

**Etude réalisée pour la DATAR**

**Bilan des interventions financières existantes  
concernant directement et indirectement les espaces naturels**

**Rapport final**

**Contrat DATAR**

Coordonné par la :

**SMASH**

**4 Septembre 1998**

**Lionel Cauret**

Avec le concours du :

**CIRED/EHESS/CNRS**

## INTRODUCTION

La question environnementale concernant la gestion des espaces naturels connaît de nos jours en France un gain d'intérêt sans doute irréversible, poussé par la pression internationale et la prise de conscience citoyenne. Or '*la fiscalité française ignore l'environnement*' (Sainteny 1991) et n'offre que peu de moyens affectés à un tel objectif. Ainsi, les collectivités locales les plus soucieuses de leurs espaces naturels supportent des charges supplémentaires liées à leur gestion écologique et se privent des ressources financières potentielles qu'un projet d'aménagement aurait pu générer. De même, les propriétaires privés n'ont pas de compensation correspondantes aux servitudes imposées. Pourtant, des moyens d'incitation seraient nécessaires pour contrer ou accompagner les grands changements tendanciels affectant les paysages et les espaces naturels :

- . la substitution des formes traditionnelles de gestion rurale par des pratiques plus rationalisées et plus spécialisées ;
- . l'accroissement de la taille des exploitations agricoles (disparition de bois, haies, bosquets...), entraînant en parallèle une pression spéculative forte ;
- . l'évolution régionalisée des utilisations des sols (régions 'intensives' et régions d'abandon) menaçant la continuité territoriale, avec *in fine* une réduction lente mais tendancielle de la surface des espaces naturels non transformés ;
- . l'importance croissante de l'abandon et de la déprise (landes, garrigues, friches...) notamment pour des zones rurales à problèmes structurels ou pour cause de diversification, pouvant générer des risques naturels ;
- . l'expansion urbaine (artificialisation des sols, mitage) doublée d'une hétérogénéité des formes de constructions, loin des formes de construction typiques ;
- . Les revendications citoyennes de plus en plus forte en faveur du cadre de vie ;

- . la confrontation de plus en plus marquée d'intérêts souvent contradictoires (agriculture, tourisme vert, maisons secondaires, zones protégées...), d'ordre économique, social, environnemental, opposant notamment objectifs de court terme et de long terme ;
- . la superposition confuse du rôle des différentes autorités compétentes en matière d'environnement (Etat, régions, départements, communes...), de leurs objectifs respectifs et de leur outils d'intervention ;

Trois lieux de conflit aux implications diverses apparaissent alors : 1/ les zones à dominante agricole et forestière (dégradation des sols, du pays traditionnel, déprise agricole et abandon...) ; les zones ayant un intérêt écologique majeur et remarquable (parcs, réserves...) ; les zones soumises à la forte pression de l'artificialisation (préservation d'espaces verts, défense d'une certaine biodiversité...).

Il est utile également, avant d'entamer notre étude, de rappeler quelques généralités. Concernant la Surface Agricole Utilisée (SAU), elle est aujourd'hui utilisée aux deux tiers par des cultures et au tiers par des prairies permanentes. L'agriculture représente 60% du territoire national, la forêt autour de 30%. 90% de la surface des EN, soit 47 millions d'ha, sont donc utilisés à des fins principalement productives <sup>1</sup>. Cette répartition est à peu près constante depuis deux siècles, malgré l'accroissement de l'artificialisation des sols, les gains de productivité, la limitation des productions et, phénomène plus récent et en augmentation, la déprise agricole.

Cette répartition rappelle surtout que sylviculteurs et agriculteurs sont les premiers gestionnaires des espaces naturels avec des activités aux effets pouvant être réversibles contrairement à ceux de l'urbanisation. Si les propriétés communales sont importantes surtout sous la ligne Charleville Mézières / Bordeaux et si 11 % des forêts sont domaniales et 17 % relèvent d'autorités publiques hors Etat gérées par l'ONF, 72 % sont privées mais atomisées et morcelées. Enfin, les 29 millions d'ha de surface agricole sont gérées à 45% en faire-valoir direct et à 55 % en fermage (mode en pleine expansion).

---

<sup>1</sup> Enquête TERUTI du SCEES, Ministère de l'Agriculture 1990

**1/ Un quart du territoire français présente une valeur écologique identifiée par l'inventaire des ZNIEFF. La France est signataire de différentes conventions internationales qui l'obligent à mettre en place des dispositifs juridiques et pratiques pour la préservation des sites naturels et des espèces :**

Convention de Ramsar (2 février 1971) sur les zones humides internationales,  
15 en France pour 735.000 ha.

Convention de Bonn (23 juin 1979) sur la préservation de la faune sauvage,  
58 espèces concernées.

Convention de Berne (23 juin 1979) sur la conservation de la vie sauvage et du milieu naturel,  
66 espèces floristiques en France, espèces animales.

Directive européenne n° 79-409 sur la conservation des oiseaux sauvages ;  
99 Zones de Protection Spéciales en France pour 707 000 ha.

Directive européenne n° 92-43 dite « directive habitats »,  
définition de Zones Spéciales de Conservation.

**2/ Au niveau national, des procédures réglementaires de classement appuyées par des aides de l'Etat permettent la protection à long terme d'espaces bien définis aux qualités jugées remarquables :**

a) Parcs nationaux et Réserves naturelles sont préservés pour leur richesses naturelles (2% du territoire) ; voir également les zones à protection réglementaire (forêts de protection, arrêtés de biotopes...) ;

b) Sites classés et sites inscrits sont protégés au titre des paysages ;

**3/ Il existe d'autres moyens complémentaires d'intervenir plus ou moins directement en faveur des espaces naturels 'banals' mais majoritaires, présentant une valeur écologique et/ou paysagère majeure :**

a) **la maîtrise foncière des espaces**, impliquant l'acquisition, l'aménagement, la réhabilitation et/ou la gestion des terrains (Conservatoire National du Littoral et des Espaces Lacustres, CREN, utilisation de la TDENS). Elle vise à la fois le privé (dont conservatoires régionaux), les collectivités, l'Etat ; voir également les réserves pêche et chasse.

b) **la réglementation générale** sur la protection de l'environnement : droit de l'urbanisme, y compris POS, ZPPAU et lois Montagne et Littoral ; droit sectoriel sur l'eau, les déchets et lutte contre les risques naturels ;

c) **les politiques contractuelles** comme les Plans de Développement Durable pour mesures agri-environnementales entre les gestionnaires d'espaces naturels et les propriétaires privés, ainsi que les parcs naturels régionaux (PNR) ;

**4/ Toutes ces mesures ne sont efficaces que si elles sont appuyées par des mesures financières. Or l'existence d'un principe implicite mais général de non indemnisation des servitudes pour les propriétaires, ainsi que les distorsions introduites par les outils fiscaux ou financiers variés jouent *in fine* en défaveur du patrimoine naturel.**

a) il existe un principe de fait de non indemnisation des servitudes (ex. du FCTVA) ;

b) les effets positifs ou négatifs de la fiscalité locale ne sont pas toujours bien connus, ni pris en compte (taxes professionnelle, d'équipement, TFB, pylônes, publicité...);

**5/ D'autant plus que les politiques nationales ayant des incidences sur la gestion de l'espace n'intègrent qu'à la marge les préoccupations environnementales :**

a) la PAC, malgré la réforme de 1992 introduisant les mesures agri-environnementales, reste dans une logique structurelle maintenant l'intensification des pratiques agricoles. L'écart entre les aides aux grandes cultures (au-delà de 2500 F / ha) et les aides aux prairies demeure trop important ; le cas exemplaire des zones humides, concernées par les effets directs et indirects de la PAC et de la fiscalité locale ;

b) les différentes politiques conduites par l'Etat (aménagement du territoire, logements, transports, via DGF, DGE, FNPTP, TRDP/ZRR...) concourent à l'étalement urbain et à la consommation d'espaces ;

**6/ Seuls quelques taxes et outils financiers sont affectés à la gestion des espaces naturels en général. Ils sont insuffisants, notamment pour l'action des collectivités locales qui doivent se contenter de la TDENS facultative, de la taxe départementale pour le financement des CAUE, ainsi qu'indirectement des taxes communales sur le défrichement et de séjour. Voir également le FGER géré par les CODEGE.**

a) Les collectivités locales, et tout particulièrement les communes, ont de par la loi un rôle de gestionnaire et de garant du territoire, impliquant notamment la protection des milieux naturels pourtant encore trop rarement mise en oeuvre (art. L.110, art L.121-10...). Des principes clairs existent mais font appel au pouvoir d'appréciation du décideur.

b) La défiscalisation sert surtout à la reconquête de l'espace sans augmenter le coût de production, alors que les aides financières directes (TDENS, FGER) concernent plutôt des zones particulières.

**7/ Dans les dernières années, de nombreuses propositions ont été faites afin de modifier les outils fiscaux et financiers existants (DGF, TFNB, FGER, TDENS...), mais elles n'ont pas, pour la plupart, été discutées.**

a) Réformes proposées durant ces dernières années de la DGF, la TFNB, le FGER et la TDENS : voir notamment les rapports Sainteny (mars 1991) sur la protection des zones humides, Lloyd (mai 1991) et Jouve (septembre 1991) sur

l'aménagement de la fiscalité, Legrand (fin 1993), Hugot et Soria (octobre 1994) sur la gestion des espaces remarquables et des paysages... ainsi que les 100 propositions de la Loi Barnier ;

b) Seules la création de la DDR (développement rurale) en 1993 et quelques taxes locales aux effets limités issues de la Loi Barnier (sur les véhicules empruntant un pont entre le continent et une île, sur les passagers maritimes à destination d'espaces naturels protégé) ont été adoptées;

## **8/ Remarques finales**

Le bilan des interventions financières existantes concernant directement et indirectement les espaces naturels montre clairement la différence de priorité entre les sites exceptionnels et les espaces naturels 'banals'. Ces derniers bénéficient de bien peu de moyens, fiscaux ou autres, incitant les propriétaires, les communes... à mieux les gérer, les protéger, les entretenir ou les réhabiliter. Les nombreuses réformes fiscales déjà envisagées (et que nous avons analysées) mais sans réels succès révèlent à la fois une prise de conscience d'un nécessaire besoin social, et leur incompatibilité partielle avec les enjeux et les politiques économiques actuels au niveau local notamment.

**1/ Un quart du territoire français présente une valeur écologique identifiée par l'inventaire des ZNIEFF. La France est signataire de différentes conventions internationales qui l'obligent à mettre en place des dispositifs juridiques et pratiques pour la préservation des sites naturels et des espèces :**

Convention de Ramsar (2 février 1971) sur les zones humides internationales, soit pour la France quinze zones couvrant 735.000 ha.

Convention de Bonn (23 juin 1979) sur la préservation de la faune sauvage, 58 espèces concernées.

Convention de Berne (23 juin 1979) sur la conservation de la vie sauvage et du milieu naturel, 66 espèces floristiques en France, espèces animales.

Directive européenne n° 79-409 sur la conservation des oiseaux sauvages ; 99 Zones de Protection Spéciales en France pour 707 000 ha.

Directive européenne n° 92-43 dite « directive habitats », définition de Zones Spéciales de Conservation.

**Les ZNIEFF** ou zones naturelles d'intérêt écologique, faunistique et floristique s'intègrent dans une mesure lancée en 1982 par le Ministère de l'Environnement et le Musée National d'Histoire Naturelle pour dresser un inventaire des sites ayant un intérêt écologique évident. Quelques 14.000 sites ont ainsi été inventoriés, représentant 25% du territoire. Ce inventaire n'a aucune valeur juridique, sauf dès lors qu'il est repris dans un document d'urbanisme.

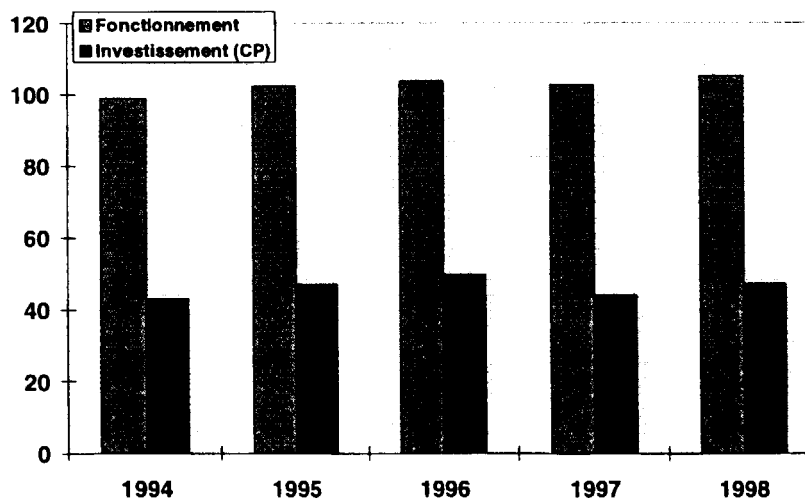
**2/ Au niveau national, des procédures réglementaires de classement appuyées par des aides de l'Etat permettent la protection à long terme d'espaces bien définis aux qualités jugées remarquables :**



a) Parcs nationaux et Réserves naturelles sont préservés réglementairement pour leur richesses naturelles (2% du territoire) ; voir également les zones à protection réglementaire (forêts de protection, arrêtés de biotopes...) ;

**Les parcs nationaux**, créés par la Loi du 10 juillet 1960, sont au nombre de sept et comprennent : *Vanoise et Port Cros* (1963) ; *Pyrénées Orientales* (1967) ; *Cévennes* (1970) ; *Ecrins* (1974) ; *Mercantour* (1979) ; *Guadeloupe* (1984). Trois sont en projet (*Iroise, Guyane et Corse*). Ils sont financés à 95 % par l'Etat (en 1998, 118 MF en fonctionnement, 44 MF en investissements). La superficie totale des zones centrales des parcs nationaux représente 370.000 ha et celle de leurs zones périphériques 920.000 ha. Chaque parc est un établissement public administratif avec pouvoir réglementaire et gestionnaire. Il entretient à ses frais les territoires et le bâti. En terme d'emplois, les parcs emploient directement 380 agents permanents et 200 occasionnels. Il est à noter que la gestion des zones périphériques, du point de vue paysager, présente de nombreuses difficultés, alors qu'ils profitent de l'activité générée par ceux-ci.

