classer en zones de protection spéciale (ZPS) les territoires les plus appropriés en nombre et en superficie pour la conservation des espèces figurant à l'annexe de la directive et prendre les dispositions nécessaires pour éviter la pollution ou la détérioration des habitats correspondants. Les ZPS font partie du réseau Natura 2000,

4# La directive n°92/43/CEE dite directive « habitat » concerne la conservation des habitats naturels ainsi que de la faune et de la flore sauvages d'importance communautaire dont les listes sont fixées dans le texte. La désignation des sites au titre de cette directive se fait en trois phases, la troisième devant aboutir au plus tard en 2004, à la désignation des zones spéciales de conservation (ZSC) qui constituent avec les ZPS, le réseau Natura 2000.

Il n'est pas inutile de rappeler qu'en France, la mise en place du réseau Natura 2000 repose d'abord sur une politique contractuelle élaborée avec tous les partenaires au niveau local. Chaque site sera doté d'un document d'objectifs (DOCOB) concerté qui servira de cadre et de référence à la gestion des territoires concernés.

La France a, au travers de ses engagements internationaux et communautaires, contracté des obligations en matière de protection et de préservation des espaces naturels et **l'Etat est naturellement le garant du respect de ses obligations.**

11.1.2 *Le Schéma de services collectifs des espaces naturels et ruraux*

La loi d'orientation pour l'aménagement et le développement durable du territoire (LOADDT) définit une stratégie globale d'aménagement du territoire qui concerne notamment les espaces ruraux et les espaces naturels. L'article 23 de cette loi instaure le Schéma de services collectifs des espaces naturels et ruraux (SCCENR) ; celui-ci identifie cinq catégories de services collectifs : activités agricoles et forestières, biodiversité, ressources naturelles, aménités et paysages, risques naturels qui doivent permettre une réflexion prospective sur la vocation des territoires. Il fournit aussi un cadre d'analyse des évolutions en cours et, à partir de là, fixe les grandes orientations des politiques publiques pour les vingt prochaines années : préserver la multifonctionnalité des grandes vallées alluviales, protéger les zones littorales et maritimes, renforcer les efforts en faveur de la montagne, conforter la gestion durable des forêts, restaurer et valoriser les zones humides, redynamiser les zones affectées par la déprise, maintenir les équilibres dans les régions méditerranéennes, maîtriser la péri-urbanisation, améliorer la gestion de la ressource en eau et constituer un réseau écologique national (REN).

Ce réseau, qui s'inscrit dans le cadre du projet de réseau écologique paneuropéen et répond donc à un engagement international de la France, doit assurer la plus grande continuité possible entre les différents milieux ; il constitue un objectif essentiel de la politique de préservation de la biodiversité, et donc un enjeu majeur du schéma.

Par ailleurs, l'Etat, par l'intermédiaire du ministère de l'Ecologie et du développement durable, est responsable de la protection des espaces naturels protégés d'intérêt national, sites classés, zones centrales des Parcs nationaux, réserves naturelles, pour la gestion desquels il met progressivement en place une méthodologie et des instruments de gestion adaptés.

Ainsi donc l'Etat s'est doté, en quelques années, d'un cadre de référence rénové pour son action dans le domaine de la protection et de la préservation des paysages et des milieux ; il lui appartient maintenant de s'appuyer sur ses services pour mettre en œuvre ce qui est de sa compétence propre, mais **il est aussi de sa responsabilité de faire en sorte que les collectivités : Régions, départements et communes et l'ensemble des acteurs économiques et sociaux contribuent, dans le cadre des compétences qui leur sont attribuées et des politiques qu'ils conduisent, à la réalisation de cette politique** et en particulier à la constitution du REN.

Afin de veiller au respect des engagements internationaux ainsi qu'à la cohérence des interventions publiques, l'Etat se doit de mettre en place un système de contrôle et de suivi-évaluation rigoureux de cette politique.

11.2 Le niveau régional

11.2.1 *Un inventaire régional*

Pour fournir à l'ensemble des partenaires un langage commun et un outil permettant le dialogue et la concertation, la mission estime nécessaire qu'un inventaire précis des milieux naturels soit réalisé. L'article L.310-1 du code de l'environnement prévoit qu'un tel inventaire doit être établi, dans chaque département, par l'Etat mais cet article n'a pas eu d'application.

La mission estime que le niveau le plus pertinent pour entreprendre cet inventaire est le niveau régional et elle propose qu'il soit réalisé conjointement par l'Etat (DIREN) et le Conseil régional.

Cet inventaire, établi dans le cadre de l'observatoire régional de l'environnement, consisterait en un recensement de la qualité des milieux, en une estimation de leur sensibilité et de leur vulnérabilité et à faire le point des mesures de protection prises ainsi que des moyens de gestion mis en œuvre.

Il devrait également être établi en collaboration étroite avec l'ensemble des partenaires possédant des connaissances sur les milieux à savoir les Conseils généraux, les communes et leur groupements, les établissements publics (Conservatoire de l'espace littoral et des rivages lacustres, ONF, Parcs nationaux, Parcs naturels régionaux) les associations de protection de la nature, des sites et des paysages (CREN, notamment). Il devra s'appuyer notamment sur les inventaires déjà mis en place par certains départements.

11.2.2 *Le Schéma régional d'aménagement et de développement du territoire*

Le SSCENR n'est pas en soi un schéma des territoires. La LOADT réserve cette mission d'organisation territoriale aux Conseils régionaux auxquels elle confie l'élaboration de Schémas régionaux d'aménagement et de développement du territoire (SRADT).

Le SRADT fixe les orientations du développement durable du territoire régional, il définit en cela les objectifs relatifs à la localisation des grands équipements, des infrastructures et des services d'intérêt général qui doivent concourir au maintien d'une activité de service public, au développement harmonieux des territoires urbains, périurbains et ruraux, à la réhabilitation des territoires dégradés, à la protection et à la mise en valeur de l'environnement, des sites, des paysages et du patrimoine naturel et urbain. Il veille à la cohérence des projets d'équipement avec les politiques de l'Etat et des différentes collectivités territoriales et doit être compatible avec les schémas de services collectifs. Ainsi donc, les orientations définies au niveau régional pour permettre le développement durable des espaces naturels doivent s'inscrire dans le cadre des choix arrêtés dans le SSCENR.

Ce schéma, a bien vocation à assurer la cohérence et la complémentarité de la politique de protection des espaces naturels avec les autres politiques de protection de l'environnement et d'aménagement du territoire.

Toutefois, la LOADT ne donne à ce schéma qu'une valeur indicative (programmation des équipements, négociation du contrat de plan) et c'est pourquoi, la mission estime nécessaire de renforcer sa valeur comme outil d'organisation des territoires.

Le volet « espaces naturels » du SRADT, établi à partir des données de l'inventaire régional, pourrait représenter une déclinaison au niveau régional du REN, une méthodologie précisant les concepts de « noyaux », « zones tampon » et « corridors » étant donnée par l'Etat. Elaboré par les Conseils régionaux, après une large concertation avec l'Etat, les collectivités (l'avis des Conseils généraux est requis), les établissements publics et les partenaires socio-économiques la mission propose que le SRADT soit prescriptif. Arrêté par décret pris en Conseil d'Etat, il deviendrait opposable aux documents de rang inférieur et en particulier aux documents d'urbanisme locaux tels les schémas de cohérence territoriale (SCOT) et le plans locaux d'urbanisme (PLU)

Ce schéma donnerait, alors, aux Conseils régionaux un véritable outil d'animation dans le domaine de la protection des espaces naturels alors que, pour l'instant, ils n'ont que très peu de compétences en la matière (parcs naturels régionaux, réserves naturelles régionales). Sur ces bases, la réflexion sur la décentralisation pourrait se poursuivre et l'attribution de compétences nouvelles aux Conseils régionaux pourrait être envisagée.

11.2.3 Un document d'orientation pour l'Etat

L'article L.310-2 du code de l'environnement, lui aussi resté sans suite, dispose que l'Etat doit élaborer un document d'orientation. Dans la continuité des propositions qui précèdent, la mission estime que ce document d'orientation doit être établi au niveau régional ce qui n'exclut pas que les services départementaux y soient étroitement associés.

Ce document doit énoncer les mesures prévues par l'Etat, dans le cadre de ses compétences, pour assurer la protection des espaces naturels. Il serait approuvé par arrêté préfectoral après avis du Conseil régional.

D'un point de vue opérationnel, ce document d'orientation pourrait trouver un terrain d'application dans le cadre des projets territoriaux de l'Etat (PTE)

Ainsi donc la mission propose une refonte des articles L.310-1 et L.310-2 du code de l'environnement.

11.3 La place des départements dans les politiques publiques de protection des espaces naturels

11.3.1 Une stratégie à moyen et long termes pour les départements

La mission a fait le constat que les interventions des départements en faveur de la protection et de la gestion des espaces naturels sensibles reposent trop peu souvent sur une politique clairement définie et affichée. L'opportunité du moment semble tenir encore une place importante dans les décisions prises, même si l'on enregistre depuis quelques années une évolution significative et tout à fait positive. En effet les réflexions sur les objectifs et les orientations de cette politique se multiplient et s'appuient parfois sur des études très complètes faites d'inventaires et de bilans (exemples des départements de l'Isère et de la Manche que la mission a visités, ou des Côtes-d'Armor étudiées par la précédente mission).

La mission pense utile de conforter cette évolution et propose que les Conseils généraux établissent un document prospectif qui serve de cadre à leur politique de protection et de

gestion des espaces naturels sensibles élaborée en application de l'article L.110 du code de l'urbanisme. Ce document serait arrêté par le conseil général après une large concertation locale avec les services de l'Etat, les collectivités et les représentants du monde socio-économique et du monde associatif. Il devrait être compatible avec le SRADT et les documents d'urbanisme locaux.

11.3.2 Le porter à connaissance des politiques départementales

La mission a également constaté que les interventions conduites par les départements n'étaient que très peu connues des autres acteurs de la politique des espaces naturels : services déconcentrés, Région, associations... et que leur politique n'était que rarement concertée avec ces mêmes acteurs, ce qui est regrettable.

Dans un souci de transparence et pour faciliter la concertation, il apparaît nécessaire que le document stratégique des départements soit porté à la connaissance de l'ensemble des partenaires ainsi que du public par tous moyens adaptés : notification du document aux partenaires institutionnels, communication à la commission départementale des sites, mise à disposition du public.

11.4 Renforcer le rôle des communes pour la protection des espaces naturels sensibles

Depuis la fin des années soixante, on assiste à une prise de conscience progressive des élus locaux en faveur de la protection des espaces naturels. L'image de l'élu bétonneur tend progressivement à se faire plus discrète. A cela plusieurs raisons. D'une part les politiques nationales de protection de l'environnement se sont largement développées au cours des dernières décennies. Les coûts collectifs, les externalités liées à la destruction des milieux naturels, aux pollutions, aux risques naturels et industriels sont désormais mieux pris en compte. A cela, s'ajoute une sensibilité accrue de l'opinion publique qui a de nouvelles exigences vis-à-vis des élus locaux. Cette sensibilité de l'opinion est largement relayée par les associations de protection de l'environnement, qui n'hésitent pas à introduire des recours devant les tribunaux. Globalement, l'environnement est mieux pris en compte aujourd'hui qu'il y a vingt ou trente ans.

