

N° 69

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2002-2003

Annexe au procès-verbal de la séance du 21 novembre 2002

AVIS

PRÉSENTÉ

au nom de la commission des Affaires culturelles (1) sur le projet de loi de finances pour 2003, ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE,

TOME III

ÉCOLOGIE ET DÉVELOPPEMENT DURABLE

Par M. Pierre LAFFITTE,
Sénateur.

(1) Cette commission est composée de : M. Jacques Valade, *président* ; MM. Ambroise Dupont, Pierre Laffitte, Jacques Legendre, Mme Danièle Pourtaud, MM. Ivan Renar, Philippe Richert, *vice-présidents* ; MM. Alain Dufaut, Philippe Nachbar, Philippe Nogrix, Jean-François Picheral, *secrétaires* ; M. François Autain, Mme Marie-Christine Blandin, MM. Louis de Broissia, Jean-Claude Carle, Jean-Louis Carrère, Gérard Collomb, Yves Dauge, Mme Annie David, MM. Fernand Demilly, Christian Demuynck, Jacques Dominati, Jean-Léonce Dupont, Louis Duvernois, Daniel Eckenspieller, Mme Françoise Férat, MM. Bernard Fournier, Jean-Noël Guérini, Michel Guerry, Marcel Henry, Jean-François Humbert, André Labarrère, Serge Lagauche, Robert Laufoaulu, Serge Lepeltier, Mme Brigitte Luypaert, MM. Pierre Martin, Jean-Luc Miraux, Dominique Mortemousque, Bernard Murat, Mme Monique Papon, MM. Jacques Pelletier, Jack Ralite, Victor Reux, René-Pierre Signé, Michel Thiollière, Jean-Marc Todeschini, Jean-Marie Vanlerenberghe, André Vallet, Marcel Vidal, Henri Weber.

Voir les numéros :

Assemblée nationale (12^{ème} législ.) : 230, 256 à 261 et T.A. 37

Sénat : 67 (2002-2003)

Lois de finances.

SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
INTRODUCTION	3
I. LES CRÉDITS DU MINISTÈRE DE L'ÉCOLOGIE ET DU DÉVELOPPEMENT DURABLE : UNE PAUSE BIENVENUE DANS UNE PROGRESSION MAL MAÎTRISÉE	5
A. L'ANALYSE PAR TITRE : STABILISATION DES DÉPENSES ORDINAIRES ET REPRISE DE L'INVESTISSEMENT	5
1. <i>Les moyens des services</i>	6
a) Une stabilisation des effectifs	6
b) Une maîtrise des dépenses de fonctionnement	8
2. <i>Les subventions de fonctionnement</i>	8
3. <i>Les investissements exécutés par l'Etat</i>	9
4. <i>Les subventions d'investissement accordées par l'Etat</i>	9
B. L'ANALYSE PAR AGRÉGAT	10
1. <i>Le soutien aux politiques environnementales</i>	10
2. <i>La protection de l'eau et des milieux aquatiques</i>	10
3. <i>La prévention des pollutions et des risques</i>	13
4. <i>La protection de la nature, des sites, des paysages</i>	14
a) L'entretien et l'extension d'un réseau d'espaces protégés.	14
b) La conservation, la gestion et le suivi de la diversité biologique et paysagère	21
II. LA RÉFORME DU CONSERVATOIRE DU LITTORAL	23
1. <i>Améliorer les relations entre le conservatoire et ses partenaires locaux</i>	25
2. <i>Actualiser les compétences et les moyens juridiques d'intervention du conservatoire</i>	26
3. <i>Apporter des améliorations ponctuelles au dispositif législatif antérieur</i>	27
III. LA CHARTE DE L'ENVIRONNEMENT : UN ENGAGEMENT POUR L'AVENIR	28
A. L'ÉLABORATION DE LA CHARTE	28
1. <i>La préparation technique et juridique de la Charte : les travaux de la commission présidée par le professeur Coppens</i>	29
2. <i>La consultation nationale</i>	29
3. <i>La participation du Parlement : des modalités à définir</i>	30
B. LA NATURE JURIDIQUE DE LA CHARTE DE L'ENVIRONNEMENT	30
C. LES CONSÉQUENCES SUR L'ORDRE JURIDIQUE INTERNE	31
EXAMEN EN COMMISSION	34
CONCLUSION	34

Mesdames, Messieurs,

Le projet de budget pour 2003 du ministère de l'écologie et du développement durable marque, après plusieurs années d'une expansion mal contrôlée, une pause bien venue.

Cette pause ne constitue en aucun cas le signe d'un relâchement de l'attention vigilante que le gouvernement porte à l'écologie, au développement durable et d'une façon générale, à la responsabilité que le temps présent doit assumer vis-à-vis des générations futures.

Elle traduit plutôt la volonté de revenir à un effort de sincérité budgétaire, et de rompre avec des pratiques antérieures qui, du fait de la sous-consommation des crédits inscrits en loi de finances et de l'accumulation des reports de crédit des exercices précédents, vidait en réalité l'autorisation budgétaire votée par le Parlement de toute signification.

Votre rapporteur considère en conséquence que la stabilisation des crédits du ministère pour 2003, traduit un effet de rigueur comptable et non un effort de sévérité financière, et que, dans le contexte budgétaire difficile que nous traversons, ce traitement privilégié marque bien que l'écologie et le développement durable constituent effectivement une des priorités de l'action gouvernementale.