### Evolution du budget des parcs nationaux (MF)



d'après source DNP/MATE

**Les réserves naturelles** sont apparues à partir de 1957, surtout pour protéger les zones humides. Les 141 réserves naturelles ont été complétées depuis 1976 par l'apport des 117 réserves naturelles volontaires. Leur nombre devrait passer à 250 d'ici 2016. En 1998, elles représentent 443.000 ha de réserves naturelles

(dont 299.000 ha outremer) et 12.000 ha de réserves naturelles volontaires. Elles sont gérées par une centaine d'organismes protégeant principalement des zones humides, des zones de montagne et de littoral. Mises en oeuvre par le préfet, les réglementations peuvent être très contraignantes ou au contraire très souples selon les cas. Elles sont financées par l'Etat. En 1998, elles bénéficient de 37 MF de fonctionnement et 14 MF d'investissements, provenant des crédits publics (Ministère Aménagement Territoire et Environnement, collectivités locales), soit en moyenne par réserve et par an, 300 kF en fonctionnement et 200 kF en investissements. La gestion revient en moyenne à 250 F / ha. Elle est confiée le plus souvent à une association, un établissement ou une collectivité <sup>2</sup>. Il est intéressant de noter l'apparition d'un génie écologique 'exportable' pour la gestion des réserves écologiques. Au 20 juin 1995, 120 de ces sites représentaient 80 agents permanents et 320 occasionnels.

**Quelques zones sont également frappées d'une protection réglementaire**, la plupart du temps sous l'action de l'Etat, à des fins autres qu'environnementales : quelques 80.000 ha de forêts dites de protection (limitation du risque naturel) ; plus de cent réserves biologiques domaniales ; périmètres de protection de captage des eaux (objectif sanitaire) ; quelques 150 biotopes remarquables protégés par des arrêtés préfectoraux. Les POS, relevant de la compétence communale, peuvent également protéger certains sites.

b) Sites classés et sites inscrits sont protégés au titre des paysages ;

**Les sites classés** (2670 en janvier 1996) pour quelques 2000 km<sup>2</sup>, relèvent de la Loi du 2 mai 1930, qui faisait le pendant pour les sites de la loi de 1913 sur les monuments historiques. Toute modification du bâti nécessite l'autorisation du Ministre de l'Environnement sur avis du directeur régional Environnement et de la commission départementale des sites. Mais les contraintes des sites classés pesant sur les propriétaires ne sont pas appuyées par des avantages particuliers en faveur de la gestion de l'état naturel. De plus, leur cartographie est mal connue.

---

<sup>2</sup> 21% sont des instances locales, 20 % des établissements publics (ONF, ONC...) et 59 % des associations.

**Concernant les sites inscrits** (5102 en janvier 1996), ils n'ont qu'une reconnaissance locale. Cela implique que tout projet de construction doit être signaler pour avis simple à l'architecte des bâtiments de France (mais pas pour modification du paysage).

Dans les deux cas, qui traduisent la richesse paysagère nationale, la loi de 1930 n'a prévue aucune déduction fiscale. De plus, les crédits de compensation prévus initialement (chap. 44-10/11 et 65-23/40 du budget du Ministère de l'Équipement) sont de fait quasi-nuls. Seuls les quelques 18 'grands sites' tels que Gavarnie, Pointe du Raz et Gorges de l'Ardèche, ont bénéficié de crédits importants (500KF d'études et entre 3 et 5 MF de travaux).

**3/ Il existe d'autres moyens complémentaires d'intervenir plus ou moins directement en faveur des espaces naturels 'banals' mais majoritaires, présentant une valeur écologique et/ou paysagère majeure :**

a) la maîtrise foncière des espaces, impliquant l'acquisition, l'aménagement, la réhabilitation et/ou la gestion des terrains (Conservatoire National du Littoral et des Espaces Lacustres, CREN, utilisation de la TDENS). Elle vise à la fois le privé (dont conservatoires régionaux), les collectivités et l'Etat ;

**Le Conservatoire National du Littoral et des Espaces Lacustres** a été créé par la Loi du 10 juillet 1975 afin de défendre le littoral, espace rare et fragile par l'acquisition foncière. En 1998, il bénéficie de 16.7 MF de fonctionnement et 125MF d'investissement. En juillet 1997, son action portait sur 51.000 ha répartis sur 380 sites pour 600 km de côtes et 100 km de rives de lacs et d'étangs littoraux. Aujourd'hui, 10% des côtes sont propriétés du Conservatoire. Le coût de fonctionnement varie par site, de 62kF à 610kF selon l'importance de la gestion écologique et l'animation du site. L'action reste primordiale là où il y a une forte pression foncière. Mais 50% des côtes sont déjà urbanisées. Le rythme d'urbanisation (bâtiments neufs) y est quatre fois supérieur à la moyenne relevée dans les communes hors littoral. En 1997, le Conservatoire employait 37 agents permanents et 600 contrats emplois-solidarité. Seul un accroissement des moyens

d'acquisition du Conservatoire pourrait permettre un élargissement de ses actions. Face à l'efficacité reconnue du Conservatoire, il a été parfois envisagé d'étendre ses compétences aux zones humides hors littoral ou, comme préconisé dans le Rapport Jouve, de regrouper le Conservatoire avec les parcs naturels pour constituer un *Conservatoire des Espaces Naturels Remarquables* (mais risque de moyens limités et de manque de lisibilité).

**Les Conservatoires Régionaux des Espaces Naturels (CREN)** fonctionnent sous forme associative (bénévolat populaire) qui colle au terrain. Ils ont une double fonction de mise en gestion (bail emphytéotique, convention de gestion...) à l'acquisition des EN. Les 21 CREN sont financés sur fonds publics et privés, très variables selon chaque projet, pour un montant annuel total de 50 MF (2 MF de subventions par le Ministère de l'Environnement pour le fonctionnement, 5 MF de subvention par le Ministère de l'Environnement pour l'investissement). En 1994, 13.000 ha étaient concernés, employant 107 'temps plein' et 106 'temps partiel'. Les CREN ont toujours recherché à obtenir une reconnaissance officielle et certains avantages (droit de préemption, exonération de certaines taxes...). Une labellisation des Conservatoires régionaux irait dans ce sens, qui permettrait de rendre plus cohérente leurs actions entre elles et au regard de la politique nationale.

**Les espaces naturels sensibles financés par la TDENS** (voir plus loin) et protégés au niveau départemental sont également le résultat d'une politique de protection par maîtrise foncière (autour de 30.000 ha).

A court et moyen termes, relevons également **les réserves de pêche et de chasse**, même si elles relèvent d'un mode de gestion particulier. Une série de taxes et redevances existe pour la gestion de ces réserves. Ainsi, la taxe sur le permis de chasse est affectée à l'Etat (200F / permis, 80F pour duplicata, 60F pour visa) et aux communes (montant inconnu). Elle est obligatoire. Son produit a rapporté pour l'Etat 126 MF en 95-96. La redevance cynégétique est perçue par l'Office National de la Chasse. Elle est obligatoire et permet de chasser dans plusieurs départements ou partout en France (937F), ainsi que différents types de gibiers. Son produit a atteint 430 MF en 95-96. Les mêmes outils existent pour la

pêche. Il est à noter que des conventions entre agriculteurs et associations de chasseurs ont déjà été passées (préservation des haies, de certains types de cultures garantissant le maintien des gibiers), ainsi qu'entre agriculteurs et professionnels du tourisme. Ce type de relations, outre l'aspect environnemental, a le mérite dans certains cas de faire apparaître les prix négociés du service 'gestion des espaces naturels', du fait du paiement direct.

b) la réglementation générale sur la protection de l'environnement : droit de l'urbanisme, y compris POS, ZPPAU et lois Montagne et Littoral ; droit sectoriel sur l'eau, les déchets ; lutte contre les risques naturels...

De nombreuses activités sont réglementées dans leurs relations et leurs impacts avec l'espace : construction, hygiène et santé, exploitation des sous-sols, équipements, aménagement. Le plus souvent, ces compétences réglementaires relèvent de l'autorité de l'Etat. Mais le maire, parce qu'il est en charge de la police municipale, a devoir et pouvoir de contrôler tout ce qui a trait à l'hygiène, à la santé, à la salubrité, objets pouvant directement interférer avec la gestion des espaces naturels.

Le traitement des paysages est un problème relativement nouveau, hors réserves et parcs nationaux. En 1979, une 'mission des paysages' avait abordé la question (paysages routiers, industriels, agricoles). La Loi du 8 janvier 1993 étendit aux paysages la ZPPAU créée par arrêté du préfet de région. L'article L.421-2 du code de l'urbanisme (loi du 9 février 1994) a renforcé la prise en compte des paysages, à l'initiative de la commune, dans **les plans d'occupation des sols (POS)**. Il instaure une obligation de prendre *'en compte la préservation de la qualité des paysages et la maîtrise de leur évolution'* (art. L 123-1), complétée dans la partie facultative du POS par une possibilité d' *'identifier et de localiser les éléments de paysages à protéger ou à mettre en valeur'* (art L 123-1-7). Mais cela suppose une évaluation paysagère préalable. De plus, la protection de sites par les documents d'urbanisme (zones ND des POS) n'est pas réglementaire et donc peu contraignante. Les POS intégrant l'environnement sont peu nombreux,

pas toujours appliqués, trop souvent révisés<sup>3</sup> et d'une manière générale, trop rarement à vocation intercommunale pour planifier l'occupation des sols. Néanmoins, de nombreuses communes rurales, de montagne ou de littoral, l'ont acceptée, induisant la protection de quelques 80.000 ha.

Afin de dépasser ces limites des POS et notamment d'intégrer des règles de procédures (études d'environnement, paysagères, d'impacts), un 'chantier POS' a été lancé en 1996 par la DAFU (Ministère de l'Équipement) afin de permettre une meilleure prise en compte des préoccupations telles que risques naturels, environnement, qualité de l'air dans les POS. Il est ainsi conseillé aux communes de mener des expertises écologiques et de prendre en considération les ZNIEFF. Notons également les six expériences en cours de **Directives Territoriales d'Aménagement** (DTA) instaurées par la loi d'aménagement et de développement du territoire du 4 février 1995. Elles devraient permettre à l'État de trouver un juste équilibre entre développement et environnement, notamment là où les lois Montagne et Littoral devaient s'appliquer mais ont souffert d'un déficit d'application<sup>4</sup>. Enfin, il y a les directives paysagères pour protéger les lointains, créées par arrêté du Ministre de l'Environnement (5 sites étaient en projet en 1994).

Certains objectifs réglementaires rejoignent les objectifs de la politique de défense des espaces naturels. Ainsi, **la gestion des risques naturels** et leur prévention peut en partie recouvrir la politique environnementale. Relevons comme mesures envisagées : 1/ l'incitation fiscale pour des travaux de précaution contre le risque comme la construction parasismique aux Antilles, avec double dividende évident (allègement de l'imposition des ménages, amortissement sur un an...) ; 2/ débroussaillage contre le feu, obligatoire mais rarement réalisé, d'où l'idée d'introduire un système de pénalisation ; 3/ l'exonération ou la réduction de la TFNB pour des EN gelés pouvant dès lors induire des risques d'inondation ; 4/ l'augmentation du Fonds de Prévention des Risques (FPR, 120 MF), dît Fonds Barnier, en faisant passer le taux de ponction sur la surprime 'catastrophes

---

<sup>3</sup> 'Les nouveaux enjeux de la planification' - H. Montant in Equipement Magazine, Ministère de l'Équipement, des transports et du logement - n° 95 mars 1998

<sup>4</sup> La prise en compte de l'environnement dans les projets de travaux et d'aménagement et les politiques territoriales - Séminaire annuel de la sous-direction de l'aménagement et des paysages / DNP - Cité Universitaire, Paris - 28 mars 1996

naturelles' perçue sur les contrats d'assurances multirisques (véhicules et habitation) de 2,5 à 10 % <sup>5</sup>.

De même, **la gestion de l'eau** possède des points communs avec la gestion des espaces naturels : 1/ des propositions pour réformer la DGF, la TFNB... sont faites pour protéger les zones humides même s'il est difficile d'estimer les coûts de telles mesures ; 2/ la création envisagée d'une nouvelle redevance 'inondation' via une modification du régime de l'eau, afin de faire passer les fonds de 110 MF à 300 MF pour mieux prévenir les crues ; 3/ la création d'une incitation fiscale pour favoriser le maintien de prairies sur des surfaces inondables plutôt que des cultures fragiles ; 4/ la correction de l'éligibilité au FCTVA pour les communes qui se chargent, en cas de propriétaires défaillants <sup>6</sup>, de l'entretien des bords d'un cours d'eau mais qui ne peuvent pas actuellement récupérer la TVA sur ces travaux.

c) les politiques contractuelles comme les Plans de Développement Durable pour mesures agri-environnementales entre les gestionnaires d'espaces naturels et les propriétaires privés, ainsi que les parcs naturels régionaux (PNR) :

**Les Plans de Développement Durable (PDD)** entrent dans cette logique. Ils visent à expérimenter les possibilités de mettre en place des systèmes d'exploitations agricoles durables à partir d'une démarche territoriale, économiquement viables, intégrant la qualité environnementale et le développement local. Ils comportent un volet paysager important. Des PDD se mettent en place progressivement depuis 1992, sous l'égide du Ministère de l'Agriculture. Il s'agit non pas d'une prime, mais d'un contrat sur cinq ans renouvelables entre l'exploitant et l'Etat, voire parfois les collectivités locales. L'exploitant s'engage à renforcer la cohérence entre diversification des activités, entretien de l'espace et du patrimoine, loisirs de nature et animation du monde rural, et à prendre en compte les dimensions sociale et environnementale au même titre que la fonction de production.