Et pourtant, les élus continuent à souffrir d'un déficit d'image auprès de leurs concitoyens. Pour la protection de l'environnement, on fait prioritairement confiance à l'Etat et on continue à se méfier des élus. Les citoyens interrogés souhaitent systématiquement plus d'Etat, plus de réglementation, plus de contrôle et de sanctions.

Si l'Etat doit rester le garant du réseau écologique national et s'il joue, en de nombreuses circonstances, un rôle direct dans la protection des espaces naturels, notamment en ce qui concerne ceux qui ont une valeur patrimoniale à dimension nationale ou internationale, il ne peut élargir ses responsabilités à l'infini. La protection des espaces naturels doit pouvoir être prise en charge par tous les niveaux de collectivités locales.

11.4.1 La constitution d'un patrimoine communal de protection

Les élus locaux ont pour mission première de gérer un territoire, et d'assurer le bien-être collectif de la communauté dont ils ont la charge.

Les élus disposent de très larges compétences dans le domaine de l'urbanisme, et sont paradoxalement relativement démunis dans le domaine de la protection de la nature. Il est

habituel d'attribuer aux élus locaux la responsabilité du développement économique. Créer des emplois, attirer des entreprises, réaliser des infrastructures sont synonymes de dynamisme et d'efficacité.

Les temps ont changé. La reconstruction à tout-va au lendemain de la Seconde Guerre mondiale, la prolifération anarchique des banlieues ont montré leurs limites, tout comme le « tout-automobile ».

La mission propose que les communes puissent contribuer au réseau écologique national en constituant un **patrimoine de protection communal inaliénable**.

L'idée défendue par l'Union internationale pour la conservation de la nature (UICN) consisterait à permettre à une commune, après délibération à la majorité qualifiée de son conseil municipal, de solliciter le classement d'**espaces naturels communaux** dans un patrimoine de protection.

Chaque demande de classement serait examinée par une commission ad hoc (départementale ou régionale, avec éventuellement participation de représentants de l'Etat), qui aurait à examiner la qualité du site, sa superficie, sa fragilité, sa fonctionnalité. En cas d'intérêt reconnu par la commission d'agrément, le site serait classé dans un patrimoine communal de protection inaliénable, le caractère *non aedificandi* et l'inaliénabilité, prenant le caractère de droits réels, inscrit dans l'acte de propriété.

En contrepartie, la commune recevrait une aide financière de la part du département ou de la Région pour la gestion des espaces naturels objets du classement.

L'aide financière reçue par la commune serait également subordonnée à la signature d'une convention de gestion, entre la commune et la collectivité accordant la subvention. Le produit de la TDENS pourrait utilement servir à venir en aide aux communes pour la gestion de ce patrimoine communal de protection.

La question qui se pose est de savoir si les communes seraient susceptibles d'être tentées par une formule de ce genre. Seule la mise en oeuvre du dispositif peut apporter une réponse à cette question.

On ne peut éternellement critiquer les élus locaux sans leur fournir les moyens d'une politique ambitieuse. L'élu local peut se faire une haute idée de l'avenir de sa commune et prendre lui-même l'initiative de protections pérennes. C'est la conviction de la mission.

Proposition 28. Il semble impératif que l'Etat se donne les moyens de coordonner les politiques de protection des espaces naturels conduites par l'ensemble des collectivités et organismes publics. Ceci peut constituer l'objet principal d'un projet de loi qui définirait clairement le cadre de la « stratégie Nature » de l'Etat.

Proposition 29. La cohérence des politiques de protection des espaces naturels, des paysages et de la biodiversité passe par l'élaboration de schémas de planification. La mission préconise le renforcement des Schémas régionaux d'aménagement et de développement du territoire (SRADT) en leur conférant une valeur prescriptive, afin de les rendre opposables aux tiers.

Proposition 30. La mission suggère une refonte de l'article L.310-1 du code de l'environnement, qui, à ce jour, n'a pas été suivi d'effets et, en particulier, que les inventaires des milieux naturels soient établis au niveau régional.

Proposition 31. La mission souhaite une meilleure application par les départements de l'article L.110 du code de l'urbanisme, qui leur fait obligation de définir leur politique de protection des espaces naturels, de l'harmoniser avec les politiques des autres collectivités territoriales, dans le cadre d'un document prospectif, dont il serait nécessaire d'assurer une large diffusion.

Proposition 32. La mission reprend à son compte l'idée formulée par l'Union internationale pour la conservation de la nature (UICN) de permettre aux communes de constituer un patrimoine communal d'espaces protégés, inaliénable, sous réserve d'un agrément qui serait délivré par l'Etat, la Région ou le département.

12 RENFORCER L'EXPERTISE SCIENTIFIQUE ET LE TISSU ASSOCIATIF

Dans le cadre de la décentralisation des politiques de protection de l'environnement une nouvelle répartition des compétences est à prévoir entre les différents niveaux de collectivités locales. Régions, départements et communes devraient voir leurs rôles respectifs significativement renforcés.

Il est à craindre que les négociations et les arbitrages concernant la décentralisation conduisent à négliger la participation de la communauté scientifique et des associations à la protection du patrimoine naturel. Dans ce domaine le tissu associatif est primordial, bien qu'il soit peu structuré et insuffisamment mis à contribution.

12.1 Les Conseils scientifiques régionaux du patrimoine naturel

Les Conseils scientifiques régionaux du patrimoine naturel (CSRPN), dans la perspective de la décentralisation, vont jouer un rôle accru.

Un projet de décret, préparé par le ministère de l'Ecologie et du développement durable, est actuellement à l'étude, afin de mieux préciser les compétences et les règles de fonctionnement des CSRPN.

Il est souhaitable que les CSRPN soient largement mis à contribution, pour accompagner la politique de protection des espaces naturels sensibles conduites par les départements.

Dans cet esprit, il est souhaitable que les CSRPN puissent émettre un avis sur les plans de gestion des sites acquis par les départements et qu'ils puissent être associés au suivi scientifique de l'ensemble de ce patrimoine.

La mise à contribution des experts du CSRPN ne donnant pas lieu à rémunération, il est possible que leur disponibilité en soit réduite d'autant. Compte tenu de l'importance que revêtent les enjeux concernant la gestion des milieux naturels, il est à craindre, dans le cadre de la décentralisation et de l'application des directives européennes, que la pratique trop systématique du bénévolat constitue un frein préjudiciable au bon fonctionnement du réseau écologique national.

12.2 Le Muséum national d'histoire naturelle

On a brièvement évoqué cet organisme dans les développements faits sur la gestion de la connaissance.

De la même façon que l'IFEN est le « bras statistique » du ministère de l'Ecologie et du développement durable, le Muséum national d'histoire naturelle (MNHN) doit être vu comme son instrument pour l'avancement de la connaissance dans le domaine des données sur les espaces et les espèces. Dans l'organisation générale de la connaissance trois niveaux sont à considérer, qui impliquent le Muséum de façon différentielle :

- le niveau de la collecte et de l'acquisition des données : gestion des données sur la nature, vis-à-vis duquel le Muséum est un opérateur parmi d'autres (de même niveau que les autres établissements sous tutelle du ministère de l'Ecologie et du développement durable, tels que le Conservatoire du littoral, les Parcs nationaux, l'Office national de la chasse et de la faune

sauvage (ONCFS), ou encore le Conseil supérieur de la pêche (CSP), l'IFREMER ou les Agences de l'Eau. Il intervient directement, en fonction de ses compétences, pour réaliser des travaux d'inventaires ponctuels ou à vocation plus pérenne. À ce titre et tout comme ces différents organismes, il est concerné par l'objectif de mise en réseau, via le RNDNP, concourant à l'activation de l'Observatoire opérationnel des données sur la nature.

- la coordination globale et la validation méthodologique et scientifique des travaux et notamment de tous ceux qui ont été évoqués dans les chapitres précédents, dans sa responsabilité d'organisme sous tutelle – entre autres – du ministère de l'Ecologie et du développement durable. Ainsi, les Cahiers d'habitats qu'il réalise, répondent à une commande rémunérée du MEDD et du ministère chargé de l'Agriculture.

À ce niveau, le Muséum a une responsabilité centrale, à travers son statut de « Centre national de référence pour la Nature », confirmé par la loi du 27 février 2002 réaffirmant que l'inventaire du patrimoine naturel (terrestre, fluvial et marin, comprenant les ressources écologiques, faunistiques, floristiques, géologiques, minéralogiques et paléontologiques) est placé « sous sa responsabilité scientifique ».

C'est pour répondre à cette mission qu'a été créé, en 1995, le Service du patrimoine naturel (SPN), héritier du précédent Service de conservation de la nature. Ce service s'est attaché à organiser des réseaux d'acquisition de données, à développer des référentiels, à standardiser les méthodes de collecte et à réaliser des synthèses de l'ensemble des observations. C'est notamment à ce titre que le Muséum a défini une méthodologie commune pour établir l'inventaire des ZNIEFF et en centraliser les résultats.

- la capitalisation dans des bases de données plus globales sur l'environnement. Le Muséum y contribue de deux manières, en transmettant les données sur la biodiversité nationale, d'une part à l'IFEN, qui les intègre dans l'ensemble des données nationales relatives à l'environnement, et d'autre part au « Centre thématique européen pour la protection de la nature et de la biodiversité », qui centralise l'ensemble des données européennes sur la biodiversité. Ce Centre est un des éléments de l'Agence européenne de l'environnement (AEE) et le Muséum l'accueille et l'appuie depuis 1995.

Il apparaît donc clairement que le Muséum est un élément essentiel de la stratégie Nature qui est l'objectif global dans lequel s'inscrivent les espaces naturels sensibles, leur connaissance et leur gestion. Sa nouvelle organisation, récemment approuvée par son Conseil d'administration, doit y contribuer, notamment à travers son département « Écologie et gestion de la biodiversité » et son unité spécialisée « Inventaire et suivi de la biodiversité ».

Le rassemblement de compétences complémentaires au sein d'autres départements de cet organisme tels que « Histoire de la terre » (patrimoine géologique et paléontologique), « Milieux et peuplements marins » (zones côtières et milieux aquatiques) et « Systématique et évolution » pour les référentiels taxonomiques est un atout supplémentaire.

Cependant, le Muséum ne peut prétendre à lui seul avoir les moyens, et même les compétences, pour répondre à toutes les demandes qui concerneront les concepts de biodiversité et de dualité « espaces / espèces » que ne manqueront pas de suggérer au maître d'ouvrage les stratégies sur la biodiversité et sur la nature en cours de lancement.

En particulier, la dimension « sites et paysage », qui relève également de la compétence du ministère de l'Ecologie et du développement durable, tout en s'appuyant sur la dualité espaces / espèces, fait appel à d'autres notions qui ne relèvent pas exclusivement de la démarche scientifique, et fait intervenir des professionnels de l'aménagement, du paysage, de l'agriculture et des sciences de l'homme, qui ne relèvent pas de la vocation du Muséum.

Tenant compte toutefois de son histoire, de ses acquis, de ses compétences, de son réseau de relations avec ses homologues étrangers, le Muséum est en position privilégiée pour assurer l'une des interfaces entre la demande de méthodologie « nature » émanant du ministère de l'Ecologie et du développement durable et le monde de la recherche susceptible d'y répondre, en complément des réponses qu'il sera lui-même en mesure d'apporter sur certains points.

C'est ainsi que la mission voit le rôle du Muséum, dans le champ d'investigation qu'il peut couvrir avec le maximum d'efficacité.

Il s'agira aussi de revoir assez fondamentalement les modalités actuelles de gestion de la Base nationale de données sur les espaces naturels protégés (BNDENP) qu'il assure. Le dispositif ne fonctionne pas et il ne sort rien d'opérationnel de cette base de données, ce qui tient à de multiples raisons.

La constitution de l'ODNP sera le moyen de reconsidérer le rôle des acteurs et la répartition des responsabilités qui doivent revenir à chacun. Si le Muséum dispose d'un positionnement privilégié, à l'interface entre les deux mondes des gestionnaires et des chercheurs, pour continuer à assurer la tâche pratique d'administration et de gestion de la base de données Nature (et non plus des seuls espaces protégés), cela n'enlève rien à la nécessité d'une réflexion organisationnelle approfondie qui est de la responsabilité du MEDD.

12.3 Les Conservatoires régionaux d'espaces naturels

La France a fêté, il y a peu, le centenaire de la loi du 1^{er} juillet 1901 qui a conféré un statut juridique aux associations de droit privé.

A cette occasion, un sondage d'opinion a révélé que 95% des Français « *ont une bonne opinion des associations, qu'ils leur accordent leur confiance et qu'ils les jugent utiles, dynamiques et responsables* »²⁴.

Le ministère de l'Ecologie et du développement durable a répertorié plus de mille associations de protection de l'environnement qui agissent de façon efficace en faveur de la protection de la nature.

Parmi ces associations ou fédérations d'associations, certaines jouent un rôle déterminant en faveur de la protection des espaces naturels et se sont inscrites au fil du temps dans le paysage institutionnel. C'est le cas des Conservatoires régionaux d'espaces naturels (CREN).

Les premiers CREN ont été créés à partir de 1976. Leur mission statutaire est de « *connaître, protéger, gérer, valoriser... les milieux naturels* ». En moins de trois décennies, les CREN se sont implantés dans vingt et une Régions (sur un total de 22, pour la France métropolitaine), chiffre auquel il convient d'ajouter huit Conservatoires départementaux.

Début 2003, les CREN assuraient la gestion de 1 350 sites, qui couvrent une superficie de plus de 40 000 hectares. Ils ont acquis 4 000 ha en pleine propriété. Leur budget cumulé atteint 14 M € par an et ils emploient 450 salariés.

La Fédération des Conservatoires régionaux d'espaces naturels (Espaces naturels de France) compte 13 000 adhérents à jour de leurs cotisations. Sur ces 13 000 adhérents, 800 exercent des activités pour les CREN à titre bénévole : 50% pour des fonctions d'encadrement et des

²⁴ Sondage CSA publié dans L'image de la vie associative en France : 1901-2001, Institut national de la jeunesse et de l'éducation populaire.

tâches administratives et 50% dans la cadre d'expertises et de suivis scientifiques. Les chantiers de bénévoles accueillent entre 3 000 et 4 000 volontaires par an.

Plus que la simple énumération de ces chiffres qui traduisent, a eux seuls, de véritables performances, l'expérience des CREN offre un enseignement particulièrement utile :

Les CREN ont su mobiliser un nombre important de spécialistes (permanents et bénévoles) qui travaillent au plus près du terrain. Ils ont su privilégier le dialogue, la négociation avec de très nombreux propriétaires privés et nombre d'élus locaux. En cela, ils illustrent l'efficacité du travail de proximité.

Les CREN sont subventionnés à hauteur de 95% par les pouvoirs publics, essentiellement par les Régions et par le ministère de l'Ecologie et du développement durable. Ils reçoivent également des subventions de la Commission européenne, dans le cadre des fonds structurels européens et de programmes Life (environ 20% de leur budget).

12.3.1 Le renforcement du statut juridique des CREN

Les CREN sont des associations soumises au régime de la loi de 1901. Leur statut est souple, mais précaire.

Dans la mesure où les CREN bénéficient largement de crédits publics et où ils remplissent des missions de service public, il apparaît à la mission nécessaire de renforcer leur statut juridique.

Les demandes d'agrément sollicitées par Espaces naturels de France auprès du ministère de l'Environnement se sont jusqu'à présent révélées vaines.

La mission fait sienne la demande pressante d'Espaces naturels de France qui souhaite obtenir un agrément qui reconnaît le rôle des Conservatoires régionaux et qui normalise les rapports entre le réseau des associations soumis à un régime de droit privé et les pouvoirs publics.

L'agrément, dans le cadre de la décentralisation, pourrait être donné conjointement par le président du Conseil régional et par le préfet de Région. L'agrément prévu par l'article L.141-1 du code de l'environnement a une portée juridique limitée²⁵. L'agrément préconisé pour les CREN aurait un objectif plus ambitieux, consistant à officialiser leur fonction et à encadrer leur activité. Ce type d'agrément passe nécessairement par l'adoption d'une mesure législative.

En contrepartie des subventions qu'ils reçoivent, les CREN devraient être tenus à des obligations de gestion dans le cadre de cahiers des charges signés avec les représentants de la Région.

L'agrément doit également permettre à la puissance publique d'inscrire l'action des CREN dans le cadre des objectifs fixés par l'Etat au travers du réseau écologique national.

L'agrément vise la garantie d'une bonne utilisation des crédits publics.

²⁵ L'agrément se traduit essentiellement par une reconnaissance morale d'utilité publique. Il ouvre également aux associations la possibilité de siéger dans diverses commissions administratives.

12.3.2 *Le statut des propriétés des Conservatoires régionaux*

Une incertitude pèse également sur le pérennité des sites acquis par les CREN. Actuellement ces terrains ont le statut de propriétés privées. Cette situation paraît anormale dans la mesure où les propriétés acquises par les Conservatoires régionaux des espaces naturels sont financées pour l'essentiel sur fonds publics. En cas de dissolution des CREN, la pérennité de ces espaces naturels ne bénéficieraient d'aucune garantie de protection.

Espaces naturels de France a avancé plusieurs propositions pour pallier cette anomalie. La Fédération a envisagé une affectation automatique au Conservatoire du littoral, en cas de dissolution d'un CREN. Cette solution ne résiste pas à l'analyse, dans la mesure où la compétence géographique du Conservatoire, fixée par la loi, est limitée aux cantons côtiers et aux communes riveraines des lacs de plus de 1 000 hectares. Il n'est pas souhaitable que le Conservatoire du littoral, en sus de sa compétence propre, assume la responsabilité d'espaces sur l'ensemble du territoire. Son action perdrait en lisibilité et en efficacité. Espaces naturels de France a également envisagé la possibilité d'une attribution de ses terrains à une fondation spécifiquement créée à cet effet à l'instar de la Fondation du patrimoine. La Fondation du patrimoine ne disposant pas de toutes les compétences nécessaires pour gérer des espaces naturels dispersés sur le territoire, un transfert des biens immobiliers des CREN vers cette fondation ne semble pas souhaitable.

La mission préconise que la propriété des terrains des CREN, qu'il s'agisse des structures régionales ou départementales (il faut alors parler de CDEN), soient transférées en pleine propriété à « Espaces naturels de France », qui est la fédération nationale des structures régionales et départementales. Ce patrimoine relèverait d'une structure unique, de niveau national, la gestion des sites continuant d'être prise en charge par les structures décentralisées d'Espaces naturels de France.

En contrepartie de cette unification du patrimoine au sein d'une structure unique, la mission préconise que l'Etat, après avis des collectivités locales concernées (Régions, départements et communes) classe les terrains qui contribuent de façon indéniable à la mise en œuvre du réseau écologique national, dans un domaine protégé d'Espaces naturels de France. La protection devant se traduire par un statut de quasi-inaliénabilité, de même nature que celui que la loi du 10 juillet 1975 accorde au Conservatoire du littoral.

En cas de dissolution d'Espaces naturels de France, les terrains seraient intégrés d'office dans le patrimoine des espaces naturels sensibles du département.

Dans cette dernière hypothèse, la question se pose du rôle des Régions dans la gestion des territoires qui seraient affectés aux départements. Outre le fait que la dissolution d'Espaces naturels de France, ou son incapacité définitive à gérer correctement son patrimoine reste un cas d'école, on peut noter que la gestion du patrimoine par les départements ne serait pas de nature à porter réellement préjudice aux Régions. La mission préconise néanmoins que les Comités de gestion de ces espaces naturels accordent une place significative aux représentants des Régions.

Proposition 33.– La mission propose que soit examiné les moyens de renforcer le rôle du Muséum national d'histoire naturelle, afin de lui permettre de conduire avec une plus grande efficacité la coordination entre les milieux scientifiques de la recherche et les services du ministère de l'Ecologie et du développement durable. Un effort similaire devra être mené dans le domaine du paysage, en s'appuyant sur d'autres opérateurs, en étroite liaison avec le Muséum.

Proposition 34.– Il paraît souhaitable que les CSRPN soient consultés, pour avis, sur les plans de gestion des espaces naturels sensibles acquis par les départements et qu'ils puissent assurer, sous une forme à déterminer, le suivi scientifique de ce patrimoine.

Proposition 35. - Constatant l'efficacité des Conservatoires régionaux d'espaces naturels (CREN), la mission suggère que ces associations de droit privé puissent bénéficier d'un agrément qui pourrait leur être donné conjointement par la Région et par l'Etat (préfet), reconnaissant pleinement leur mission de service public.

Proposition 36.– Les CREN étant financés quasi-exclusivement sur crédits publics, la mission estime indispensable de conférer aux terrains dont ils ont fait l'acquisition, un statut renforcé de protection : transfert des terrains des CREN à « Espaces naturels de France », reconnaissance d'un statut de protection par la puissance publique, transfert automatique aux départements en cas de dissolution d'Espaces naturels de France.

13 LA PARTICIPATION DES PROPRIÉTAIRES PRIVES A LA PROTECTION DES ESPACES NATURELS

13.1 Encourager l'initiative privée

La très grande majorité de la propriété foncière est entre les mains, en France, de propriétaires privés.

La mise en œuvre de la protection de la nature doit, par conséquent, passer par la compréhension et, la plupart du temps, par la collaboration active des propriétaires privés. C'est le sens et la philosophie de la politique qui se met en place avec Natura 2000.

L'idée est encore trop largement répandue que la défense de l'intérêt général n'est jamais mieux assurée que par les pouvoirs publics. Outre que cette affirmation peut être facilement battue en brèche, notamment pour ce qui concerne la gestion des propriétés foncières, elle peut conduire à des dérives anti-économiques, parfaitement irréalistes.

L'Etat et les collectivités territoriales ne peuvent pas assurer à eux seuls le contrôle et la gestion de tous les espaces naturels qui le méritent. La propriété foncière est extrêmement morcelée. La gestion des milieux, pour être conduite dans de bonnes conditions, doit être une préoccupation permanente. Certains propriétaires privés, tout comme cela se constate pour le patrimoine historique, peuvent se révéler d'excellents gestionnaires. Nombre d'entre eux financent de leurs propres deniers la gestion de leur patrimoine, ce qui équivaut à de substantielles économies pour les deniers publics.

La méfiance public / privé est également contre-productive. Le problème n'est pas tant de savoir qui gère, mais d'apprécier la qualité de la gestion.

Le législateur ne s'y est pas trompé, puisqu'il a introduit, dès 1985, la possibilité de conventionnements liés à l'ouverture au public. Certains départements l'utilisent très largement, c'est ainsi que les Côtes-d'Armor ont passé des conventions avec dix propriétaires privés, pour la gestion et l'ouverture au public d'espaces naturels situés essentiellement dans l'arrière-pays et représentant une superficie de 4 000 ha.