---

<sup>5</sup> Le FPR permet des expropriations pour risque naturel. Le reliquat sert à la cartographie ainsi qu'à une nouvelle dotation autonome pour les Alpes.

<sup>6</sup> Une loi Napoléonienne de 1807 oblige le propriétaire privé d'un terrain juxtant un cours d'eau à l'entretenir ainsi qu'une zone de quelques mètres de chaque côté.

Les PDD impliquent donc une réorientation de la production, générant soit une augmentation des charges d'exploitation, soit une production moins rentable, soit des contraintes d'organisation (retardement des fauches pour assurer la reproduction animale par exemple). En contrepartie de ces contraintes liées à la production d'un service collectif non marchand, une rémunération est versée. Chaque projet est soumis à la commission départementale d'orientation de l'agriculture, puis à la signature du préfet. C'est un concept global qui concerne directement les agriculteurs.

Il y a financement du diagnostic à l'échelle de chaque région. L'Etat accompagne l'agriculteur soit avec une aide exceptionnelle d'expérimentation de 30.000F (en moyenne), soit avec des bons de commande pour une valeur de 10.000F. Ces PDD ont engagés 30 MF en 1994. En 1996, 68 MF pour la phase d'études (gestion ANDA) et 32 MF pour la phase de contractualisation (gestion CNASEA). Quelques 1200 exploitations ont été concernées dans 59 zones du territoire métropolitain.

**Les parcs naturels régionaux** (PNR) existent depuis 1967, partenariat particulier entre l'Etat et les collectivités locales. Ils doivent permettre de concilier le développement économique et la protection des espaces naturels, d'où la mobilisation des collectivités locales. Parfois aussi, ils permettent le maintien d'un poumon vert dans des conurbations (Brotonne, Chevreuse). Dans chaque cas, il s'agit d'un choix de politique locale, non nationale. Chaque parc régional fait l'objet d'une négociation particulière (budget, financeurs, engagements, résultats...). Ils couvrent à l'heure actuelle 5.521.000 ha. sur 35 sites, soit 10 % du territoire. Ils concernent la moitié des départements.

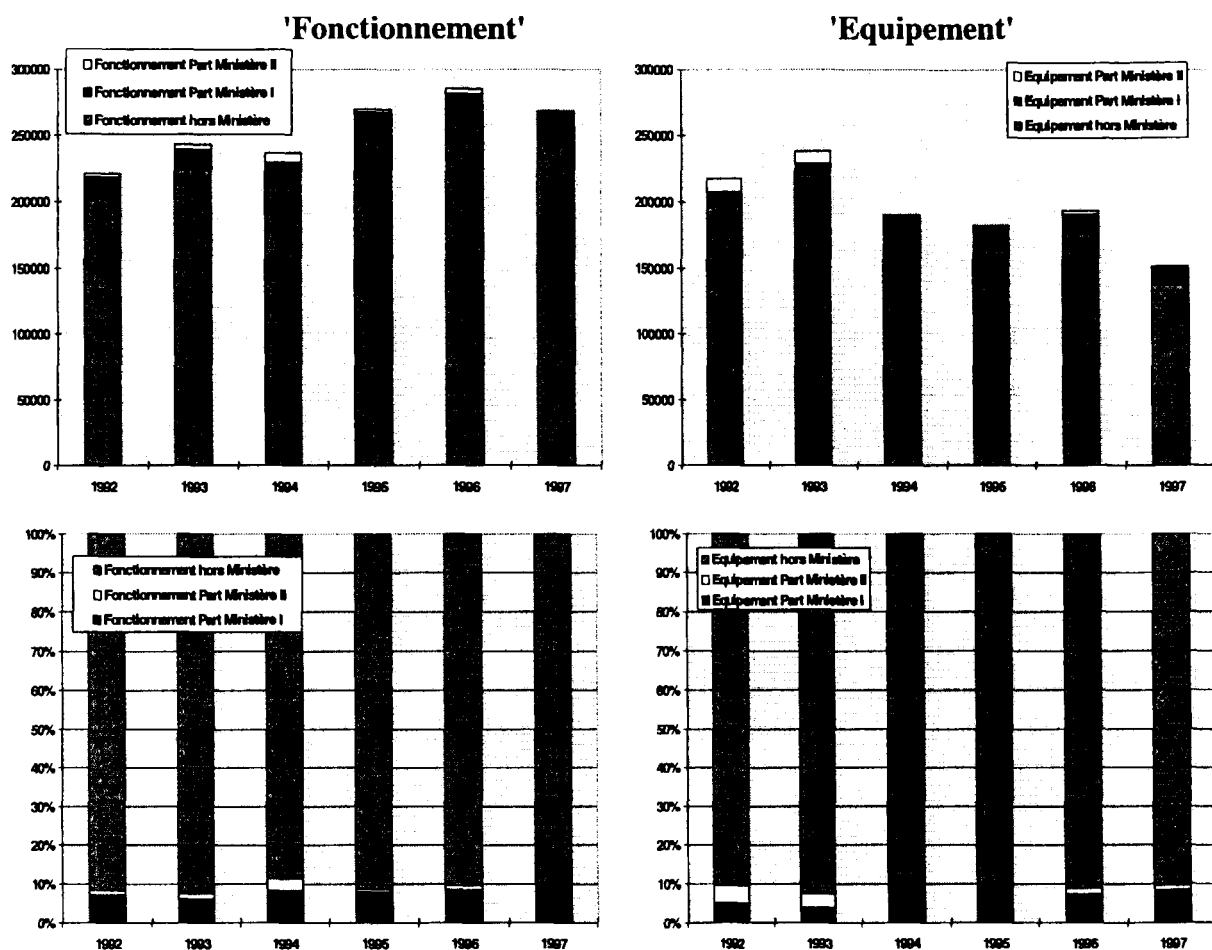
L'existence d'un PNR n'est pas pérenne. L'attribution du label PNR est remise en cause tous les dix ans (décret 88-443 du 25 avril 1988). Cela contribue à faire des PNR des lieux d'excellence. A noter que des communes participantes peuvent se rétracter lors de la redéfinition du label (effet de mitage possible).



Mais la réussite et l'intérêt varient d'un PNR à l'autre. Les premières initiatives se sont parfois traduites par du bâti (construction d'une "Maison de la Nature" ou d'une "Maisons des Métiers" par exemple). Si le PNR de Brotonne bénéficie d'une politique active d'enfouissement des lignes téléphoniques et électriques, il y a parfois pour d'autres PNR un manque de moyens, d'ambition paysagère, de véritable réflexion identitaire des communes impliquées... Le développement d'un outil de gestion analytique adapté et homogène, afin de mieux évaluer les effets, dépenses, investissements de chaque parc régional et de l'action collective, et de les comparer, semble dorénavant indispensable. Citons enfin le cas du PNR du *Marais Poitevin*, dont les deux tiers des zones humides ont disparu en quinze ans malgré le label. Ce label dernier n'a du reste pas été renouvelé.

Le budget global des PNR est en légère augmentation sur les dernières années, bien que l'Etat se désengage progressivement et remplacé par les régions : en 1996, 285MF en fonctionnement et 193MF en investissements. Le montage budgétaire est variable d'un parc à l'autre. En général, les budgets se répartissent comme suit : 50% du budget total viennent des régions ; 30% des départements ; 10% des communes ; 10% de l'Etat (DATAR, Environnement, Aménagement, Tourisme...). Ainsi, le MATE participe à hauteur de 29MF (fonction.) et 15MF (invest.) en 1998. Mais il faut aussi tenir compte des fonds européens, des ressources propres... Le graphique suivant illustre l'évolution des budgets 'fonctionnement' et 'équipement' des PNR, en faisant apparaître les contributions du Ministère de l'Environnement. Les contributions notées I sont strictement 'fonctionnement' et 'équipement', celles notées II correspondant aux financements annexes (objecteurs de conscience, crédits aux réserves naturelles...).

## Evolution des budgets 'Fonctionnement' et 'Equipement' des PNR et de la contribution du Ministère de l'Environnement (en millions de francs)



d'après source DNP/MATE

L'impact 'emplois' des PNR n'est pas négligeable et est à signaler (cf études CDC Consultants de juin 1996). En 1994, les 27 PNR étudiés employaient 5500 personnes : 900 salariés directs, 1200 à 1400 indirects, 2800 à 3200 directement induits (commerces, artisanat...), et de 32000 à 50000 emplois plausibles en tout. L'étude faisait remarquer que la contribution de l'Etat revenait en moyenne à 3700 F/ emplois (l'équivalent d'un RMI) pour des emplois payés de 14.000 à 24.000 F. Parfois, leur recensement a conduit à dresser des inventaires du patrimoine.

**Les espaces naturels sensibles** protégés au niveau départemental et financés par la TDENS (voir plus loin) sont dans leur grande majorité soumis à des conventions de gestion.

Citons enfin **les mesures agri-environnementales** européennes issues de la logique de l'article 19 du règlement CEE 797/85, qui instituait le versement d'une prime annuelle par hectare (de 400 à 1100 F / ha) si le producteur s'engageait contractuellement sur au moins cinq ans à utiliser des méthodes d'exploitation agricole compatibles avec la défense de l'environnement (voir plus loin).

**4/ Toutes ces mesures ne sont efficaces que si elles sont appuyées par des mesures financières. Or l'existence d'un principe implicite mais général de non indemnisation des servitudes pour les propriétaires, ainsi que les distorsions introduites par les outils fiscaux ou financiers variés jouent *in fine* en défaveur du patrimoine naturel.**

a) les effets positifs ou négatifs de la fiscalité locale ne sont pas toujours bien connus, ni pris en compte (taxes professionnelle, d'équipement, TFB, pylônes, publicité...);

Différentes taxes contribuent au budget des communes. Mais non affectées à la gestion des espaces naturels, elles contribuent parfois indirectement à la dépréciation des paysages. Nous reviendrons plus en détail sur les principales d'entre elles (TDENS, TFNB...) dans la suite de notre exposé, notamment sur les critères d'affectation et les nombreuses exonérations défavorables. Signalons ici quelques taxes locales qui peuvent opposer néanmoins le rôle de police du maire pour les espaces naturels à son souci de recettes financières de sa commune.

**La taxe professionnelle**, facteur de la multiplication des sites d'activités en dehors de toute logique intercommunale, pourrait bénéficier d'une meilleure péréquation de l'enveloppe départementale en tenant notamment compte des actions de chaque commune envers la gestion des espaces naturels.

Si la logique de ces différentes politiques d'aménagement du territoire est peu favorable à la gestion des EN, il en va de même avec de nombreuses taxes perçues localement au profit des communes. Ainsi, **la taxe sur le foncier bâti**

recèle en elle-même la distinction faite entre bâti et non bâti. Il est important de rappeler que, si la TFNB actuelle est peu favorable à la gestion des espaces naturels (voir plus loin), la Taxe sur le Foncier Bâti, par les nombreuses exonérations qu'elle autorise, l'est encore moins (abattement de la valeur locative de 50%, car elle présuppose que l'entretien du bâti coûte plus cher que celui du non bâti ; exonération des bâtiments agricoles liés à l'élevage ; exonération pour constructions nouvelles ou conversion d'un bâtiment rural en local d'habitation...).

**La taxe locale d'équipement** est versée au budget de la commune, facultative pour les communes de moins de 10.000 habitants, obligatoire sinon. Son assiette repose sur la construction, reconstruction et agrandissement de bâtiment, à hauteur de 1 à 5% de la valeur de l'ouvrage. Elle a produit 2.4 Mds F en 1993.

**La taxe forfaitaire sur les pylônes** électriques très haute tension est obligatoire et perçue par les communes à leur profit. Elle concerne les pylônes supportant des lignes électriques, pour la location du terrain. Sont assujettis EDF et tout autre transporteur ou distributeur d'électricité, dans la limite (en 1995) de 5589 F par pylône et par an pour une tension comprise entre 200 kV et 350 kV ; 11.182 F par pylône et par an au dessus de 350 kV. Le produit de cette taxe a rapporté cette même année 620MF aux communes et n'est pas affecté.

**La taxe sur la publicité** (code des communes, art. L233-15 et suivants et R233-28) **et la taxe communale sur les emplacements publicitaires fixes** (code des communes, art. L233-81 et suivants) sont une autre source de recettes pour la commune (l'une étant exclusive de l'autre). Affiches et enseignes publicitaires fixes ou mobiles sont ainsi taxées, de 3 à 48 F /m<sup>2</sup> (78 MF en 1994) pour la première taxe, de 76 à 231 F / m<sup>2</sup> pour la seconde (141 MF en 1994), en fonction de la taille, de l'emplacement, de la taille de la commune. Affectée au budget général de la commune, sa logique peut aller à l'encontre de la défense du paysage, notamment en zones périphériques.