L'Etat a mis la protection de l'environnement et le développement durable au cœur de ses préoccupations. Pour être entendu, il lui faut donner des signes forts à l'opinion.

13.2 L'exonération de la taxe sur le foncier non bâti

Les espaces naturels, par définition, coûtent plus cher qu'ils ne rapportent. Protéger des bois, des zones humides, des landes, des pelouses sèches, préserver la diversité faunistique et floristique contribuent au renforcement du réseau écologique national. Les propriétaires privés manquent d'un message clair de la part de l'Etat susceptible de les conforter dans une pratique respectueuse de l'environnement.

Les propositions en ce domaine ne sont pas forcément originales. Elles n'en demeurent pas moins pertinentes.

L'exonération de la taxe sur le foncier non bâti (TFNB)²⁶ aurait une valeur symbolique forte, le montant de la taxe étant généralement peu élevé. L'exonération pourrait s'appliquer à tous les terrains grevés d'une protection réglementaire forte, ou identifiés dans les schémas de protection des espaces naturels rendus publics :

- 4# Sites classés
- 4# Zones humides
- 4# Zones centrales des Parcs nationaux
- 4# Réserves naturelles
- 4# Territoires gérés par les Conservatoires régionaux des espaces naturels (CREN)

Le manque à gagner pour les collectivités locales devrait être pris en charge directement par l'Etat.

Loin de constituer une dépense pour la collectivité nationale, une mesure de ce type pourrait se révéler économique des deniers publics, en contribuant à diffuser une véritable culture en faveur de la protection de la nature au sein des populations concernées.

13.3 L'expertise et l'aide à la gestion

La gestion des espaces naturels requiert des compétences de plus en plus diversifiées. Peu de propriétaires privés sont en mesure de gérer les milieux dont ils ont la charge de façon optimum, si tant est qu'il existe, en ce domaine, un optimum clairement identifiable.

La gestion d'un espace naturel est toujours une question de choix, mais il existe de mauvais choix manifestes et des choix plus judicieux. Pour bien gérer, des compétences et des connaissances scientifiques sont toujours nécessaires.

Une propriété foncière n'est jamais isolée, elle est dépendante de ses périphéries, parfois proches, parfois lointaines.

La mission suggère que les départements et les régions, les associations de protection de l'environnement reconnues d'utilité publique, des experts qualifiés puissent, selon des modalités à déterminer, apporter assistance et conseil aux particuliers qui le souhaitent.

L'aide apportée aux particuliers pourrait se traduire par la passation de « contrats de bonne gestion », à l'instar de ce qui se fait pour les CTE ou de ce qui doit se faire pour les sites Natura 2000. Elle serait étendue à la nature ordinaire et devrait donner lieu à un label de qualité²⁷. Dans le domaine de la protection de la nature, l'ordinaire n'est jamais négligeable. Un label d'espace privé protégé pourrait être accordé en contrepartie du suivi de la gestion, pouvant s'accompagner d'aide à la gestion.

Cette aide à la gestion pourrait concerner : les périodes de fauche, l'entretien des bords de mares ou de cours d'eau, le choix des espèces pour les plantations, la taille des arbres et

²⁶ Mesure largement inspirée de la proposition n° 18 du rapport remis au Premier ministre en mai 2001, par Geneviève Perrin-Gaillard (députée des Deux-Sèvres) et de Philippe Duron (député du Calvados).

²⁷ La LPO décerne le label « Refuge LPO » aux particuliers qui favorisent la protection de l'avifaune par la pose de refuges, l'adoption de mesures de protection ou le nourrissage des oiseaux pendant les périodes hivernales.

l'entretien des haies, les traitements phytosanitaires, les techniques d'arrosage économes de la ressource en eau, le respect des espèces protégées...

Proposition 37. - Dans le cadre de la décentralisation des politiques de protection des espaces naturels, qui vise à assurer plus de transparence et de proximité aux actions conduites par les collectivités publiques, la mission craint que les milieux scientifiques et associatifs soient insuffisamment considérés et mobilisés.

Proposition 38. - Dans cette optique, la mission appuie la proposition formulée dans le rapport Perrin / Gaillard d'exonération de la taxe sur le foncier non bâti pour les espaces naturels bénéficiant de mesures de protection fortes.

Proposition 39. - La gestion des milieux naturels faisant appel à des compétences de plus en plus complexes, la mission préconise qu'un système d'expertise et d'aide à la gestion soit mis à la disposition des propriétaires privés qui le souhaitent.

14 LA PROTECTION DES ESPACES NATURELS ET L'OPINION PUBLIQUE

En France, la protection de la nature n'a pas la place qu'elle mérite. L'Etat a commencé à prendre sérieusement en charge ce domaine d'activité, au début des années 70, au moment où les gestionnaires traditionnels des espaces naturels et ruraux se faisaient plus rares.

Au cours des trente dernières années beaucoup d'efforts ont été accomplis, en apportant des résultats particulièrement tangibles. L'administration s'est restructurée en créant un ministère de l'Environnement. Celui-ci a mis en place des services déconcentrés. Il a créé des établissements publics nouveaux en fonction des problématiques à traiter. Il a recruté et formé des personnels qui agissent quotidiennement au service de la protection de la nature.

L'Etat a légiféré. La nature a été analysée, compartimentée, encadrée. A une gestion ancestrale, liée à des pratiques agricoles et à un mode de vie rural aujourd'hui révolus, a succédé une nature administrée.

Si les politiques du risque, qu'il s'agisse de risques naturels ou technologiques, sont de mieux en mieux comprises de l'opinion publique, les politiques de protection de la nature sont appréhendées de façon diffuse et souvent contradictoire.

On parle de la protection de la faune, de la flore, de sites pittoresques, de biodiversité... Toutes ces notions restent, paradoxalement, assez floues pour l'opinion publique. Les débats incessants et conflictuels sur la chasse, Natura 2000, la protection des espèces sauvages (le loup...), pour ne pas parler des débats d'experts sur les ONG, le climat, la couche d'ozone, le nucléaire... montrent que la culture de l'environnement est fragmentée. On assiste à un clivage idéologique fort entre les ruraux et les urbains, au sein de la communauté scientifique, entre l'administration et les citoyens.

Ceci est d'autant plus étonnant que les thèmes qui concernent la protection de l'environnement sont unanimement, et de façon constante, plébiscités par l'opinion publique.

14.1 La prise en compte des opinions publiques

La protection des espaces naturels ne peut pas se limiter à un souci de réglementation. L'empilement des textes législatifs et réglementaires est si unanimement dénoncé (sans que cela modifie en quelque façon les pratiques de l'administration), qu'il est inutile d'y insister. La mission n'est, de ce point de vue, point exempte de critiques, puisqu'elle s'est concentrée, pour répondre à la commande qui lui était faite, sur les aspects juridiques de la protection de la nature.

Il manque actuellement, dans notre pays, une culture partagée de la protection de la nature, une visibilité des grands enjeux stratégiques. L'Etat, actualité oblige, est plus souvent amené à réagir qu'à anticiper. Le divorce est de plus en plus patent entre une opinion publique désorientée, qui souhaite un « meilleur environnement » et une administration qui peine à répondre autrement que par de nouvelles réglementations.

Bien que le terme puisse paraître prétentieux, il est sans doute souhaitable d'inventer une nouvelle modernité de la nature. Cette tâche devrait être prise en charge, en grande part, par le ministère de l'Ecologie et du développement durable.

Les politiques de protection de la nature, trop souvent défensives, doivent impérativement devenir « offensives ». Protéger ce n'est pas interdire, mais promouvoir. Face à la multiplicité des acteurs et des usagers de la nature, à l'éparpillement des valeurs, il est nécessaire de reformuler une véritable politique de la nature.

La protection des espaces naturels met en scène des territoires et des communautés humaines. En dehors de quelques groupes sociaux (importants), comme les chasseurs ou les agriculteurs, on se préoccupe assez peu « des opinions publiques », notamment des urbains, fortement majoritaires, qui sont également des partenaires et des usagers de la nature. La question n'est évidemment pas d'opposer les uns aux autres, mais au contraire de retrouver les conditions d'un dialogue.

La perception qu'ont les citoyens de la protection de la nature a des racines très profondes, historiques, culturelles, religieuses...

Pour protéger efficacement des territoires, il est indispensable de s'interroger sur la perception qu'ont les populations des politiques qui sont conduites. La mission considère que le ministère et ses directions n'attachent pas une importance suffisante à la connaissance de l'opinion et des comportements des communautés qui participent de l'usage de la nature. Dans la problématique Hommes / Territoires, on attache une importance quasi-exclusive à la réglementation des territoires. Les enquêtes d'opinion n'y suffiront pas. Un travail d'étude, de recherche, d'analyse associant sociologues, philosophes, éducateurs... devrait être entrepris pour fonder la politique du ministère.

14.2 Décentralisation et participation

La décentralisation constituera une opportunité pour le Gouvernement et pour le ministère de l'Ecologie et du développement durable pour définir une stratégie ambitieuse de protection de la nature. Ceci ne pourra pas se faire uniquement par des textes de loi, si élaborés soient-ils.

Après avoir longtemps privilégié la protection de la nature « sanctuaire », on s'intéresse de plus en plus à la protection de la nature « ordinaire », celle qui touche quotidiennement les citoyens.

Les collectivités locales en général, et les départements en particulier, peuvent jouer un rôle déterminant pour promouvoir cette politique.

Il est souhaitable que, parallèlement, les pouvoirs publics, et notamment l'Etat, se donnent les moyens de mieux expliquer les enjeux de cette politique à l'opinion publique.

Proposition 40. – La mission considère que les pouvoirs publics, et en premier lieu l'Etat, devraient engager une réflexion approfondie sur les relations qu'entretiennent les différentes composantes de la communauté nationale avec la nature, dans un contexte socioculturel qui s'est profondément modifié au cours des dernières décennies, afin de mieux expliquer et faire accepter les politiques dont ils ont la charge.

Pierre Balland



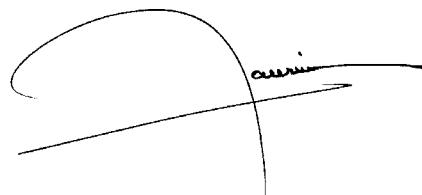
Dominique Legrain



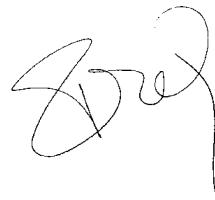
Jacques Duchamp



Claude Laurain



Michèle Prats



ANNEXES



Paris, le 22 MAI 2002

DIRECTION DE LA NATURE ET DES PAYSAGES

**DIRECTION DES ÉTUDES ÉCONOMIQUES
ET DE L'ÉVALUATION ENVIRONNEMENTALE**
K9<#

La directrice de la nature et des paysages

Le directeur des études économiques
et de l'évaluation environnementale
à
Monsieur le Chef du service de
l'inspection générale de l'environnement

Objet : Evaluation de la politique des espaces naturels sensibles

La protection des espaces naturels face à la pression urbaine est assurée par diverses réglementations (loi de 1930, réserves naturelles, parcs nationaux, loi littoral) mais aussi, dans certains cas, par l'appropriation publique grâce à l'intervention d'un établissement public ou d'une collectivité locale.