**La taxe sur les remontées mécaniques** (Loi 85-30 du 9 janvier 1985) (90+26 MF en 1988, 120+43 MF en 1995) **et celle sur les pistes de ski de fond** (30 MF

en 1988) ont été créées par la Loi Montagne du 9 janvier 1985. Levées facultativement par les communes (<3% des recettes) et les départements (<2% des recettes) sur les recettes de la vente des titres par les exploitants, elles sont le plus souvent affectées aux opérations favorisant la protection en montagne, le développement agricole en montagne, la formation au ski et l'amélioration des accès routiers et ferroviaires.

b) il existe un principe de fait de non indemnisation des servitudes ; ex. du FCTVA;

Un certain nombre de contraintes d'entretien pèse sur les propriétaires privés des terrains : entretien des haies, des terrains en zones inondables, débroussaillage pour lutter contre le risque de feu... Or ces servitudes imposées ne bénéficient d'aucune aide ou avantages fiscaux.

Ainsi, une loi napoléonienne de 1807 oblige encore le propriétaire privé d'un terrain jouxtant un cours d'eau à l'entretenir ainsi qu'une zone de quelques mètres de chaque côté. En cas de propriétaire défaillant, la commune se charge souvent dans les faits des travaux d'entretien. Là encore, cette servitude substituée n'est pas favorisée. En effet, un des cinq critères d'éligibilité des travaux réalisés par la commune au **Fonds de Compensation pour la TVA (FCTVA)** stipule que '*la collectivité bénéficiaire doit être propriétaire de l'équipement pour lequel cette dépense a été engagée*', ce qui **exclut les travaux pour le compte de tiers** (cas particulier pour la coopération intercommunale). Un autre critère stipule que '*le bénéficiaire doit être compétent pour agir dans le domaine concerné*'. En 1998, le taux de compensation s'élève à 16.176 %, ce qui pourrait être une incitation significative.

**5/ D'autant plus que les politiques nationales ayant des incidences sur la gestion de l'espace n'intègrent qu'à la marge les préoccupations environnementales :**

a) la PAC, malgré la réforme de 1992 introduisant les mesures agri-environnementales, reste dans une logique structurelle maintenant l'intensification des pratiques agricoles. L'écart entre les aides aux grandes cultures (au-delà de 2500 F / ha) et les aides aux prairies demeure trop important; le cas exemplaire des zones humides, concernées par les effets directs et indirects de la PAC et de la fiscalité locale ;

**Les premières mesures agri-environnementales** sur fonds européens, sont apparues en 1985, avec notamment l'adoption du fameux **article 19** du règlement CEE 797/85. Cet article permettait un versement aux agriculteurs d'une prime annuelle par hectare (de 400 à 1100 F / ha) s'ils s'engageaient contractuellement sur au moins cinq ans à utiliser des méthodes d'exploitation agricole compatibles avec la défense de l'environnement, la préservation des ressources naturelles, des EN et paysages (zones humides, prairies, paysage à préserver ou zones à biotope sensible). D'autres mesures ont concerné des opérations locales pour limiter l'usage de produits phytosanitaires et favoriser l'entretien et la qualité des paysages (reconversion de terres arables en herbages extensifs, extensification de la production animale...).

6 Mds F étaient prévus pour la France jusqu'en 1997 (1,2 Mds F / an) hors prime à l'herbe, 1/2 à la charge de l'UE, 1/2 sur fonds publics nationaux, la France ayant institué un système national impliquant financièrement les collectivités locales. Contrairement à l'Allemagne et à l'Angleterre, la France a tardé à utiliser ces mesures puis s'est rattrapée depuis 1990 : 5 programmes en 89 (5 MF), 10 en 91, 50 en 92 (100 MF). 18 000 ha furent concernés en 1991 (0,06 % de la SAU), 105.000 ha étaient finançables à la mi-93 (0,3 %).

La liste suivante donne quelques exemples de mesures agri-environnementales régionales réalisées au 31.12.95 pour quelques 80 MECU (chiffres 1995) :

- **Compensation de perte de revenu, suite à un boisement de surface agricole initialement non boisée** en respectant certaines techniques existant également depuis cette période, même si elles restent ponctuelles : 10 MF par an dont 50% de l'UE et 50% du Ministère de l'Agriculture. Elles sont gérées

par le CNASEA et instruites par les ADASAE et la DDAF. Le niveau des primes est fixé par département en respect des textes généraux : pour les exploitations agricoles, de 700 à 2.000 F / ha et par an ; pour les autres personnes morales et physiques de droit privé, de 150 à 1.000 F par ha et par an. Cette prime est versée pendant 7 ans pour les peupliers, 10 ans pour les conifères et feuillus divers, 15 ans pour les chênes rouvres, pédonculés ou hêtres.

- . **Conversion à la culture biologique** : pour une conversion dans les cinq ans de quelques 50.000 ha (43.000 ha déjà convertis au 31.12.95), les aides vont de 106 ECU / ha / an pour les pâturages à 712 ECU / ha / an pour les agrumes et cultures pérennes ;
  
- . **Conversion de terres arables en herbages extensifs** : afin de lutter contre l'érosion et les risques de pollution des eaux en bordure de cours d'eau et dans les aires de captage, une prime de 379 ECU / ha était donnée en échange du respect d'un cahier des charges strict pour à terme 56.000 ha (20.500 ha déjà programmés fin 95) ;
  
- . **Extensification par agrandissement** : il s'agit là, à troupeau constant, d'accroître la surface de prairies utilisées afin de favoriser la production extensive et lutter contre la déprise agricole. 188 ECU / UGB déduite ; 112.000 UGB visées à terme.

Le projet de loi d'orientation agricole actuellement en préparation prévoit la création d'un **Contrat Territorial d'Exploitation (CTE)**. Il vise également à corriger les effets pervers de la politique agricole et rejoint la logique de certaines mesures agri-environnementales en prenant en compte simultanément plusieurs objectifs majeurs : le ralentissement de la concentration des exploitations ; l'installation favorisée des jeunes exploitants notamment hors du cadre familial ; le respect simultané des intérêts économiques, sociaux et environnementaux ; le développement de l'agriculture biologique.

**La prime à l'herbe** pour le maintien des systèmes d'élevage extensif (décret 93-738 du 29 mars 1993) est une des principales mesures agri-environnementales de la PAC réformée. Cette action européenne n'est plus sur projet local mais a une vocation nationale. Elle vise principalement les zones de montagne et les zones défavorisées, afin de ralentir la disparition des prairies naturelles à la condition que le chargement de bétail à l'ha soit inférieur à un chargement plafond. Elle concerne plus de 120.000 éleveurs et 5,5 millions d'ha. Elle s'élevait initialement à 250 F/ha. puis depuis 1995 à 300 F/ha, pour un montant annuel de 1,5 milliard F de crédits publics, dont la moitié à la charge de l'UE.

Les exploitants éligibles à la prime à l'herbe sont également éligibles au fonds européen FEOGA-Garantie (2.5 Mds F en 1995 pour la France). Sont aussi éligibles tous les exploitants liés par contrats à des actions agri-environnementales. Ce fonds vise 1/ opérations locales de types pelouses, prairies humides... ; 2/ opérations ciblées sur la biodiversité des races rustiques ; 3/ opérations sur la protection de l'eau. Au-delà de ces mesures favorisant des pratiques agricoles plus compatibles avec l'environnement, la Communauté européenne propose également toute une série de programmes pour défendre le milieu rural :

- . **LIFE NATURE** : environ 225 MF entre 1996 et 1999 pour contribution à hauteur de 50 à 75%, afin d'aider à l'application des directives 'oiseaux' et 'habitat, faune, flore'. Acquisitions foncières, travaux de génie écologique, convention de gestion... Au bénéfice d'associations, de collectivités, de syndicats mixtes... Fonds instruit par le Ministère de l'Environnement.
- . **LIFE ENVIRONNEMENT** : environ 225 MF entre 1996 et 1999 pour contribution à hauteur de 30% à 50%. Fonds instruit par le Ministère de l'Environnement (DGAD, DRIRE, DIREN). Développement et mise en oeuvre de la politique et de la législation communautaires pour l'environnement. Actions de démonstration innovantes pour les collectivités locales, les sites industriels...



- . **LEADER II** : pour les zones rurales éligibles aux objectifs 1 et 5b sur les espaces fragiles. Actions de développement de l'économie rurale, visant à favoriser l'émergence d'une innovation, d'une expertise locale (tourisme rural, préservation et amélioration du cadre de vie...).
  
- . **Actions 5b** : pour le développement économique et l'ajustement structurel des zones rurales. (2.3 Mds F pour la France entre 1994 et 1999). Financent, outre le développement économique local, les études préalables agri-environnementales, l'acquisition/gestion de terrains, les inventaires...

Certains objectifs des objectifs 1 sur les espaces fragiles et 2 (FEDER et FSE européens pour les infrastructures, le développement économique et social local) peuvent concerner parfois la protection de l'environnement.

La PAC, réformée le 21 mai 1992, a évolué en intégrant désormais une dimension environnementale, en plus d'une volonté de faire cesser l'accroissement tendanciel de la production. Mais au niveau français, les dépenses environnementales demeurent confidentielles en comparaison des dépenses de soutien diverses (autour de 100 Mds F).

A titre d'exemple, la création d'une OGAF dans le marais poitevin pour le maintien des prairies avec une prime de 500 à 1000 F/ha n'a pas eu la réussite escomptée. Elle ne rivalisait pas avec les primes tournesol et maïs, supérieures à 3000 F/ha. en 1994.

La principale évolution de la PAC réformée concerne les zones de production des céréales, oléagineux et protéagineux dites zones SCOP (13 millions ha sur les 30 millions ha de surface agricole), avec la création d'un nouveau système 'aides directes et jachères obligatoires'. Le revenu de l'exploitant se décompose désormais entre le produit de ses ventes et l'aide directe, ce qui doit ralentir la course à la productivité. En effet, les prix garantis ont progressivement été diminués de 35% entre 1992 et 1995. En compensation, des aides directes sont proposées au prorata des ha de terres déjà exploitées pour de telles productions

au 31 décembre 1991, à condition qu'un pourcentage fixé de terres soit mis en jachère (gel rotationnel sur six ans de l'ensemble des terres ou gel libre de 60 mois consécutifs des parcelles choisies). 30 Mds F en 1993, 45 Mds F en 1995 d'aides directes. Mais ce nouveau système d'aides directes a différents impacts plus ou moins favorables à la gestion des espaces naturels:

- 1/ la règle du 'aides directes et jachères obligatoires' est facultative, à la volonté du producteur (à défaut d'adoption de cette règle, l'ensemble de la production est vendue au prix garanti réduit) ;
- 2/ elle fige la localisation de la production et met un terme à l'extension des cultures sur les espaces sensibles, mais les productions préexistantes sont maintenues, notamment lorsqu'elles sont en zones sensibles (maïs en zones humides par exemple) ;
- 3/ elle ralentit la course à la productivité pour les intrants puisque une partie des gains est démonétisée, mais il maintient les cultures intensives là où elles existent (la jachère n'implique aucunement l'extensification des cultures) ;
- 4/ les aides agri-environnementales (de 400 F à 1100/ha) restent inférieures aux aides aux céréales (de 1500 à 3400 F/ ha) ;
- 5/ aucune mesure ne concerne les élevages intensifs hors sols, pourtant sources de pollution, d'autant plus que les aides pour la mise aux normes entraînent indirectement une spéculation sur ces terres ;
- 6/ De plus, ces élevages hors sols consomment des oléagineux et protéagineux (cultures intensives), et non pas de l'herbe de prairies, ce qui a entraîné une nouvelle dépréciation des surfaces en prairie. Il pourrait être intéressant de rendre conditionnelle les aides aux têtes de bétail en fonction du mode d'exploitation des sols (herbe plutôt que maïs), ainsi que de définir une certaine focalisation sur des espaces sensibles (quotas laitiers pour des espaces bénéficiant d'actions agri-environnementales par exemple).

7/ Le maïs pour l'ensilage a droit aux aides 'céréales', bien que sa culture intensive soit très dommageable à la qualité des eaux. Sa culture intensive reste primée.

8/ Les petits agriculteurs (<20 ha) sont dispensés de mise en jachère pour l'octroi des aides directes. 1.8 millions ha ont ainsi été mis en jachère en 1993.

9/ La détermination des zones SCOP ne relève d'aucun critère environnemental particulier mais juste d'un état des lieux, un état de fait, réalisé au 31 décembre 1991. D'autant que c'est l'exploitant lui-même qui choisit la localisation de la jachère sur ses terres.

Constatons simplement que les zones SCOP primées ne bénéficient pratiquement jamais des dispositifs agri-environnementaux. A noter également que 300.000 ha gelés ont été en fait affectés au colza pour les biocarburants, avec aides 'jachères'.

**Pour ces aides directes affectées aux céréales, distinction est faite entre cultures 'sèches' et 'irriguées', distinction régionalisée qui plus est,** avec des rendements de référence nationaux et départementaux distincts : 1600 F / ha sec (rendement entre 45 et 60 q/ha) et 3000 F/ ha irrigué (rendement entre 75 et 100 q/ha). Pour 1999, cette distinction est en discussion, avec notamment le renforcement de la référence nationale par rapport à la départementale (son poids passerait de 1/3 à 1/2, voire 2/3), ainsi qu'une révision des rendements de référence eux-mêmes (il est prévu 58.7 q/ha pour les céréales et 77.4 q/ha pour le maïs), ceci afin de rééquilibrer entre les régions l'affectation des aides européennes aux céréales. Il est à noter que la distinction irrigué/non irrigué depuis 1992 a fait doubler sur la même période les surfaces irriguées (de 470.000 ha en 1991 à 900.000 ha en 1996). Rappelons enfin que la corrélation est forte entre la localisation des zones de disparition de surface toujours en herbe et celle des nouvelles surfaces irriguées.