La compétence législative donnée au département pour élaborer et mettre en oeuvre une politique d'acquisition foncière, de gestion et d'ouverture au public des espaces naturels sensibles et la mise en place de la taxe départementale des espaces naturels sensibles (TDENS) pour accompagner cette politique présentent à cet égard un intérêt tout particulier.

Cet intérêt est réaffirmé par le schéma de services collectifs des espaces naturels et ruraux (SSCENR), cadre de référence et instrument de mise en oeuvre, à travers son volet foncier, d'une politique de protection et de développement durable dont la TDENS constitue un des moyens, au même titre que le conservatoire du littoral, les SAFER ou les établissements publics fonciers.

Le SSCENR précise en effet explicitement que « pour préserver ou constituer des éléments de trame verte en ville, des exploitations agricoles viables et/ou des espaces naturels organisés au contact des secteurs urbanisés, une politique active d'intervention foncière est encouragée : les collectivités locales sont incitées à acquérir des espaces naturels sensibles

grâce au produit de la TDENS et par application de leur droit de préemption ou par l'intermédiaire des SAFER. »

Le rapport d'étape établi en 1997 par le Conseil général des ponts et chaussées et le Conseil général du génie rural, des eaux et forêts, sur l'évaluation des politiques des espaces naturels sensibles, a toutefois mis en évidence le fait qu'en l'absence de ligne directrice clairement formalisée, de coordination et de contrôle, peu de départements ont élaboré une véritable politique de protection et de gestion des espaces naturels sensibles, afin d'engager des programmes d'action cohérents à moyen terme.

En outre, les nouvelles compétences offertes, d'une part, aux SAFER, qui peuvent exercer un droit de préemption en faveur de la protection de l'environnement, d'autre part, au Conservatoire du littoral qui a, depuis la récente loi Démocratie de proximité, la possibilité d'instituer des zones de préemption à l'extérieur des périmètres de préemption délimités par le département au titre des espaces naturels sensibles, tout comme l'élargissement à la protection des espaces naturels et ruraux de la compétence de l'établissement public foncier PACA, conduisent à s'interroger sur les conditions de la complémentarité entre ces différents moyens d'intervention foncière.

C'est pourquoi, il apparaît opportun, dans ce contexte, de poursuivre et d'actualiser le travail engagé en 1997 sur l'évaluation du dispositif de mise en oeuvre de la taxe départementale des espaces naturels sensibles. Cette évaluation devrait plus particulièrement avoir pour objet d'examiner selon quelles modalités et à quelles conditions l'utilisation de cette taxe est de nature à accompagner les politiques environnementales définies au plan national, au regard notamment des enjeux identifiés dans le SSCENR tels que la maîtrise de la périurbanisation ou la constitution d'un réseau écologique national.

Nous vous prions donc de bien vouloir procéder à cette évaluation, en association avec le Conseil Général du génie Rural des Eaux et Forêts et le Conseil Général des Ponts et Chaussées.

Pour la réalisation de cette mission, vous pourrez vous appuyer sur nos services respectifs, notamment les sous directions des espaces naturels (SDEN) et de l'intégration de l'environnement dans les politiques publiques (SDIEPP), respectivement à la DNP et à la D4E.

La Directrice de la Nature et des Paysages

d. A.

Christiane BARRET

*Le directeur des études économiques
et de l'évaluation environnementale*

D. B.
Dominique BUREAU

Récapitulation des propositions

On trouvera ci-dessous la récapitulation des propositions émises par la mission :

<p><u>Proposition 1.</u> - La décentralisation et la mise en oeuvre des directives européennes impliquent que l'Etat ait une vision réellement prospective de la protection des espaces naturels. Le « Réseau écologique national » qui, à l'heure actuelle, n'a aucune portée juridique, pourrait, et devrait constituer l'outil privilégié d'une stratégie de protection offensive, avec des exigences comparables à celles qui prévalent pour les autres politiques d'aménagement du territoire.....8</p> <p><u>Proposition 2.</u> - Les départements, dans le cadre de la législation sur les périmètres sensibles, sont devenus des acteurs majeurs et incontournables pour le protection des espaces naturels, sous le double aspect écologique et paysager. La politique qu'ils conduisent doit faire l'objet d'une coordination avec l'ensemble des politiques publiques, dans le cadre de la stratégie nationale qu'il revient à l'Etat de définir.....8</p> <p><u>Proposition 3.</u> - Il existe toujours un écart important entre la liquidation et le recouvrement de la taxe des espaces naturels sensibles (TDENS) qui ne peut s'expliquer uniquement par le renoncement des droits à construire. Dans un souci d'efficacité et de justice fiscale, tout doit être mis en œuvre pour réduire cet écart. La mission préconise que la taxe soit recouvrée en une seule fois, au moment de la déclaration d'achèvement des travaux.20</p> <p><u>Proposition 4.</u> - Il est impératif que les départements fassent un effort de transparence dans la présentation de leur comptabilité : de 8 a 10% des dépenses effectuées sur le produit de la TDENS ne font actuellement l'objet d'aucune justification, si l'on se réfère aux documents officiels transmis au ministère de l'Equipement.....20</p> <p><u>Proposition 5.</u> - La part relative du produit de la taxe affectée par les départements aux acquisitions de terrains diminue d'année en année. La mission considère que cette évolution est préoccupante et préconise qu'un plus juste équilibre soit trouvé dans l'affectation du produit de la taxe entre acquisition et gestion, au profit des acquisitions, au cours des prochaines décennies.20</p> <p><u>Proposition 6.</u> - Il n'existe, actuellement, à la connaissance de la mission, aucun inventaire global et fiable du patrimoine acquis, dans la cadre de la législation sur les périmètres sensibles, par les départements. S'agissant de politiques conduites par des collectivités publiques alimentées par une ressource fiscale, cette situation est difficilement admissible. La mission préconise la mise en œuvre d'une nomenclature cohérente qui permette de rendre compte annuellement de l'usage de la TDENS, tant d'un simple point de vue comptable que d'un point de vue physique en précisant les superficies et la nature des terrains acquis.....26</p> <p><u>Proposition 7.</u> - Il est nécessaire que cette nomenclature fasse apparaître, dans des conditions analogues, l'usage fait de la TDENS lorsque les départements subventionnent des partenaires extérieurs (collectivités locales, établissements publics, propriétaires privés), afin de suivre la destination et la gestion des espaces concernés.....26</p> <p><u>Proposition 8.</u> - La mission déplore l'absence quasi-totale de suivi effectué jusqu'à présent par le ministère de l'Ecologie et du développement durable de la politique conduite par les départements en faveur des espaces naturels sensibles. Afin de pallier cette carence,</p>	
--	--

la mission préconise que tout soit mis en œuvre, notamment par une coopération étroite avec la DGUHC et les départements, pour que la DNP et la D4E puissent disposer d'un tableau de bord complet et opérationnel pour pouvoir évaluer de façon continue la participation des départements à la politique nationale de protection des espaces naturels.	26
Proposition 9. - A l'occasion du grand projet de loi sur la nature envisagé pour le printemps 2004, il serait souhaitable de préciser, par voie législative et réglementaire, les conditions d'application de la législation sur les périmètres sensibles (le décret d'application de la loi du 18 juillet 1985 n'a jamais vu le jour). Devraient être mieux précisé, à cette occasion, ce que l'on entend par « espace naturel sensible », en fixant les limites de ce concept et que soit définie de façon plus rigoureuse les conditions d'ouverture au public compatibles avec la protection des milieux naturels.	32
Proposition 10. - Un système de contrôle et d'évaluation des politiques des départements doit nécessairement accompagner ce souci de clarification.	32
Proposition 11. - Dans le cadre d'une réflexion globale sur la stratégie de protection des espaces naturels, il apparaît nécessaire de réfléchir aux différentes fonctionnalités de ces espaces. Le concept de « développement durable » devrait permettre d'associer aux notions de biodiversité et de paysage qui restent centrales, les notions de sécurité des populations, d'aménités, de productivité économique. De nouveaux critères de qualification des espaces naturels sont sans doute à définir pour tenir le meilleur compte de ces différentes notions.	36
Proposition 12. – Constatant le flou relatif des termes utilisés pour définir les politiques de protection de la nature, la mission considère qu'il serait utile d'harmoniser la terminologie s'y rapportant dans les textes législatifs et réglementaires qui y font référence : codes rural, de l'environnement et de l'urbanisme notamment.	36
Proposition 13. - La mission insiste sur la nécessaire coordination entre l'approche « paysage » et l'approche « naturaliste », qui sont complémentaires et bien souvent indissociables.	44
Proposition 14. - La mission préconise, qu'à l'instar de ce qui a été réalisé avec succès dans le domaine de l'eau, soit institué un Observatoire des données sur la nature et le paysage (ODNP).	44
Proposition 15. - Parallèlement un Réseau national des données sur la nature et le paysage (RNDNP) devrait être rapidement constitué et réunir l'ensemble des organismes gestionnaires de données sur la nature et le paysage disposés à alimenter l'Observatoire. Dans cette perspective, il apparaît indispensable que le ministère de l'Ecologie et du développement durable assure la coordination du dispositif de collecte et de traitement des données sur la nature et le paysage, ainsi que la maîtrise d'ouvrage, quitte à la déléguer pour partie à des organismes qualifiés. Ceci passe par un renforcement de la Cellule de la connaissance de la DNP.	44
Proposition 16. – Il est urgent de développer un Dictionnaire des données sur la nature et les paysages qui puisse servir de référence à l'ensemble des acteurs concernés	44
Proposition 17. - Il est souhaitable que les Régions et les départements soient associés à la collecte et au traitement des données sur la nature et le paysage (RNDNP et CNIE) et qu'ils participent à l'activité de l'Observatoire.	44
Proposition 18. - La mission préconise la généralisation de « plans de gestion » à l'ensemble des espaces naturels sensibles acquis par les départements.	48