Rappelons ici que la seule charge sur l'eau est la redevance aux Agences de l'Eau, s'élevant entre 2.5 et 5 c / m<sup>3</sup>, à comparer à un coût de réalisation des

grands ouvrages structurants de réalimentation estimés en mars 1996 entre 60 et 80 c / m<sup>3</sup>. Pour les réseaux collectifs, seuls les matériels mobiles sont pris en charge par les irriguants, le coût du service n'étant facturé qu'un franc par m<sup>3</sup>. Ceci implique la multiplication de ce type de réseaux, à la charge de la collectivité nationale et de la PAC, sans dégager une ressource pour la création de réserves d'eau. On constate ainsi dans le sud-ouest 'irrigué' des revenus finaux égaux à ceux de la Beauce 'non irriguée'.

**Les aides directes à l'utilisation environnementale de la jachère** existent également, à la condition que l'installation et l'entretien soient garantis pour la faune sauvage (installation d'abris, nourriture...). Elles ont concerné 35.000 ha gelés en 1994, autant en 1995. Ces aides sont gérées par le Ministère de l'Agriculture et cofinancées par les fédérations de chasseurs entre autre.

**Le cas des zones humides est exemplaire, puisque concerné à la fois par la PAC et la fiscalité locale.** Ces zones présentent une richesse et une productivité biologiques élevées en France, ainsi qu'un intérêt non négligeable en terme de stockage de l'eau douce et de rétention d'inondations (rôle social important mais jamais pris en compte), qualités pourtant jamais mises en valeur, souvent mal estimées voire méconnues et trop rarement protégées par des mesures juridiques et/ou fiscales appropriées de protection. Il en résulte une diminution tendancielle de la surface des marais par drainage (souvent subventionné par les aides publiques), notamment causée par les activités agricoles<sup>7</sup> et l'urbanisation, ainsi que la disparition progressive des formes de gestion traditionnelle de ces espaces, alors que paradoxalement, dans d'autres contextes, la déprise agricole augmente.

Rappelons que de nombreuses subventions favorisent l'extension de l'exploitation intensive des surfaces (maïs), que d'autres mesures (exonération trentenaire TFNB) favorise la plantation rentable de peupliers, alors que les techniques d'élevage sur prairies permanente et l'exploitation agricole extensive des zones humides restent peu étudiées, peu soutenues même lorsqu'elles sont

---

<sup>7</sup> Sainteny 1991 cite toute une série d'études sur les marais des Echets (Dombes) et de Vilaine ainsi que sur la marais poitevin qui montrent pourtant que le passage à l'activité agricole par assèchement du marais pouvaient être non rentables, la forte productivité biologique initiale disparaissant en même temps que la zone humide.

plus rentables (cultures de la lâche et du roseau par exemple). Les aides aux activités intensives (lait, céréales) n'existent pas pour les productions potentielles des marais (oies, canards, élevage en extensif sur prairies). Pourtant, la préservation des zones humides ne peut passer que par le maintien des activités extensives. Une double politique de levée de leur discrimination et d'un soutien efficace pourra aller dans ce sens. Notons également certaines oppositions d'objectifs des administrations (ceux de la DDAF pour l'hydraulique agricole face à ceux de la DDE pour la prévention des inondations).

b) les différentes politiques conduites par l'Etat (aménagement du territoire, logements, transports, via DGF, DGE, FNPTP, TRDP/ZRR...) concourent à l'étalement urbain et à la consommation d'espaces ;

Comme le soulevait le Rapport Jouve, certains mécanismes d'allocation des aides de l'Etat sont défavorables aux petites communes rurales notamment les moins peuplées (dotation globale d'équipement qui concentre les crédits sur les départements à plus forte capacité financière ; DGF qui ne tient pas compte de l'étendue des petites communes faiblement peuplée et des coûts de gestion de l'espace élevés qu'elle génère). De plus, les dotations communales et intercommunales ne font que jamais l'objet d'une prise en compte des efforts environnementaux menés localement.

La priorité des politiques de l'Etat a pendant longtemps été donnée à l'extension urbaine, aux grandes infrastructures, au tourisme, sans évaluation et prise en compte des impacts non économiques sur les espaces naturels environnants. En terme d'urbanisation, les espaces naturels sont le plus souvent considérés comme résiduels lors de la définition des schémas d'aménagement ou des POS. Seule la gestion des risques, par certaines mesures préventives qu'elle nécessite, concourt à entretenir certains espaces naturels. L'introduction de prescriptions environnementales et paysagères (Rapport Jouve) irait dans le sens d'une politique plus cohérente avec la défense des EN. Mais la prise en compte des critères environnementaux faite dans les études d'impacts n'impose rien.

Concernant les grandes infrastructures, même si certains efforts sont faits (par exemple avec le 1% affecté à *'l'intégration de l'autoroute dans le contexte régional naturel et culturel'*, la limitation de la hauteur des pylônes THT dans certaines zones, l'enfouissement progressif des lignes de distribution...), la prise en compte intégrée de l'environnement reste trop partielle et succincte. Quant au tourisme, la seule concentration saisonnière mais massive de personnes peut mettre en péril de nombreux sites naturels, même en l'absence de réelles infrastructures.

Il n'y a pas de compétences 'espaces naturels' obligatoires à la charge des collectivités, donc pas de budgets type DGF en faveur de ces espaces. Les moyens mis à leur disposition sont donc sans commune mesure avec les moyens affectés à l'équipement, aux infrastructures et au développement économique local. La liste suivante d'outils financiers en faveur du développement local montre la part marginale laissée aux critères environnementaux<sup>8</sup>. Seule la récente **Dotation de Développement Durable** (DDR, voir 7/b) concerne les espaces naturels :

**La seconde fraction dite de péréquation de la Dotation de Solidarité Rurale (DSR)**, elle-même incluse dans la DGF, est répartie à hauteur de 10% suivant le critère d'écart relatif de potentiel fiscal superficiaire communal rapporté à la moyenne du critère pour les communes de moins de 10.000 habitants. L'existence de prairies et de forêts est donc partiellement prise en compte dans la répartition de la DSR. Mais ces espaces naturels ne perçoivent qu'une part marginale de la seconde fraction (qui s'élève dans son ensemble à moins de 500MF).

Citons encore à titre d'exemples : **la Dotation Globale de Fonctionnement** (DGF, voir 7/a) ; **la Dotation Globale d'Équipement** des communes (art. 2334-32 et suivants, et L. 3334-10 et suivants du CGCT), contribution de l'Etat aux recettes d'investissements sous la forme de subventions par opération (2,5 Mds F en 1998 pour les communes, autant pour les départements) ; **le Fonds National de Péréquation de la Taxe Professionnelle** (art.1648 bis et 1648 B du CGI,

3,124 milliards F en 1997), alloué aux communes et groupements de communes connaissant d'une année sur l'autre une baisse forte de la taxe professionnelle, et qui vise principalement des 'pôles de conversion industrielle' ;

**Le Fonds National d'Aménagement et de Développement du Territoire (FNADT)** est inscrit dans la Loi d'aménagement de 1995. Il vise les territoires régionaux les plus fragiles, les territoires ruraux de développement prioritaires (TRDP). Il est géré par la DATAR ou la préfecture de région, bénéficie à des personnes morales, des entreprises ou des collectivités. D'un montant de 1,826 MdsF en 1995, il concerne la restructuration des zones minières, la délocalisation des entreprises, l'aide aux initiatives locales pour l'emploi, le développement de la montagne et l'aménagement rural. Une fraction marginale est affectée à la gestion des espaces naturels.

Outre ces différents outils financiers, le régime des exonérations à l'initiative des collectivités locales est basé sur la notion de zone, chaque type de zone pouvant bénéficier d'une politique renforcée de développement économique et adaptée à ses particularités. Là encore, ces mesures visent le développement économique local et favorise la consommation d'espaces. Ainsi, la définition par décret 94-1139 du 26 décembre 1994 **des Territoires Ruraux de Développement Prioritaire (TRDP), comprenant entre autre les Zones de Revitalisation Rurales (ZRR)** <sup>9</sup>, bénéficient du Fonds Interministériel d'Intervention de Développement et d'Aménagement Rural (FIDAR). En conséquence, les TRDP peuvent partiellement ou totalement, et après délibération, exonérer temporairement de la taxe professionnelle les entreprises qui procèdent sur leur territoire à des décentralisations, extensions ou créations d'activité (art. 1465, 1465 B du CGI). De même, les ZRR peuvent exonérer pendant deux ans les entreprises nouvelles industrielles, tertiaires ou artisanales, de la taxe professionnelle (art. 1464 B du CGI) et de la taxe foncière sur les propriétés bâties (art. 1383 A du CGI). Dans certains cas fixés par l'article 1465 A du CGI, cette exonération devient de plein droit et porte sur cinq ans.

---

<sup>8</sup> Nous ne tiendrons pas compte ici de la compensation financière des accroissements de charges générés par le transfert de compétences Etat/régions/départements/communes.

<sup>9</sup> Les ZRR notamment reposent sur des critères de déclin démographique ou d'importance de l'activité agricole.

**6/ Seuls quelques taxes et outils financiers sont affectés à la gestion des espaces naturels en général. Ils sont insuffisants, notamment pour l'action des collectivités locales qui doivent se contenter de la TDENS facultative, de la taxe départementale pour le financement des CAUE méconnus, ainsi qu'indirectement des taxes communales sur le défrichement et de séjour. Voir également le FGER géré par les CODEGE.**

Les collectivités locales, et tout particulièrement les communes, ont de par la loi un rôle de gestionnaire et de garant du territoire, impliquant notamment la protection des milieux naturels pourtant encore trop rarement mise en oeuvre (art. L.110, art L.121-10...). Des principes clairs existent mais font appel au pouvoir d'appréciation du décideur.

Nous avons déjà signalé dans 3/b l'utilisation possible des POS et des DTA. D'autres principes constituent des instruments majeurs pour l'environnement :

**L'article L 110 du code de l'urbanisme**, un des fondements de la loi de décentralisation du 7 janvier 1983, concerne toute autorité compétente amenée à prendre une décision en matière d'urbanisme : *'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. Afin d'aménager le cadre de vie, [...] de gérer le sol de façon économe, d'assurer la protection des milieux naturels et des paysages, [...] les collectivités publiques harmonisent dans le respect réciproque de leur autonomie, leurs prévisions et leurs décisions d'utilisation de l'espace'*. Ce principe de gestion économe du sol est pourtant de fait rarement mis en oeuvre.

**L'article L 121-10** stipule que *'les documents d'urbanisme déterminent les conditions permettant, d'une part, de limiter l'utilisation de l'espace, de préserver les activités agricoles, de protéger les espaces forestiers, les sites et paysages naturels ou urbains, de prévenir les risques naturels prévisibles et les risques technologiques, et d'autre part, de prévoir assez d'espaces constructibles pour les activités économiques et d'intérêt général, ainsi que pour la satisfaction des besoins présents et futurs en matière d'habitat'*. Ce



principe d'équilibre entre développement et environnement doit guider les choix d'aménagement.

Ces principes présupposent l'existence de procédures d'évaluation préalable afin d'éclairer l'autorité compétente sur ses choix : étude d'environnement globale et obligatoire dans la présentation du POS (art R 123-17), qui reste trop souvent perçue comme une contrainte procédurale plus que comme un outil de décision complémentaire. Mais outre l'appréciation du décideur, l'application de tels principes nécessitent des moyens financiers en conséquence.

La défiscalisation sert surtout à la reconquête de l'espace sans augmenter le coût de production, alors que les aides financières directes (TDENS, FGER) concernent des zones particulières.

**La Taxe Départementale pour les Espaces Naturels Sensibles (TDENS)** est une taxe départementale instituée par les Lois du 18 juillet 1985 (art. L142-2 du Code de l'Urbanisme) et du 2 février 1995 (extension d'assiette), facultative sauf pour les départements sur le littoral. Elle permet au département d'acquérir et/ou gérer des espaces naturels menacés ou remarquables, de les aménager, d'entretenir les espaces naturels ouverts au public ainsi que les sentiers de randonnées et (depuis 1992), les chemins jouxtant les cours d'eau et les plans d'eau. Le produit de la TDENS peut également contribuer à l'acquisition par le Conservatoire du Littoral.

Le Ministère de l'Équipement, Transports et Logement est chargé de la gestion juridique des textes concernant la TDENS, les Conseils Généraux en assurent la gestion et en sont les bénéficiaires. Son assiette porte sur les constructions, reconstructions et agrandissements de bâtiment, le bénéficiaire du permis de construire étant l'assujetti. La loi de 1995 a étendu cette assiette aux installations et travaux divers (ITD). Elle se base sur la valeur de l'immeuble à construire. Son taux, plafonné à 2%, atteint en moyenne 1%. Facultative, seuls 58 Départements avaient levé la TDENS en 1994 pour un produit de 700 MF servant à défendre de l'ordre de 30.000 ha d'espaces naturels sensibles.

**La taxe départementale pour le financement des Conseils d'Architecture, d'Urbanisme et d'Environnement (CAUE)** existe depuis le 3 janvier 1977 (art. 1599 B du CGI). Facultative et à l'initiative du Département, c'est une taxe additionnelle à la taxe locale d'équipement depuis 1981. Son assiette repose sur la valeur immobilière en cas de construction, reconstruction et agrandissement du bâtiment. Son taux est plafonné à 0.3% de la valeur immobilière. Elle est payée par le bénéficiaire de l'autorisation de construction. Le cumul de la TDENS et de cette taxe ne peut excéder 2%. Son produit a rapporté 184 MF en 1993.

Concernant le fonctionnement des CAUE, notons que, pour le pavillonnaire <170 m<sup>2</sup>, la saisine des CAUE par la DDE pour le compte du maire n'est pas obligatoire. De plus, les CAUE ont plutôt des actions de conseil sur le bâti, même si leur rôle en matière de paysage a été accru. Enfin, ils rencontrent des difficultés financières du fait de la diminution des constructions et donc de l'assiette les concernant. Ils restent encore assez peu connus.

**La taxe sur le défrichement** a été instaurée en 1970. Elle concerne tout défrichement de forêts soumis à autorisation, perçue par l'Etat et affectée au profit du Fonds Forestier National. Cette taxe varie selon l'occupation future de la zone : en 1995, 1,30 F/m<sup>2</sup> pour la mise en culture et 4F/m<sup>2</sup> dans les autres cas. Son produit a rapporté 33 MF en 1995, sur la base de quelques 75.000 ha défrichés. 2.290 ha défrichés étaient des zones humides dont 1/4 pour urbanisation, 1/4 pour carrières et 8% pour usages agricoles. Mais cette taxe pose un problème lorsque le déboisement vise une reconquête écologique, d'où des propositions visant soit l'exonération partielle ou totale dans le cas d'une reconquête, soit une suppression d'exonérations existantes (cas de l'exonération trentenaire sur les peupliers), selon la situation et l'intérêt initial du site.

**La taxe de séjour** est partiellement et indirectement une source complémentaire de financement. C'est une taxe facultative pouvant être levée par les communes de montagne (1985), du littoral (1986) et touristiques (1992). Toute personne non domiciliée dans la commune et n'y possédant pas de résidence y est alors assujettie. Son produit est affecté aux dépenses résultant de la promotion de la

fréquentation touristique (office de tourisme...) et du tourisme écologique. De 1 à 7 F par personne et par nuit (2.40 F en moyenne), il s'est élevé à 368 MF en 1993.

**Le Fonds de Gestion de l'Espace Rural (FGER)** a été constitué en 1995 avec la création d'une dotation de 500 MF (Loi du 4 février 1995 complétée par le décret 95-360 du 5 avril 1995). Il s'agit d'une politique de gestion de l'espace, décidée après avis des Commissions Départementales de Gestion de l'Espace (CODEGE), instances consultatives de gestion départementale qui donnent leur avis sur les choix. Ces choix sont effectués sous l'autorité conjointe du Préfet et du Président du Conseil Général. La structure et les missions des CODEGE sont définies par décret. Elles se composent de représentants des associations, des Ministères de l'Agriculture, de l'Aménagement du Territoire et de l'Environnement...).

Le FGER n'est pas une aide au revenu des agriculteurs, mais une rémunération des moyens mis en oeuvre pour l'entretien des espaces ruraux. Le FGER est un crédit d'investissement public et pas un financement de dépenses d'investissement. Le FGER vise en priorité :

1. les espaces agricoles en voie d'abandon : déprise, vergers traditionnels, zones humides...
2. les espaces et paysages où l'absence d'entretien induit un risque naturel : pare-feu par pâturage ; revégétalisation par espèces herbacées de zones sensibles à l'érosion...

Il exclut de son champ d'intervention : 1/ l'entretien des forêts productives ; 2/ le soutien à des actions d'obligation légale d'entretien (exclu le remplacement par la commune d'un propriétaire privé défaillant ?) ; 3/ les terrains de collectivités territoriales non communales ; 4/ les surfaces dans une agglomération ; 5/ les travaux sur les bâtiments.

Initialement, le FGER était affecté aux agriculteurs ou à leurs regroupements. Depuis 1997, il est affecté aux projets dans lesquels les agriculteurs sont parties prenantes. Les critères d'affectation sont définis par chaque département, dans le respect des textes nationaux. Ils dépendent généralement de la superficie dont sont déduites les surfaces consacrées au bâti, aux infrastructures, à un usage forestier essentiellement productif, ainsi que les surfaces agricoles autres que celles toujours en herbe. Fonds départementalisés comportant trois sections :

1. nationale : 6%, pour l'innovation, l'expérimentation, l'évaluation de gestion ;
2. DOM : 2%, qui se répartissent entre 20% selon la superficie, 40% selon la SAU hors terres arables plus la surface des landes et des friches ;
3. départements de métropole : 90%, qui se répartissent entre 22% au prorata de la superficie totale dans les départements éligibles, et 78% au prorata pondéré par département : STH coefficient 1, forêt non productive coefficient 0.5, sols non productifs ou non altérés coefficient 2, sols en roche mères affleurantes coefficient 0.1, zones humides coefficient 3.

Il est envisagé pour 1998 par le Ministère de l'Agriculture de créer une quatrième section pour les mesures PDD sur des exploitations agricoles. Initialement de 500 MF en 1995 (vu la création tardive du fonds, 284 MF ont été reportés sur 96), ce fonds a connu une réduction significative : 388 MF en 1996 ; 147 MF initialement prévus en 1997, 145 MF supprimés mais les projets en cours ont pu être lancés, i.e. 1458 projets pour 87.8 MF ; 140 MF en 1998.

Le suivi-évaluation des actions FGER est fait par le CNASEA (Centre National d'Aménagement des Structures des Exploitations Agricoles). Une synthèse des réalisations à la fin 97 dans 85 départements a donné les résultats suivants :

- . 50% des projets en plaines, 28% en montagne, 22% zones défavorisées dans des régions de polyculture élevages (30%) et élevage (25%) ;

- . 50% de projets de réhabilitation des paysages ruraux (débroussaillage, entretien des haies, abords des hameaux et des fermes...) ; 35% pour l'entretien d'espaces agricoles surtout en déprise ; puis réhabilitation de zones humides (entretien des berges) ;
- . Maîtrise d'ouvrage : 29% aux communes, 14 % aux groupements de communes, 16% aux agriculteurs, 15% aux associations agricoles... Mais la réalisation des travaux est confiée à 70% aux agriculteurs.

**7/ Dans les dernières années, de nombreuses propositions ont été faites afin de modifier les outils fiscaux et financiers existants (DGF, TFNB, FGER, TDENS...), mais elles n'ont pas, pour la plupart, été discutées.**

a) Réformes proposées durant ces dernières années de la DGF, la TFNB, le FGER et la TDENS : voir notamment les rapports Sainteny (mars 1991<sup>10</sup>) sur la protection des zones humides, Lloyd (mai 1991<sup>11</sup>) et Jouve (septembre 1991<sup>12</sup>) sur l'aménagement de la fiscalité, Legrand (fin 1993<sup>13</sup>), Hugot (octobre 1994<sup>14</sup>) et Soria (octobre 1994<sup>15</sup>) sur la gestion des espaces remarquables et des paysages, Litvan (novembre 1997<sup>16</sup>) sur la TDENS... ainsi que les 100 propositions initiales de la Loi Barnier<sup>17</sup>

Tous ces rapports ont mis l'accent sur trois axes majeurs : la mise en lumière des enjeux et conflits liés à chaque type d'espaces ; le manque général de connaissances sur les espaces naturels concernés ; les propositions pour rendre

<sup>10</sup> La fiscalité de l'espace naturel en France : essai de diagnostic et propositions de réformes d'après l'exemple des zones humides - Guillaume Sainteny pour la DNP/Ministère délégué auprès du Premier Ministre chargé de l'environnement et de la prévention des risques technologiques et naturels majeurs - septembre 1991

<sup>11</sup> Fiscalité et environnement - Alexis Lloyd, Inspecteur Général des Finances - rapport pour le Ministère de l'Economie - mai 1991~~X~~

<sup>12</sup> Les espaces naturels : un capital pour l'avenir - Rapport du groupe de prospective présidé par Henry Jouve - Commissariat Général au Plan, XIème Plan 1989-1992 - La Documentation Française, Septembre 1991

<sup>13</sup> La protection de l'environnement rural - J. F. Legrand - Rapport au Premier Ministre - 2ième semestre 1993

<sup>14</sup> Espaces naturels et paysages : principes et moyens d'une ambition - J. P. Hugot, sénateur maire de Saumur - 21 octobre 1994~~X~~

<sup>15</sup> Etude sur la réalisation d'un zonage de paysage - Olivier Soria, SEPANSO, pour la Direction de la Nature et des Paysages, Ministère de l'Environnement - 30 octobre 1994~~X~~

<sup>16</sup> La fiscalité des espaces naturels et la taxe sur le foncier non bâti - Litvan et Lamotte, Direction de la Prévision, Ministère de l'Economie, des Finances et de l'Industrie - novembre 1997~~X~~

<sup>17</sup> Voir également :

La fiscalité des espaces naturels et la taxe sur le foncier non bâti - Novembre 1997 - DNP / Ministère de l'Environnement

Etude sur la réalisation d'un zonage de paysages - Olivier Soria - DNP / Ministère de l'Environnement - 30 octobre 1994

Les emplois liés à la protection des espaces naturels - P. Merveilleux du Vignaux - DNP / MATE - 20 juin 1995~~X~~

effective une réelle politique volontariste de gestion des espaces naturels et répondre au manque de mesures fiscales ou autres favorables.

Une constante relevée dans les travaux suscités est la double analyse des conflits et de leur mode de résolution : **soit il y a un changement significatif de politique** en faveur des EN, impliquant l'apparition de nouveaux outils et mesures d'incitation adéquates et compatibles avec les ambitions ; **soit il y a amélioration des outils et mesures existantes** mais rendus inefficaces, distorsifs face aux enjeux initiaux ; soit le cumul des deux. Dans les deux cas, il s'agit bien en tout premier lieu d'afficher clairement une nouvelle volonté réelle de l'Etat et des acteurs locaux. Or, hormis la dotation pour le développement rural et quelques taxes locales sur les transports sur des sites très particuliers (taxes sur les transports au profit des régions de l'outremer, de la Corse, de certaines îles ; voir 7/b), aucune modification majeure a été faite. Voici une synthèse des dysfonctionnements relevés par les différents rapports ré-cités et les réformes qu'ils proposaient.

**La Dotation Globale de Financement (DGF)** est une contribution financière de l'Etat aux recettes de fonctionnement des communes et départements (90 Mds F / an). Elle est gérée par le Ministère de l'Intérieur *via* la Direction Générale des Collectivités locales (DGCL). La protection de l'environnement n'apparaît jamais dans les objectifs de la DGF. Il faudrait créer une ligne budgétaire propre, afin de compenser les écarts de ressources entre les communes résultant de la protection/gestion des EN. Un montant de un milliard de francs apparaît comme adéquate. Des propositions allant dans ce sens avaient déjà été formulées en 1993, avec la demande d'introduction d'une ligne 'environnement' dans la DGF en pondérant chaque type de protection selon son importance et la localisation de la commune. La DNP avait proposé cette même année l'introduction d'une troisième fraction simple et efficace dans la DSR au profit des communes comptant sur leur territoire un site classé ou une réserve. Mais il y eu un blocage des collectivités locales qui refusèrent de changer la DGF.

Deux amendements déposés de la loi Barnier n'ont pas abouti, notamment par le faible poids politique des associations et par le manque de simulation sur les types de protection et les coefficients à appliquer. Il s'agissait de : 1/ la compensation des charges financières des EN protégés d'une commune, par une modification des critères de dotation de la DSU et DSR, en fonction du pourcentage de surface protégée plus un coefficient de protection territoriale ; 2/ la création d'une nouvelle dotation 'Protection et gestion des EN' dans la DGF au profit des structures intercommunales. Finalement, les tentatives de 1993 ont échoué, malgré la création de la DDR (voir dans 6/). Il n'en demeure pas moins qu'à enveloppe constante, toute augmentation/création d'une dotation est une réduction pour au moins une autre. Outre l'introduction de critères favorisant l'intercommunalité, plus compatible avec la gestion des espaces naturels, d'autres suggestions ont été soulevées depuis, selon deux logiques différentes :

**1/ l'approche objective** qui consisterait à a/ trouver les bons critères de mesure de l'étendue des EN hors agricoles (surface toujours en herbe (STH) et de l'effort communal en leur faveur ; et b/ déterminer les bons seuils sur l'ensemble de la commune (du type pourcentage de la surface des EN, prairies naturelles, STH...). Cette approche collerait à la réalité et concernerait des EN avec des intérêts au moins paysagers et ne touchant aucune subvention aujourd'hui, donc n'impliquant pas de critique du type 'la commune touche déjà...' . Ces nouveaux critères pourraient permettre une meilleure répartition de la DGF du point de vue écologique en tenant davantage compte des efforts et de l'intérêt environnementaux de la commune. Mais les bons critères, fiables et universels, restent à définir.