<u>Proposition 19.</u>	- Dans le même esprit, elle considère comme indispensable la mise en place, pour chaque espace naturel sensible acquis par le département, d'un « Comité de gestion » composé des représentants de l'ensemble des usagers du site.....	48
<u>Proposition 20.</u>	- La mission estime que tous les espaces naturels acquis par les départements, ou à l'acquisition desquels ils ont participé grâce à la taxe, doivent faire l'objet d'un suivi scientifique et paysager régulier.	48
<u>Proposition 21.</u>	- Enfin, il est vivement souhaitable que les départements soient soumis à l'obligation de publier un rapport annuel détaillé de la politique de protection qu'ils conduisent en faveur de la protection des espaces naturels sensibles.	48
<u>Proposition 22.</u>	- La mission est d'avis que le transfert de tout ou partie de la TDENS à la Région, hypothèse évoquée en différentes circonstances, constituerait une grave erreur, de nature à compromettre les efforts conduits par les départements depuis plusieurs décennies.	54
<u>Proposition 23.</u>	- Par contre, dans un souci d'égale participation des départements à l'effort national de protection des espaces naturels, la mission souhaite vivement la généralisation, par voie législative, de la perception de la TDENS par tous les départements, au taux minimum de 1% du coût de la construction.	54
<u>Proposition 24.</u>	- Dans la perspective de la création « d'Agences régionales du patrimoine » destinées à assurer la protection pérenne des zones périurbaines, envisagée dans la cadre du projet de loi de développement rural qui devrait être soumis au Parlement au premier semestre 2003, la mission propose le prélèvement d'une taxe sur les grandes infrastructures, qui serait affectée à la Région pour mener à bien sa politique foncière	54
<u>Proposition 25.</u>	- La mission estime que la politique conduite par les départements pour la protection des espaces naturels sensibles devrait s'inscrire dans une stratégie à long terme beaucoup plus ambitieuse qu'elle ne l'est à l'heure actuelle.	58
<u>Proposition 26.</u>	- En généralisant la perception de la taxe à tous les départements, au taux minimum de 1% du coût de la construction, ceux-ci pourraient, au cours des trente prochaines années, faire passer leur patrimoine de 70 000 à 500 000 hectares, en affectant de 40 à 50% du produit de la taxe aux acquisitions d'espaces naturels sensibles.	58
<u>Proposition 27.</u>	- La mission souhaite que cet objectif, qui devrait s'inscrire dans le cadre des réflexions à conduire sur la mise en œuvre du Réseau écologique national, soit discuté par les départements, à l'initiative de l'Etat et de l'Assemblée des départements de France, dans le cadre d'Assises régionales du paysage et de la biodiversité.....	58
<u>Proposition 28.</u>	- Il semble impératif que l'Etat se donne les moyens de coordonner les politiques de protection des espaces naturels conduites par l'ensemble des collectivités et organismes publics. Ceci peut constituer l'objet principal d'un projet de loi qui définirait clairement le cadre de la « stratégie Nature » de l'Etat.	65
<u>Proposition 29.</u>	- La cohérence des politiques de protection des espaces naturels, des paysages et de la biodiversité passe par l'élaboration de schémas de planification. La mission préconise le renforcement des Schémas régionaux d'aménagement et de développement du territoire (SRADT) en leur conférant une valeur prescriptive, afin de les rendre opposables aux tiers.	65

- Proposition 30. - La mission suggère une refonte de l'article L.310-1 du code de l'environnement, qui, à ce jour, n'a pas été suivi d'effets et, en particulier, que les inventaires des milieux naturels soient établis au niveau régional.....65
- Proposition 31. - La mission souhaite une meilleure application par les départements de l'article L.110 du code de l'urbanisme, qui leur fait obligation de définir leur politique de protection des espaces naturels, de l'harmoniser avec les politiques des autres collectivités territoriales, dans le cadre d'un document prospectif, dont il serait nécessaire d'assurer une large diffusion.....65
- Proposition 32. - La mission reprend à son compte l'idée formulée par l'Union internationale pour la conservation de la nature (UICN) de permettre aux communes de constituer un patrimoine communal d'espaces protégés, inaliénable, sous réserve d'un agrément qui serait délivré par l'Etat, la Région ou le département.65
- Proposition 33. - La mission propose que soit examiné les moyens de renforcer le rôle du Muséum national d'histoire naturelle, afin de lui permettre de conduire avec une plus grande efficacité la coordination entre les milieux scientifiques de la recherche et les services du ministère de l'Ecologie et du développement durable. Un effort similaire devra être mené dans le domaine du paysage, en s'appuyant sur d'autres opérateurs, en étroite liaison avec le Muséum.71
- Proposition 34. - Il paraît souhaitable que les CSRPN soient consultés, pour avis, sur les plans de gestion des espaces naturels sensibles acquis par les départements et qu'ils puissent assurer, sous une forme à déterminer, le suivi scientifique de ce patrimoine.71
- Proposition 35. - Constatant l'efficacité des Conservatoires régionaux d'espaces naturels (CREN), la mission suggère que ces associations de droit privé puissent bénéficier d'un agrément qui pourrait leur être donné conjointement par la Région et par l'Etat (préfet), reconnaissant pleinement leur mission de service public.....71
- Proposition 36. - Les CREN étant financés quasi-exclusivement sur crédits publics, la mission estime indispensable de conférer aux terrains dont ils ont fait l'acquisition, un statut renforcé de protection : transfert des terrains des CREN à « Espaces naturels de France », reconnaissance d'un statut de protection par la puissance publique, transfert automatique aux départements en cas de dissolution d'Espaces naturels de France.....71
- Proposition 37. - Dans le cadre de la décentralisation des politiques de protection des espaces naturels, qui vise à assurer plus de transparence et de proximité aux actions conduites par les collectivités publiques, la mission craint que les milieux scientifiques et associatifs soient insuffisamment considérés et mobilisés.....74
- Proposition 38. - Dans cette optique, la mission appuie la proposition formulée dans le rapport Perrin / Gaillard d'exonération de la taxe sur le foncier non bâti pour les espaces naturels bénéficiant de mesures de protection fortes.....74
- Proposition 39. - La gestion des milieux naturels faisant appel à des compétences de plus en plus complexes, la mission préconise qu'un système d'expertise et d'aide à la gestion soit mis à la disposition des propriétaires privés qui le souhaitent.....74
- Proposition 40. - La mission considère que les pouvoirs publics, et en premier lieu l'Etat, devraient engager une réflexion approfondie sur les relations qu'entretiennent les différentes composantes de la communauté nationale avec la nature, dans un contexte socioculturel qui s'est profondément modifié au cours des dernières décennies, afin de mieux expliquer et faire accepter les politiques dont ils ont la charge.....77

LISTE DES PERSONNES RENCONTREES

Région Provence – Alpes – Côte d’Azur

Catherine NAAR, Directrice de l’Agriculture et des ressources naturelles du Conseil Régional Provence – Alpes – Côte d’Azur

Marc JOANNY, chargé de mission Espaces naturels à la Direction de l’Agriculture et des ressources naturelles du Conseil Régional Provence – Alpes – Côte d’Azur

Gérard LAFONT, Directeur général adjoint de la construction, de l’environnement, de l’éducation et du patrimoine du Conseil Général Des Bouches-du-Rhône

Sauveur AMICO, Directeur de l’Environnement du Conseil Général des Bouches-du-Rhône

Anne-France DIDIER Directrice régionale de l’environnement (DIREN) de la Région Provence – Alpes – Côte d’Azur

Bernard GERMAIN, Directeur départemental de l’agriculture et de la forêt (DDAF) des Bouches-du-Rhône

Marc BEAUCHAIN, Service milieux naturels et aménagement du territoire de la DDAF des Bouches-du-Rhône

Pierre-Louis SOLDAINI, Directeur général de l’établissement public foncier (EPF) de Provence – Alpes – Côte d’Azur

Emile BAYER, Directeur général adjoint de l’EPF

Jean-Louis MILLO, Directeur du Groupement d’intérêt public (GIP) des Calanques de Marseille-Cassis

Jacques HAMARD, Directeur adjoint de l’Agence interdépartementale des Bouches-du-Rhône et du Vaucluse de l’Office national des forêts (ONF)

Alain VINCENT, responsable de l’unité territoriale Calanques / littoral de l’Agence interdépartementale de l’ONF

Christian DESPLATS, Délégué régional du Conservatoire de l’espace littoral et des rivages lacustres

Max LEFEVRE, directeur départemental de la SAFER des Bouches-du-Rhône

Patrice VULPIAN, Président du Comité du foin de Crau, Opérateur local Crau centrale - Crau sèche

Bruno MOUNIER, Directeur d’Espaces naturel de France (ENF)

Jean BOUTIN, Directeur du Conservatoire – Etudes des écosystèmes de Provence (CEEP)

Région Rhône-Alpes

Alain RONDEPIERRE, Préfet de l'Isère

Jean-Guy BAYON, Chef du Service environnement et développement durable du Conseil général de l'Isère

Arnaud CALLEC, adjoint au Chef du Service environnement et développement durable du Conseil général de l'Isère

Marie-Anne CHABERT, responsable du pôle Espaces naturels sensibles au Conseil général de l'Isère

Philippe MONNOT, Chef de la Division aménagement et urbanisme du Service de protection et de gestion de l'espace à la Direction régionale de l'environnement (DIREN) Rhône-Alpes

Jean-Luc CARRIO, Chef de la Division nature du Service de protection et de gestion de l'espace à la DIREN Rhône-Alpes

Hervé COQUILLARD, Directeur du Conservatoire régional des espaces naturels (CREN) Rhône-Alpes

Philippe CHARRETON, adjoint au Directeur départemental de l'agriculture et de la forêt (DDAF) de l'Isère, responsable du Service aménagement et développement du territoire

Thérèse PERRIN, chef du Service eau et patrimoine naturel de la DDAF de l'Isère

Jacky ROY, Service aménagement et développement du territoire de la DDAF de l'Isère

Bruno VEILLET, Directeur d'Avenir, Conservatoire départemental des espaces naturels (CDEN) de l'Isère

Pierre WEICK, Directeur du Parc naturel régional (PNR) du Vercors

Pierre-Eymard BIRON, Conservateur de la Réserve naturelle (RN) des Hauts-Plateaux du Vercors

Région Basse-Normandie

Thierry MASSON, Chef du service Environnement du Conseil général du Calvados

François CHANTELOUP, adjoint au chef du Service de l'Environnement du Conseil général du Calvados, Directeur du syndicat mixte « Calvados littoral – Espaces naturels »

Hervé MOALIC, Directeur du Syndicat mixte des espaces littoraux du département de la Manche (SYMEL)

Olivier PAZ, maire de Merville-Franceville ; Délégué général de l'association Rivages de France

Nicolas FORRAY, DIREN de Basse-Normandie

Jean-Philippe LACOSTE, Délégué régional du Conservatoire de l'espace littoral et des rivages lacustres

François RIBOULET, Président du Conservatoire régional des espaces naturels (CREN) de Basse-Normandie

Yves GRALL, Président de Manche Nature

Alain LIVORY, Manche Nature

Philippe SAGOT, Manche Nature

Ministère de l'Ecologie et du développement durable

Jean-Marc MICHEL, Directeur adjoint à la Direction de la Nature et des paysages (DNP)

Fabienne ALLAG-DHUISME, responsable de la cellule Gestion de la connaissance à la Direction de la Nature et des paysages (DNP)

Bruno DEPRESLE, sous directeur de l'intégration de l'environnement dans les politiques publiques à la Direction des études économiques et de l'évaluation environnementale (D4E)

Philippe BOIRET, Chef du département Milieux et territoires de l'Institut français de l'environnement (IFEN)

Laurent DUHAUTOIS, responsable de la division patrimoine naturel du département Milieux et territoires de l'Institut français de l'environnement (IFEN)

Ministère de l'Equipement, des transports, du logement, du tourisme et de la mer

Emmanuel MOULIN, sous directeur de la planification stratégique à la Direction générale de l'urbanisme, de l'habitat et de la construction (DGUHC)

Christian GELU, Chef du Bureau de la fiscalité et de l'urbanisme (DGUHC)

Milieu associatif et scientifique

Odile CHEREL, Chef de service de l'Assemblée des départements de France (ADF)

Christophe LEFEBVRE, Président du Comité français pour l'Union internationale pour la conservation de la nature (UICN)

Sébastien MONCORPS, Directeur du Comité français pour l'Union internationale pour la conservation de la nature (UICN)

Jacques ROUSSEAU, Président d'Espaces Naturels de France (ENF) / Fédération nationale des Conservatoires régionaux d'espaces naturels (CREN)

Gilles BENEST, France Nature Environnement (FNE)

Bernard KALAORA, sociologue, professeur à la Faculté des sciences sociales et philosophiques d'Amiens

Lionel CHARLES, philosophe, chercheur en sciences sociales

Bilan des recettes et des emplois de la TDENS

Années 1990/2000

(en F)