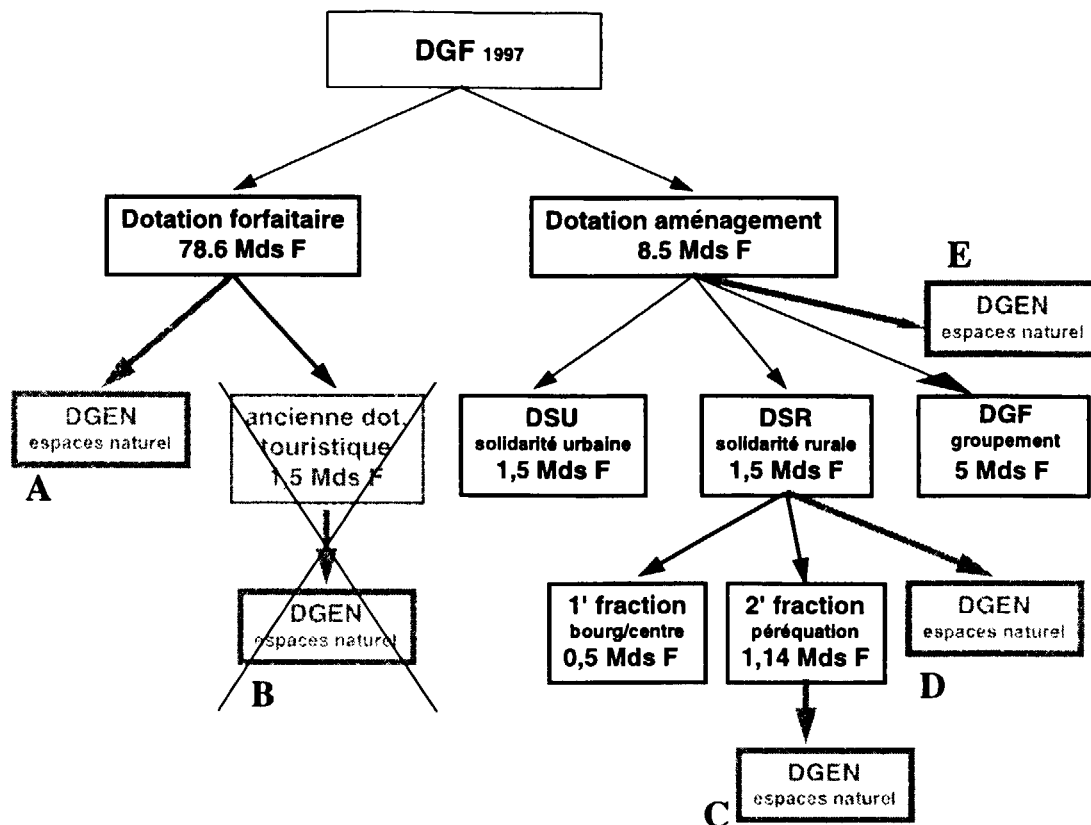
**2/ l'approche réglementaire** qui consisterait à n'attribuer la part de la dotation allouée aux espaces naturels que lorsque l'EN fait l'objet d'une protection réglementaire, quelles que soient les sommes déjà versées pour cette protection et leur origine. Cela viserait les EN protégés existants, soit les plus significatifs (réserves, parcs...), soit les PNR, soit les sites naturels ou inscrits au titre de la loi de 1930, soit les zones soumises à des arrêtés préfectoraux de protection des biotopes. Cette démarche est simple mais repose sur les seuls EN connus. C'est une incitation directe à la protection. Mais ces EN font déjà

l'objet d'aides. De plus, les critères réglementaires cadrent mal avec l'esprit général de la DGF basé sur des critères objectifs permettant d'appréhender des volumes de fonctionnement.

En fait, la réforme 'verte' de la DGF pourrait passer par deux voies : soit on restructure totalement la DGF, ce qui pose d'inextricables problèmes politiques ; soit on intègre une nouvelle dotation dans la DGF existante. Cette seconde alternative pourrait prendre plusieurs formes :

- a) soit on intègre le critère EN dans la dotation existante de péréquation des groupements de communes, pesant 85% de la dotation de péréquation (4.2 Mds F). Mais cela exclut les communes elles-mêmes.
- b) soit on affecte le reliquat de la DGF (700 à 900 MF / an) aux communes ayant des EN. Cela n'altère aucune autre affectation, est donc indolore, mais le montant du reliquat est aléatoire d'une année à l'autre.
- c) soit on intègre le critère EN dans la fraction 'péréquation' de la DSR. Elle vise les communes rurales les plus riches en EN. De plus, il existe déjà un critère de choix, le potentiel fiscal moyen par ha (incluant les espaces improductifs de la commune). Mais ce critère ne pèse que 10% de cette fraction (865 MF), le reste étant basé sur les équipements des communes.
- d) soit on crée une troisième fraction 'EN' dans la DSR. Mais si des critères objectifs sont utilisés, ils seront complexes et il y aura là une ponction sur les dotations existantes.
- e) soit on crée une nouvelle dotation dans la dotation 'aménagement' (8.5 MdsF). cela serait dans l'esprit de la DGF, relativement indolore. Mais la dotation 'aménagement' a tendance à être affectée plutôt aux zones urbaines.





Mais dans tous les cas, la réforme de la DGF, techniquement très complexe, se heurte à l'opposition de la DGCL. De plus, la réforme par la loi du 31 décembre 1993 ayant consisté à regrouper les anciennes dotations, a été entreprise afin de limiter les objectifs assignés à la DGF et la rendre plus efficace. L'ajout d'un nouvel objectif 'écologique' irait pour certains à l'encontre de cette réforme.

**La Taxe sur le Foncier Non Bâti (TFNB)** fait partie des quatre taxes locales dites 'les quatre vieilles'. Elle apparaît marginale au regard des trois autres que sont : la taxe sur le foncier bâti, la taxe professionnelle et la taxe d'habitation (320 Mds F en 1995 pour l'ensemble, 7.7 Mds F pour la TFNB). De plus, contrairement aux trois autres, la TFNB est en baisse tendancielle. En effet, si la base d'imposition reste stable, le taux diminue du fait de l'exonération de la part régionale depuis 1993 et de celle progressive de la part départementale. Mais pour de nombreuses petites communes rurales, elle représente une part non négligeable de leur revenu.

La TFNB s'est élevée en 1995 entre 100 et 200 F / ha (à comparer aux 2000 à 3000 F / ha venant de la PAC), pour un global de 7.7 Mds F, dont 4.5 Mds F pour les communes, 1.7 Mds F pour des organismes locaux divers, 800 MF pour les départements, 60 MF pour les régions.

Son assiette est constituée par la valeur locative cadastrale, diminuée d'un abattement forfaitaire de 20%. Le taux est fixé localement, par les différents niveaux de collectivités locales. Il n'y a donc pas de coordination entre les collectivités. Mais la TFNB rencontre un problème fondamental qui, comme le souligna le Rapport Sainteny de 1991, pénalise la fiscalité du non bâti par rapport à celle du bâti :

1/ il y a une mauvaise estimation de la valeur locative cadastrale, qui repose encore sur une estimation de 1961. Les réactualisations successives de 1970 (prise en compte de la variation du prix des denrées mais non des quantités), de 1980 (actualisation des prix et des quantités) et, depuis 1980, les corrections annuelles via un coefficient (fonction du prix du quintal de blé) n'ont pas suffi à réévaluer la valeur locative. De plus, l'estimation de 1961 souffrait déjà de l'hétérogénéité de la mesure selon les communes et d'une certaine déconnexion par rapport aux loyers réels. Cela conduit à une sous-évaluation actuelle de la base d'imposition.

Une étude en 1990 sur la valeur locative avait évalué à 66% la hausse de la valeur locative cadastrale moyenne par ha pour se rapprocher de la réalité du marché. Cette hausse faisait ainsi passer la valeur locative moyenne de 250 F / ha à 420 F / ha. Le produit sur cette année aurait pu alors atteindre potentiellement 20 Mds F, soit un gain de 8 Mds F, ce qui aurait permis une baisse des taux TFNB<sup>18</sup>. Mais politiquement, les travaux devant menés à une réévaluation de la valeur locative ne sont pas d'actualité.

2/ pour compenser, des taux TFNB très élevés sont fixés par les communes, dépassant parfois les 65%. Cela est une incitation à faire de la production intensive ou de l'utilisation non agricole des terrains.

---

<sup>18</sup> Remarque : l'estimation ne prenait pas en compte l'annulation des parts départementales et régionales dans la TFNB intervenue depuis 1993.

3/ L'égalité du taux de prélèvement pour des biens fonciers non bâtis très différents (intensif ou extensif, intérêt écologique plus ou moins important...) n'est pas en faveur du maintien en l'état des sols.

4/ Il existe de nombreuses exonérations qui ne sont plus toujours justifiées, en tout cas allant en défaveur des exploitations extensives des espaces naturels :

- . exonération des terres agricoles et des biens ruraux donnés à bail à long terme (car considérés comme biens professionnels) ;
- . exonération des bois, forêts... soumis à un engagement d'exploitation trentenaire. Cette mesure conduit à la disparition des zones humides, des surfaces non boisées, alors que ces bois 'peuplier' sont écologiquement moins riches que d'autres espaces sylvicoles ;
- . exonération des friches remises en culture ;
- . exonération des terres agricoles corses (art. 3 de la Loi du 27 décembre 1994), compensée pour les communes et les départements par l'Etat.

5/ Le coût pour l'Etat des compensations d'exonération est tendanciellement croissant, soit par dotation de compensation (évaluée la première année puis stabilisée quelque soit la taxe locale), soit par dégrèvement (qui suit les évolutions de la taxe locale, l'Etat se substituant alors au contribuable local). Les dotations de compensation FNB sont ainsi passés de 5 MF en 1992 à 1248 MF en 1993 (exonération des terres agricoles) et 1788 MF en 1995 <sup>19</sup>.

6/ L'abattement de 20% sur la valeur locative cadastrale du non bâti est à comparer à l'abattement de 50% accordé pour les immeubles bâtis (TFB), ce dernier étant justifié pour '*frais d'assurance, d'amortissement, d'entretien et de réparation*'. Il serait peut-être intéressant de réévaluer cet abattement en

---

<sup>19</sup> Source : Bureau des Etudes Fiscales, Direction de la Prévision - D2-96-013-LM-CC-CB

compensation des frais d'entretien et de servitude de certains terrains sensibles. Cela ferait prendre conscience que l'entretien du non bâti peut coûter aussi cher que celui du bâti.

7/ Les terrains sont classifiés en groupes divers : Groupe 5 avec bois et forêts ; Groupe 6 avec landes et marais ; Groupe 7 avec carrières, ardoisières, sablières ; Groupe 8 avec lacs, étangs, mares, salins... Cette classification datant de 1908 ne permet pas la prise en compte particulière des différents types de milieux, notamment des zones humides, et ne donne aucun renseignement sur la valeur écologique des différentes catégories. Une classification plus adaptée permettrait de moduler les coefficients correcteurs annuels de la valeur locative en fonction des types de milieux.

8/ Enfin, l'agriculture extensive nécessite de grandes surfaces pour dégager des rendements suffisants. Or, l'imposition sur le non bâti (système par tranches) semble augmenter de plus en plus vite avec l'augmentation du montant du patrimoine rural, ce qui ne lui est pas favorable (voir rapport Sainteny).

Une baisse des taux pour les EN en vue de compenser les servitudes a été envisagée. Mais vu le montant peu élevé de la TFNB dans son ensemble, l'apparition de deux taux différents (EN prioritaires et non prioritaires) serait peu rentable. Quant à l'indemnisation des moins-values liée aux servitudes, se pose le problème de leur estimation.

L'exonération totale ou partielle pourrait être envisagée pour les zones initialement humides mais asséchées, mais retournant à leur état d'origine ou pour les prairies humides avec élevage extensif. Elle pourrait également concerner les espaces naturels jugés prioritaires, tels que les EN touchés par Natura 2000, les sites d'importance communautaires, les zones désignées par des cadre type RAMSAR, celles acquises par les CREN. Une exonération de la TFNB peut également être envisagée pour les zones soumises à contrainte du fait de la présence d'espèces animales protégées (loups, ours...).

La compensation de l'Etat serait alors limitée à quelques centaines de millions de francs mais pourrait être un signal fort. Le rapport Litvan 1997 proposait dans ses annexes des simulations des coûts de l'exonération de la TFNB selon le type de zones concernées dont les résultats étaient les suivants : 362 MF pour les parcs régionaux, 155 MF pour les zones humides d'importance nationale, de 84 à 354 MF pour les zones dites Natura 2000 selon trois scénarios de surface (de 2% à 8.4% du territoire national).

Si certaines exonérations existantes paraissent justifiées et compatibles avec une meilleure gestion des espaces naturels (comme celles visant le boisement traditionnel en aulnes, saules...), d'autres ne le sont pas et devraient être supprimées. C'est notamment le cas de l'actuelle exonération trentenaire touchant les zones humides boisées en peupliers. A l'inverse, toute action sur une zone humide boisée en peupliers mais visant à modifier le boisement par la plantation d'espèces ripisylves (aulnes, saules) devrait continuer à bénéficier de l'exonération. La suppression de certaines exonérations aujourd'hui défavorables à l'environnement naturel compenserait en partie l'apparition de nouvelles exonérations précitées.

Notons qu'une mesure de ce type a déjà été prise, à savoir la suppression par la loi de finances de 1991 de l'exonération de la TFNB pour l'assèchement des zones humides. La baisse de la TFNB pourrait s'accompagner d'une baisse des aides agricoles sur les secteurs polluants ou pour l'irrigation, ce qui pourrait permettre à l'Etat de transférer ces aides pour encourager la baisse de la TFNB. La Loi du 30 juillet 1990 allait plus loin en proposant de remplacer, pour certains types de propriétés non bâties, la TFNB par une imposition sur la valeur ajoutée ou sur le revenu de l'exploitation.

**Concernant le FGER**, son financement sur le budget de l'Etat a connu des aléas importants. Ces derniers risquent de s'accroître en raison d'une concurrence budgétaire avec le Contrat Territorial d'Exploitation prévu dans l'avant-projet de la Loi d'Orientation Agricole. Le premier fonds de 1995 a été alloué suite à la Loi d'orientation. Les promesses ont fait l'objet d'une grande publicité. Notons

que la revendication initiale des représentants agricoles (notamment CNJA) était de l'ordre de 10 Mds F, financée par une augmentation de 1% du taux de TVA sur les produits agro-alimentaires. Afin d'assurer un financement plus pérenne du FGER, différentes mesures ont été envisagées :

- 1) création d'une taxe à l'artificialisation des sols (61.000 ha sont artificialisés chaque année). A hauteur de 10.000 F/ha, cela générerait 500 MF. Mais difficile à gérer, sauf si elle prend la forme d'une taxe additionnelle à la première imposition sur le foncier bâti. Mais cette mesure a déjà été repoussée car elle était contraire à la tentative d'harmonisation fiscale en cours.
- 2) création d'une taxe additionnelle sur le foncier bâti (base = 250 Mds F /an, produit = 60 Mds F). 1% dégagerait un produit de 600 MF. Mais cela accroît la pression fiscale.
- 3) création d'une taxe sur les nuitées touristiques, en supplément de la taxe de séjour (de 1 à 7 F par personne, i.e. 325 MF en 95 pour 1335 communes avec une moyenne de 2.40 F par pers.) de deux manières possibles : 1/ une surtaxe, mais cela impose un doublement de la taxe de séjour actuelle pour avoir un produit significatif ; 2/ une taxe généralisée à l'ensemble des nuitées nationales (250 millions de nuitées en 1992). Une telle taxe de 1 à 2 F permettrait de produire de 250 à 500 MF par an, en taxant notamment les touristes étrangers qui profitent des EN sans en payer la contrepartie fiscale. Mais outre les coûts de collecte, les représentants de l'économie du tourisme pourraient vigoureusement s'y opposer, malgré le montant peu élevé de la taxe.
- 4) une réforme de la TDENS (voir plus loin)

Outre la question de la pérennité du financement du FGER se pose un problème plus structurel du fonds. Il se traduit *in fine* par une affectation peu significative, équivalente à environ 5 à 6 MF par département. De plus, il est soumis à la double décision du Préfet (qui n'en fait pas une priorité vu le montant) et du Président du Conseil Général. L'intervention peut donc parfois suivre une trajectoire clientéliste par soupoudrage et sans cohérence environnementale.