N° de département	Nom de département	Taxe perçue Années 1990/2000	Total des dépenses Années 1990/2000	Soldes nets	Ratios Soldes nets/Recettes
02	Aisne	9 278 350	7 331 760	1 946 590	20,98%
03	Allier (**)	0	0	0	0,00%
04	Alpes de Hautes-Provence	9 321 941	9 321 941	0	0,00%
05	Hautes-Alpes	12 335 695	11 585 076	750 619	6,08%
06	Alpes Maritimes	259 342 858	221 833 167	37 509 691	14,46%
07	Ardèche	8 390 643	2 559 629	5 831 014	69,49%
11	Aude	48 917 778	42 453 916	6 463 862	13,21%
12	Aveyron	10 972 963	911 400	10 061 563	91,69%
13	Bouches du Rhône	250 285 710	255 094 099	-4 808 389	-1,92%
14	Calvados	79 171 807	120 367 066	-41 195 259	-52,03%
15	Cantal	2 723 135	156 792	2 566 343	94,24%
17	Charente-Maritime	70 345 687	68 692 238	1 653 449	2,35%
2A	Corse du Sud	47 009 245	49 971 148	-2 961 903	-6,30%
2B	Haute-Corse	44 764 709	45 665 822	-901 113	-2,01%
22	Côtes d'Armor	72 156 437	68 264 185	3 892 251	5,39%
23	Creuse (*)	5 064 520	3 739 600	1 324 920	26,16%
24	Dordogne	32 427 950	24 704 829	7 723 121	23,82%
25	Doubs	33 653 553	10 480 829	23 172 724	68,86%
26	Drôme	23 936 626	18 061 864	5 874 762	24,54%
29	Finistère	79 103 613	75 579 673	3 523 940	4,45%
30	Gard	99 646 520	106 565 631	-6 919 110	-6,94%
32	Gers	13 593 277	11 060 157	2 533 120	18,64%
33	Gironde	183 288 779	167 234 678	16 054 101	8,76%
34	Hérault	201 735 408	204 027 601	-2 292 193	-1,14%
35	Ille-et-Vilaine	155 465 935	179 497 425	-24 031 490	-15,46%
36	Indre	17 047 970	21 830 956	-4 782 986	-28,06%
37	Indre-et-Loire	54 880 196	49 963 551	4 916 645	8,96%
38	Isère	198 972 477	180 976 544	17 995 933	9,04%
39	Jura	2 546 509	350 143	2 196 366	86,25%

N° de département	Nom de département	Taxe perçue Années 1990/2000	Total des dépenses Années 1990/2000	Soldes nets	Ratios Soldes nets/Recettes
40	Landes	116 631 356	79 796 173	36 835 183	31,58%
42	Loire	53 132 585	29 229 207	23 903 378	44,99%
43	Haute Loire	10 609 751	9 112 084	1 497 668	14,12%
44	Loire Atlantique	128 241 478	79 486 892	48 754 586	38,02%
45	Loiret	67 964 289	62 288 652	5 675 637	8,35%
47	Lot-et-Garonne	12 536 817	12 536 817	0	0,00%
49	Maine-et-Loire	52 589 947	40 884 840	11 705 107	22,26%
50	Manche	59 797 193	63 751 850	-3 954 657	-6,61%
54	Meurthe-et-Moselle	1 512 778	0	1 512 778	100,00%
56	Morbihan	93 627 090	88 255 085	5 372 005	5,74%
58	Nièvre	14 466 421	10 314 185	4 152 237	28,70%
59	Nord	227 482 707	233 769 898	-6 287 191	-2,76%
60	Oise	83 510 992	22 652 333	60 858 659	72,88%
61	Orne	6 706 635	4 067 928	2 638 707	39,34%
62	Pas-de-Calais	143 837 152	182 303 833	-38 466 682	-26,74%
63	Puy-de-Dôme	15 062 130	9 718 549	5 343 581	35,48%
64	Pyrénées-Atlantiques	74 293 203	67 670 495	6 622 708	8,91%
65	Hautes-Pyrénées	22 105 830	22 915 989	-810 159	-3,66%
66	Pyrénées-Orientales	60 638 637	54 668 594	5 970 043	9,85%
69	Rhône	119 600 961	95 200 587	24 400 374	20,40%
70	Haute-Saône	5 511 942	2 439 068	3 072 874	55,75%
71	Saône et Loire (*)	43 018 161	16 129 230	26 888 931	62,51%
72	Sarthe	5 719 500	4 138 334	1 581 166	27,65%
73	Savoie	96 123 433	90 098 518	6 024 915	6,27%
74	Haute-Savoie	90 098 354	124 462 129	-34 363 775	-38,14%
77	Seine-et-Marne	113 114 546	72 610 739	40 503 807	35,81%
78	Yvelines	186 708 471	126 912 288	59 796 183	32,03%
79	Deux-Sèvres	18 756 006	18 657 844	98 162	0,52%
80	Somme	59 335 792	59 335 792	0	0,00%
81	Tarn	36 729 802	39 490 318	-2 760 516	-7,52%
83	Var	197 985 300	184 522 741	13 462 559	6,80%
84	Vaucluse	53 855 066	43 933 299	9 921 767	18,42%
85	Vendée	130 968 483	151 329 221	-20 360 738	-15,55%
87	Haute-Vienne	24 014 394	6 657 641	17 356 753	72,28%
90	Territoire- de- Belfort	12 372 963	10 761 138	1 611 825	13,03%
91	Essonne	169 438 519	130 012 408	39 426 112	23,27%

N° de département	Nom de département	Taxe perçue Années 1990/2000	Total des dépenses Années 1990/2000	Soldes nets	Ratios Soldes nets/Recettes
92	Hauts-de-Seine	26 888 554	10 013 526	16 875 028	62,76%
93	Seine-Saint-Denis	84 011 778	84 011 778	0	0,00%
94	Val de Marne	182 071 069	277 195 162	-95 124 094	-52,25%
95	Val d'Oise	81 145 366	142 405 470	-61 260 104	-75,49%
971	Guadeloupe	16 034 979	588 000	15 446 979	96,33%
972	Martinique	770 927	1 255 921	-484 994	-62,91%
973	Guyane	nc	nc	nc	nc
974	La Réunion	99 093 915	60 741 889	38 352 026	38,70%
	TOTAL	5 124 495 564	4 784 608 167	339 887 397	6,63%

nc : informations non communiquées

* Utilisation en 2000 des recettes de la TDENS des années antérieures.

23 - Creuse - suppression de la TD ENS à compter du 1er juillet 1996,

71 - Saône-et-Loire - suppression de la TDENS à compter du 1er janvier 1999,

** Meurthe-et-Moselle : Taxe instaurée en 1999.

** Allier : Taxe instaurée en 2000.

SIMULATION DES RECETTES DE LA TDENS EN FONCTION DES TAUX RETENUS

Résultat de la simulation

Produits de la taxe réellement liquidés en 2000	122,6 millions €
Résultat de la simulation (taux minimum de 1% sur 100 départements)	182 millions €
Progression du produit de la taxe : + 48,5% .	

Hypothèses de calcul

La simulation a été réalisée sur la base des produits liquidés de l'année 2000, à partir des données de l'enquête annuelle MELT/DGUHC : tableau Excel intitulé « TDENS- Données générales 2000- Liquidation ».

Ce tableau fait ressortir que 71 départements ont institué la taxe et 70 ont répondu à l'enquête, 29 départements n'ont pas institué la taxe.

Le total des produits liquidés en 2000 est de 122 617 459 € (on peut le comparer au produit total recouvré en 2000 qui n'est que de 100 530 744 €).

A partir des données détaillées par département (taux et produits) on peut recalculer l'assiette d'imposition : l'assiette totale en 2000 pour les 70 départements est de 11 478,45 millions € (soit 11 598 pour les 71 départements si on affecte à la Corse-du-Sud, qui n'a pas répondu à l'enquête, une assiette égale à celle de la Haute-Corse) .

Notons que le taux moyen global pondéré (pour les 71 départements) qui résulte de ce calcul est de 1,057 % .

Application du taux minimum de 1% aux 71 départements déjà assujettis :

En affichant sur le tableur une valeur minimale de 1% des taux, on obtient un total de produits liquidés de 134,5 M € soit une progression de + 9,7% seulement par rapport au total réel liquidé en 2000 .

Ce résultat peut paraître faible alors que 23 départements ($23/71 = 32,4\%$) perçoivent actuellement la taxe à un taux inférieur à 1% : mais ces départements ont en général une assiette assez faible (2 383 M € pour les 23 soit 20,8% du total liquidé sur 71 départements).

Application du taux minimum de 1% aux 29 départements non encore assujettis :

Faute de données plus précises sur ces départements, on peut faire l'hypothèse que leur base potentielle d'imposition est proportionnelle à celle des 71 départements déjà assujettis. Leur assiette globale estimée serait donc : $11 598 \text{ M €} \times (29/71) = 4 737 \text{ M €}$

Au taux de 1% le produit total liquidé serait donc de 47,37 M €

Simulation du taux minimum de 1% pour les 100 départements :

La liquidation totale de l'année 2000 selon ces hypothèses serait donc de :

$134,5 + 47,37 = 181,87$ arrondi à 182 M €

TDENS: SIMULATION DES PRODUITS LIQUIDES EN 2000 EN APPLIQUANT UN TAUX MINIMUM DE 1%

DEPARTEMENTS		SITUATION REELLE EN 2000 (données DGUHC)				SIMULATION du taux minimum de 1%		
Code Dépt	Départements	Taux voté (%)	Nb de permis de construire taxés	SHON taxée (m2)	Produits liquidés en 2000 (en €)	Taux minimum de 1%	assiette reconstituée 2000 (M€) (1)	Produits liquidés (en M€)
2	Aisne	0,5	1 013	178 009	247 449	1	49,490	0,495
3	Allier	1	729	114 862	261 440	1	26,144	0,261
4	Alpes de Hte-Provence	1	940	11 849	321 830	1	32,183	0,322
5	Hautes-Alpes	0,5	777	163 876	331 908	1	66,382	0,664
6	Alpes Maritimes	2	1 729	433 245	4 056 454	2	202,823	4,056
7	Ardèche (*)	1,2	194	48 814	273 990	1,2	22,833	0,274
11	Aude	1	1 310	184 552	529 012	1	52,901	0,529
12	Aveyron	1	882	140 318	443 439	1	44,344	0,443
13	Bouches du Rhône	1,25	5 759	1 183 197	4 871 758	1,25	389,741	4,872
14	Calvados	0,8	4 117	710 604	1 579 307	1	197,413	1,974
15	Cantal	0,4	345	60 177	58 952	1	14,738	0,147
17	Charente Maritime	0,8	3 305	373 172	962 154	1	120,269	1,203
201	Corse du Sud	2	nc	nc	nc	2	120,000	2,400
202	Haute Corse	2	740	102 848	729 812	2	36,491	0,730
22	Côtes d'Armor	1	2 895	374 904	1 010 277	1	101,028	1,010
24	Dordogne	0,5	1 349	206 996	296 764	1	59,353	0,594
25	Doubs	0,5	1 435	229 318	272 495	1	54,499	0,545
26	Drome (*)	0,31	2 197	609 761	454 994	1	146,772	1,468
29	Finistère	1	4 224	423 065	1 389 072	1	138,907	1,389
30	Gard	1	3 659	587 845	1 752 912	1	175,291	1,753
32	Gers	1	1 195	140 094	364 031	1	36,403	0,364
33	Gironde	1	4 824	791 222	3 446 007	1	344,601	3,446
34	Hérault	1,2	5 288	827 821	3 434 610	1,2	286,218	3,435
35	Ille et Vilaine	1	3 406	1 057 775	2 306 282	1	230,628	2,306
36	Indre	0,6	1 012	157 185	293 669	1	48,945	0,489
37	Indre et Loire	0,75	3 216	590 833	1 219 157	1	162,554	1,626
38	Isère	1,5	5 187	988 587	3 942 296	1,5	262,820	3,942
39	Jura	0,1	819	192 300	50 174	1	50,174	0,502
40	Landes	2	3 197	314 028	1 839 741	2	91,987	1,84
42	Loire	1	2 172	483 751	1 057 625	1	105,763	1,058
43	Haute-Loire	0,5	488	68 329	89 763	1	17,953	0,18
44	Loire Atlantique (*)	0,8	8 584	1 466 361	3 840 171	1	480,021	4,800
45	Loiret	0,9	2 891	516 702	1 114 609	1	123,845	1,238
47	Lot-et-Garonne	0,5	1 027	193 829	260 907	1	52,181	0,522
49	Maine-et-Loire	0,7	3 384	573 156	899 261	1	128,466	1,285
50	Manche	1	2 910	367 079	1 044 199	1	104,420	1,044
54	Meurthe-et-Moselle	1,5	1 641	338 680	1 451 347	1,5	96,756	1,451
56	Morbihan	1	3 877	490 331	1 604 573	1	160,457	1,605
58	Nièvre	1	1 012	118 942	357 672	1	35,767	0,358
59	Nord	1	9 145	1 960 118	5 545 829	1	554,583	5,546
60	Oise	1	3 217	538 089	1 478 788	1	147,879	1,479
61	Orne	0,3	1 188	235 419	183 578	1	61,193	0,612
62	Pas de Calais	1	4 513	955 870	3 804 619	1	380,462	3,805
63	Puy de Dôme	0,5	2 608	449 494	550 391	1	110,078	1,101
64	Pyrénées Atlantiques	1	3 162	530 005	1 465 244	1	146,524	1,465