Enfin, le FGER fait doublon avec la TDENS et les fonds départementaux pour acquérir des espaces remarquables. Pendant ce temps, nous devons faire face à une pénurie structurelle de moyens pour relancer une faune sauvage en zones agricoles (dédommagement par rapport aux loups par ex.). En outre, contrairement à certaines actions comme l'agri-environnemental (qui profite du soutien européen notamment), le FGER ne génère pas d'effet levier systématique.

**Concernant la TDENS**, plusieurs propositions ont déjà été formulées pour renforcer et améliorer son utilisation, n'ayant eu aucun effet à ce jour :

- 1/ Outre une meilleure définition de la spécificité des espaces visés, il est le plus communément envisagé d'étendre la taxe à tous les départements en la rendant obligatoire. Une obligation à hauteur de 1% dégagerait environ un produit de un milliard de francs. Mais il y a de fortes réticences à tout changement de la part des départements (cf l'opposition de l'Assemblée Permanente des Conseils Généraux). De plus, il est juridiquement compliqué dans l'état actuel des textes sur les compétences des collectivités locales, de rendre obligatoire une taxe pour des affectations qui elles ne le sont pas.
- 2/ Réaffecter le reliquat de la TDENS non utilisé dans un délai de trois ans, à un Fonds d'intervention par exemple, malgré la caractère non prévisible de cette affectation.
- 3/ Elargir l'affectation de la taxe pour pouvoir subventionner la gestion de terrains privés frappés de servitude publiques, ou engagés dans des actions agri-environnementales.
- 4/ Instituer un fonds de péréquation pour redistribuer une partie du produit vers les départements ayant beaucoup d'EN sensibles (assiette non corrélée). Parce que la TDENS est départementale, une telle péréquation ne semble envisageable qu'entre les Départements d'une même région, en faveur des Départements les moins urbanisés de la région. Cette limitation de la

redistribution de la TDENS entraînera donc des effets très limités pour les régions fortement rurales.

5/ Une proposition pour financer le FGER et s'appuyant sur l'extension de l'assiette de la TDENS avait été faite : l'extension de l'assiette de la TDENS aux installations et travaux divers (ITD), ainsi qu'aux grandes installations soumises à étude d'impacts (3F / m<sup>2</sup>), aurait pu permettre en compensation, une baisse du plafond de la TDENS (à 1.5 %) <sup>20</sup>. Cela aurait autorisé une surtaxe additionnelle de 0.7 % pour financer le FGER. Si l'extension de l'assiette de la TDENS a bien été retenue à partir de 1993, la surtaxe en faveur du FGER n'a pas été acceptée.

Au niveau national, l'allègement ou l'exonération conditionnelles de certaines ponctions telles que **les droits de mutation et de succession** pour certains sites ruraux, certaines forêts privées... offrirait une incitation forte en faveur de la pérennisation d'espaces naturels variés. D'autant plus que Sainteny 1991 montrait que l'immobilier notamment non bâti était plus imposé en France qu'à l'étranger (via le cumul taxe foncière + ISF + droit de mutation à titre gratuit).

**La création d'un Fonds de Gestion des Espaces Naturels** pourrait permettre de résoudre le problème de financement de certaines opérations rendues jusqu'à aujourd'hui difficiles comme la gestion d'espaces naturels sur plusieurs départements.

**L'instauration d'une taxe sur l'assèchement des zones humides**, similaire dans ses mécanismes à la taxe sur le défrichement, serait justifiée dans l'optique environnementale mais entrerait en conflit avec de nombreuses aides et subventions existantes.

**Des déductions sur l'impôt** sur le revenu pourraient être envisagées, (coût faible mais signale fort de l'engagement de l'Etat), ainsi que les frais d'entretien des

---

<sup>20</sup> d'autant plus que très peu de départements appliquent un taux supérieur (quatre en 94).



espaces naturels exceptionnels. La donation de zones humides remarquables pour les préserver pourraient également donner lieu à déduction fiscale.

b) Seules la création de la DDR (Dotation pour le Développement Rural) en 1993 et quelques taxes locales aux effets limités issues de la Loi Barnier (sur les véhicules empruntant un pont entre le continent et une île, sur les passagers maritimes à destination d'espaces naturels protégés) ont été adoptées.

**La Dotation pour le Développement Rural (DDR)**, créée en 1993 (art. 1648 B du CGI), fut une des rares concessions faites aux propositions du Ministre de l'Environnement Barnier. Elle est une nouvelle fraction du Fonds de péréquation de la taxe professionnelle. Totalement déconcentrée, elle est répartie par les préfets sous forme de subventions aux communes et groupements de communes éligibles, pour la réalisation *'de projets de développement économique, social et touristique ou d'actions en faveur des espaces naturels'*, après avis favorable de la Commission d'élus (656MF en 1997). Cette concession faite à l'environnement n'est que partielle, puisque les critères d'évaluation des projets reposent sur l'augmentation attendue des bases de fiscalité locale et les créations d'emplois sur le territoire communal ou intercommunal.

**La taxe sur les véhicules empruntant un pont entre le continent et une île** a été instituée par la Loi du 2 février 1995. Facultative, elle s'élève à 20 F par véhicule. Le produit perçu à ce jour ne nous a pas été communiqué.

**La taxe sur les passagers maritimes à destination d'espaces naturels protégés** est également instituée par la Loi du 2 février 1995 (Code des Douanes, art. 285 quater ; décrets 96-25 du 11 janvier 1996 et 96-555 du 21 juin 1996). Perçue par l'Administration des Douanes et facultative, elle s'élève à 7% du prix hors taxe du billet 'aller' dans la limite de 10 F par personne. Elle est affectée au budget des organismes suivants : parc national de Port Cros, Conservatoire de l'espace littoral et des rivages lacustres et Office National des Forêts. Le produit levé en 1997 s'élève à 3.2 MF.

## 8/ Remarques complémentaires

Le bilan des interventions financières existantes concernant directement et indirectement les espaces naturels montre clairement la différence de priorité entre les sites exceptionnels et les espaces naturels 'banals'. Ces derniers bénéficient de bien peu de moyens, fiscaux ou autres, incitant les propriétaires, les communes... à mieux les gérer, les protéger, les entretenir ou les réhabiliter. Les nombreuses réformes fiscales déjà envisagées (et que nous avons analysées) mais sans réels succès révèlent à la fois une prise de conscience d'un nécessaire besoin social, et leur incompatibilité partielle avec les enjeux et les politiques économiques actuels au niveau local notamment. Plus généralement, il semble que le financement de la gestion des espaces naturels 'banals' devrait également répondre aux critères suivants :

**Espaces naturels et fiscalité :** d'une manière générale, l'imposition sur le capital cherche normalement à optimiser l'utilisation du capital foncier en favorisant la disparition des biens improductifs. Le régime d'imposition d'un terrain se trouve donc liée à sa qualité productive théorique. Mais, outre les nombreuses exonérations déjà soulignées (notamment sur les biens professionnels) qui réduisent d'autant l'efficacité économique de tels outils, cette logique de lutte implicite contre les biens improductifs entre directement en conflit avec la gestion des espaces naturels 'banals'. Ces derniers n'ont en effet de valeur sociale écologique que lorsqu'ils sont utilisés d'une manière extensive (donc moins productive), comme pour les zones humides et protégés à long terme. Ceci va à l'encontre de la mobilité du capital. De plus, la distinction bâti / non bâti fait oublier que de nombreux paysages et zones humides sont 'bâtis' et gérés par l'activité humaine. C'est peut-être une nouvelle logique fiscale qu'il faudrait définir.

**Meilleure connaissance des espaces naturels :** la définition d'une telle logique fiscale plus favorable aux espaces naturels nécessite obligatoirement de mieux les connaître. Cela implique : 1/un état des lieux des écosystèmes existants ; 2/ une étude systématique des mécanismes de dégradation écologiques, sociaux et économiques propres à ces espaces naturels ; 3/ une évaluation des impacts des mesures prises sur les espaces naturels. Ces trois points nous semble

incontournables pour justifier et rendre opérationnelle la notion *d'évaluation des dommages écologiques*. Il doit être montré que l'entretien d'un site naturel ne se résume pas à son exploitation agricole, mais intègre également sa restauration éventuelle et surtout l'entretien de sa valeur biologique elle-même. Enfin, les résultats de ces efforts de connaissance doivent être diffusés et permettre de définir ce qu'est une bonne gestion des espaces naturels, en se rappelant que la détention d'un terrain n'implique pas son occupation, encore moins son entretien, et que l'entretien d'un terrain n'est pas toujours synonyme de bonne gestion.

**Gestion des espaces naturels et gestion des conflits :** la définition d'une politique renforcée en faveur des espaces naturels doit au préalable savoir identifier et afficher clairement les objectifs, les intérêts et les rôles des parties prenantes aux décisions environnementales (Etat, commune, intercommunalité...). Alors seulement, la création ou la modification des lieux de négociation et de concertation sera effective. Il y a également nécessité d'évaluer la tolérance fiscale réelle vis à vis de l'environnement par rapport à la tolérance fiscale en général, afin d'envisager le financement d'une telle politique.

Tableau synoptique des actions et mesures en faveur des espaces naturels en France

	Texte de référence	Compétence	Mécanisme
<b><u>Protections réglementaires</u></b>			
Parcs nationaux	Loi du 10.07.60	Etat	
Réserves naturelles	Loi 57.740 du 11.07.57 Loi du 10.07.76 L 242-1 Code Rural	Etat et collectivités	Enquête publique et approbation par décret
Zones frappées de protection biotopes, forêts de protection...	Décret du 25.11.77	Etat	Arrêté préfectoral après avis de la Commission département. des sites
<b><u>Maîtrise foncière</u></b>			
Conservatoire National du Littoral et Rivages Lacustres	Loi du 10.07.75	Etablissement public	Acquisitions par accord, par préemption ou expropriation
Conservatoires Régionaux des Espaces Naturels		Région	Forme associative
Espaces naturels sensibles départementaux (TDENS)	Loi 85-729 du 18.07.85 Art L 142-1 à 13 du CU	Département	Acquisition à l'amiable ou expropriation, financée TDENS
<b><u>Désignations particulières</u></b>			
Sites classés	Loi du 2.05.30	Etat	Arrêté ministériel ou décret du Conseil d'Etat si opposition
Sites inscrits	Loi du 2.05.30	Etat	Arrêté ministériel
ZNIEFF (intérêt écologique, faunistique et floristique)	Loi du 10.07.76 sur la protection de la nature	Min. Env't et collectivités	Inventaire de référence
ZPPAUP (zone de protection du patrimoine architectural urbain et paysager)	Loi du 8.01.83 modif. par Loi 8.01.93 et Loi du 9.2.94 (Art. L 421-2 CU)	Etat et collectivités	Arrêté préfectoral ou ministériel après accord des conseils municipaux ;
Zones NC et ND des POS	Art L 123-1, 3 et 3-1 et R 123-18 du CU	Commune	Elaboration du POS
Espaces boisés dans POS et boisés littoraux	Art L 130-1 du CU et Loi du 3.01.86	Commune	Elaboration du POS
<b><u>Politiques contractuelles</u></b>			
Parcs naturels régionaux	Décrets du 1.03.67 et 88-443 du 25.04.88	Etat, régions et communes	Choix de politique locale puis labellisation temporaire par l'Etat
Plan Développement Durable		Ministère Agriculture	Expérimentation agri contractuelle
Mesures agri-environ.	Art. 19 CEE 797/85	Union Européenne	cofinancement européen
Prime à l'herbe	Décret 93-738 du 29.3.93	Union Européenne	cofinancement européen
Contrat Territorial Exploitat.	en projet dans LOA	?	Développt durable de l'agriculture
<b><u>Autres financements</u></b>			
Dotations Développt Rural	Art. 1648 B CGI 1993	Etat et communes	Après avis Commission des élus
Fonds Gestion Espace Rural	Loi du 4.2.95 et décret 95-360 du 5.4.95	Ministère Agriculture et CODEGE	Rémunération des moyens mis en oeuvre pour l'entretien des EN
Taxe pour financer les CAUE	Art. 1599 B du CGI	Département	Financement d'activité de conseil
Taxe sur le défrichement	?	Fonds Forestier National	Défriche. soumis à autorisation
Taxe de séjour	?	commune	Promotion du tourisme écologique
Taxe pr pont continent / île	Loi du 2.2.95	commune	Taxe sur véhicule (<20F)
Taxe sur passagers maritimes	Loi du 2.2.95	Administration Douanes	en destination d'espaces protégés

Lionel Cauret / CIRED et SMASH / septembre 1998