DEPARTEMENTS		SITUATION REELLE EN 2000 (données DGUHC)				SIMULATION du taux minimum de 1%		
Code Dépt	Départements	Taux voté (%)	Nb de permis de construire taxés	SHON taxée (m2)	Produits liquidés en 2000 (en €)	Taux minimum de 1%	assiette reconstituée 2000 (M€) (1)	Produits liquidés (en M€)
65	Hautes-Pyrénées	1	1 390	183 163	541 278	1	54,128	0,541
66	Pyrénées Orientales	1	2 192	334 394	988 389	1	98,839	0,988
69	Rhône	1	4 089	1 384 362	3 783 682	1	378,368	3,784
70	Haute-Saône	0,5	1 297	241 205	274 011	1	54,802	0,548
72	Sarthe	0,15	2 522	561 097	234 426	1	156,284	1,563
73	Savoie	1	2 649	558 367	1 848 408	1	184,841	1,848
74	Haute Savoie	1	4 889	913 287	3 309 431	1	330,943	3,309
77	Seine-et-Marne	1	5 505	1 507 225	4 861 815	1	486,182	4,862
78	Yvelines	1	3 307	786 970	2 738 321	1	273,832	2,738
79	Deux Sèvres	0,5	1 974	338 935	451 213	1	90,243	0,902
80	Somme	1	2 550	489 023	1 235 009	1	123,501	1,235
81	Tarn	1	1 891	287 200	762 798	1	76,280	0,763
83	Var	1	6 848	1 134 266	4 853 353	1	485,335	4,853
84	Vaucluse	1	1 385	322 142	1 001 529	1	100,153	1,002
85	Vendée	1	5 574	796 886	2 292 866	1	229,287	2,293
87	Haute Vienne	1	1 548	227 767	890 448	1	89,045	0,89
90	Territoire de Belfort	1	557	138 312	359 263	1	35,926	0,359
91	Essonne	2	4 137	1 376 357	8 516 417	2	425,821	8,516
92	Hauts-de-Seine	1	1 713	1 015 568	4 258 224	1	425,822	4,258
93	Seine-St-Denis	2	2 147	790 823	6 090 368	2	304,518	6,090
94	Val-de-Marne	2	2 127	702 123	4 942 800	2	247,140	4,943
95	Val d'Oise	1	2 930	876 270	3 032 639	1	303,264	3,033
971	Guadeloupe	1	719	89 459	253 364	1	25,336	0,253
972	Martinique	0,5	1 428	228 580	512 896	1	102,579	1,026
973	Guyane	0,5	386	128 729	175 512	1	35,102	0,351
974	La Réunion	1,4	4 890	726 456	2 920 437	1,4	208,603	2,920
71(2)	dépts assujetis	1,057	188 206	36 622 378	122 617 459	1,160	11598,454	134,497
29	autres dépts	ni	nc	nc	nc	1	4737,397	47,374
TOTAL GENERAL							16335,851	181,871

nc: données non disponibles - ni: taxe non instituée

(1) assiette globale des 29 départements non assujetis: évaluée sur la base de (29/71)x(base globale des 71 dépts assujettis)

(2) nombre de départements ayant institué la TDENS.

(*) taux moyen (différencié selon les catégories).

TEXTES JURIDIQUES CONCERNANT LA POLITIQUE DE PROTECTION DES ESPACES NATURELS SENSIBLES PAR LES DEPARTEMENTS

- Décret n° 59-768 du 26 juin 1959 tendant à préserver le caractère du littoral Provence – Côte d’Azur (JO du 27 juin 1959)
- Loi de Finances du 23 décembre 1960 (JO du 24 décembre 1960)
- Loi n° 76-1285 du 31 décembre 1976 portant réforme de l’urbanisme, chapitre IV – Dispositions tendant à renforcer la protection de la nature (JO du 1^{er} janvier 1977)
- Décret n° 77-758 du 7 juillet 1977 modifiant le code de l’urbanisme et pris pour l’application des dispositions relatives aux périmètres sensibles du chapitre IV de la loi n° 76-1285 du 31 décembre 1976 portant réforme de l’urbanisme (JO du 10 juillet 1977)
- Loi n° 85-729 du 18 juillet 1985 instituant la TDENS
- Décret n° 86-516 du 14 mars 1986 relatif aux espaces naturels sensibles
- Loi du 23 décembre 1986 modifiant la loi du 18 juillet 1985
- Loi n° 86-841 du 17 juillet 1986 concernant le code de l’urbanisme
- Décret n° 87-284 du 22 avril 1987 modifiant diverses dispositions du code de l’urbanisme
- Circulaire du 9 mai 1988 relative au droit de préemption
- Loi n° 92-3 du 3 janvier 1992 sur l’eau
- Loi n° 95-101 du 2 février 1995 relative au renforcement de la protection de l’environnement
- Circulaire n° 95-62 du 28 juillet 1995
- Loi n° 99-533 du 25 juin 1999 d’orientation pour l’aménagement et le développement durable du territoire
- Loi n° 99-574 du 9 juillet 1999 d’orientation agricole
- Circulaire n° 99-63 du 10 septembre 1999
- Loi de finances n° 99-1126 du 28 décembre 1999
- Loi 2000-1208 du 13 décembre 2000 relative à la solidarité et au renouvellement urbains
- Loi n° 2001-602 du 9 juillet 2001
- Code de l’urbanisme, chapitre II – Espaces naturels sensibles des départements, articles L.142-1 à L. 142-13 et R.142-1 à R.142-18

SIGLES ET ACRONYMES

- ADF : Association des départements de France
- AEE : Agence européenne de l'environnement
- AFIT : Agence française d'ingénierie touristique
- APCG : Association des présidents de Conseils généraux
- ATEN : Atelier technique des espaces naturels
- BNDENP : Base nationale de données sur les espaces naturels protégés
- CAUE : Conseil architecture, urbanisme et environnement
- CEE : Communauté économique européenne
- CGGREF : Conseil du génie rural, des eaux et des forêts
- CGPC : Conseil général des ponts et chaussées
- CIADT : Comité interministériel pour l'aménagement et le développement du territoire
- CNIE : Conseil national de l'information environnementale
- CNPN : Conseil national pour la protection de la nature
- CNRS : Centre national de la recherche scientifique
- CPER : Contrat de plan Etat / Région
- CREN : Conservatoire régional des espaces naturels
- CSP : Conseil supérieur de la pêche
- CSRPN : Conseil scientifique régional du patrimoine naturel
- CTE : Contrat territorial d'exploitation
- DDAF : Direction départementale de l'agriculture et de la forêt
- DDE : Direction départementale de l'équipement
- DGUHC : Direction générale de l'urbanisme, de l'habitat et de la construction
- DIREN : Direction régionale de l'environnement
- DNP : Direction de la nature et des paysages
- DOCOB : Document d'objectif
- DOM : Département d'outre-mer
- D4E : Direction des études économiques et de l'évaluation environnementale
- ENITA : Ecole nationale des travaux agricoles
- ENS : Espace naturel sensible
- EPCI : Etablissement public de coopération intercommunal
- ICOMOS : *International council for monuments and sites*

- IFEN : Institut français de l'environnement
- IFREMER : Institut français de recherche pour l'exploitation de la mer
- IGE : Inspection générale de l'environnement
- INSEE : Institut national de la statistique et des études économiques
- LOADDT : Loi d'orientation pour l'aménagement et le développement durable du territoire
- LPO : Ligue française pour la protection des oiseaux
- MAAPAR : Ministère de l'agriculture, de l'alimentation, de la pêche et des affaires rurales
- MEDD : Ministère de l'environnement et du développement durable
- MEFI : Ministère de l'Economie et des finances
- MELT : Ministère de l'Équipement, des transports, du logement, du tourisme et de la mer
- MNHN : Muséum national d'histoire naturelle
- ONCFS : Office national de la chasse et de la faune sauvage
- ONF : Office national des forêts
- ODNP : Observatoire des données sur la nature et le paysage
- PEDIPR : Plan départemental des itinéraires de promenade et de randonnée
- PIB : Produit intérieur brut
- PLU : Plan local d'urbanisme
- PPR : Plan de prévention des risques naturels
- PTE : Projet territorial de l'Etat
- REN : Réseau écologique national
- RNDE : Réseau national des données sur l'eau
- RNDNP : Réseau national des données sur la nature et le paysage
- RTM : Restauration des terrains de montagne
- SANDRE : Système d'administration national des données relatives à l'eau
- SCI : Société civile immobilière
- SCOT : Schéma de cohérence et d'organisation territoriale
- SIG : Système d'information géographique
- SIGI : Système d'information géographique interministériel
- SPN : Service du patrimoine naturel
- SRADDT : Schéma régional d'aménagement et de développement durable du territoire
- SRP : Service de la recherche et de la prospective
- SSCENR : Schéma de services collectifs des espaces naturels et ruraux
- TDCAUE : taxe départementale des conseils architecture, urbanisme et environnement
- TDENS : Taxe départementale des espaces naturels sensibles
- TFNB : Taxe sur le foncier non bâti

TLE : Taxe locale d'équipement

TPG : Trésorier payeur général

UICN : Union internationale pour la conservation de la nature

ZEC : Zone d'expansion de crue

ZNIEFF : Zone naturelle d'intérêt écologique, faunistique et floristique

ZPS : Zone de protection spéciale

ZSC : Zone spéciale de conservation