L'attention privilégiée que le gouvernement porte à l'environnement se manifeste d'ailleurs à travers des initiatives fortes.

Le séminaire gouvernemental qui s'est tenu le 28 novembre dernier a posé les bases d'une « stratégie nationale de développement durable » qui doit être présentée en avril 2003, et devra, conformément aux orientations fixées par le président de la République, contribuer à ce que « l'écologie soit intégrée dans toutes les politiques publiques » et « dans la vie quotidienne des Français ».

En outre, et conformément aux engagements pris par le Président de la République pendant sa campagne électorale, le gouvernement a chargé une commission, présidée par le professeur Yves Coppens, de préparer un « projet de charte de l'environnement adossée à la constitution », qui consacrerait au sommet de notre ordre juridique quelques grands principes de défense de l'écologie. Votre rapporteur consacrerait, dans la dernière partie de son rapport, quelques développements à ce projet dont on ne saurait sous-estimer l'importance.

I. LES CRÉDITS DU MINISTÈRE DE L'ÉCOLOGIE ET DU DÉVELOPPEMENT DURABLE : UNE PAUSE BIENVENUE DANS UNE PROGRESSION MAL MAÎTRISÉE

Votre rapporteur s'était alarmé, dans ses précédents rapports, de la progression forte mais mal maîtrisée qu'ont connu les crédits du ministère de l'environnement au cours des cinq dernières années.

Le budget du ministère est en effet passé de 285 millions d'euros en 1997 à 769 millions d'euros en 2002, soit un quasi triplement des crédits inscrits en loi de finance initiale.

Dans le même temps, une dégradation continue du taux de consommation des crédits de paiement alimentait une augmentation exponentielle des reports de crédits, dénoncée entre autres par la Cour des comptes, qui avait estimé qu'en 2000 le ministère avait consommé moins de la moitié de son enveloppe financière.

Le projet de budget pour 2003 traduit la volonté de marquer une **pause bien venue** dans cette évolution, sans pour autant chercher à pénaliser un ministère en charge d'un domaine prioritaire et qui devrait conduire à bien, dans les prochains mois, plusieurs projets essentiels.

A cet effet, les crédits inscrits au projet de budget du ministère de l'écologie et du développement durable se stabilisent à un peu plus de **768 millions d'euros**, en diminution de 0,16 %.

Le ministère disposera en outre, comme les années précédentes, pour la conduite de sa politique, des crédits du « **Fonds national de solidarité pour l'eau** » (FNSE). Les prévisions de recettes de ce dernier étaient évaluées, à **83 millions d'euros**, en baisse de 3,2 % par rapport à 2002, dans le projet de budget présentée par le gouvernement, mais l'Assemblée nationale a décidé de les ramener à **41 millions d'euros**, compte tenu des importants reports de crédits des années précédentes. Au cours de sa séance du 26 novembre, le Sénat a décidé, sur proposition du rapporteur général et du rapporteur spécial de la commission des finances, de limiter à 60 millions d'euros le montant du produit du prélèvement sur les agences de l'eau affecté au FNSE.

A. L'ANALYSE PAR TITRE : STABILISATION DES DÉPENSES ORDINAIRES ET REPRISE DE L'INVESTISSEMENT

Dans le projet de budget pour 2003, les **dépenses ordinaires**, d'un montant de **617 millions d'euros**, connaissent un léger resserrement de - 2,1 %, alors que les **crédits de paiement** destinés aux investissements, qui

dépassent les **150 millions d'euros**, enregistrent une hausse globale de près de 9 %.

L'évolution globale des crédits du ministère est récapitulée dans le tableau synthétique suivant.

ÉVOLUTION DES CRÉDITS DU MINISTÈRE DE L'ÉCOLOGIE ET DU DÉVELOPPEMENT DURABLE

(en millions d'euros)

	LFI 2002	PLF 2003	Evolution en %
Titre III Moyens des services	262,43	255,24	-2,7
<i>Dont dépenses de personnel</i>	134,37	131,40	-2,2
<i>Dont fonctionnement</i>	128,06	123,84	-3,3
Titre IV Interventions publiques	368,62	362,23	-1,7
Total Dépenses ordinaires (DO)	631,05	617,47	-2,1
Titre V Investissements exécutés par l'Etat	24,06	28,71	+19,3
Titre VI Subventions d'investissement	114,31	121,98	+6,7
Total dépenses en capital (CP)	138,37	150,69	+8,9
TOTAL (DO+CP)	769,42	768,19	-0,16

Source (Bleu « Ecologie et développement durable »)

1. Les moyens des services

Les crédits du titre III, consacrés aux moyens des services représentent très exactement le tiers de l'enveloppe financière globale du ministère

Ils s'élèvent à 255 millions d'euros dans le projet de budget pour 2003, et enregistrent une contraction de 2,7 %.

Cet effort d'économie porte davantage sur les crédits de fonctionnement proprement dits, en baisse de 3,3 %, que sur les dépenses de personnel, en diminution de 2,2 % qui témoignent traditionnellement d'une plus grande rigidité à la baisse.

a) Une stabilisation des effectifs

Le ministère a connu, au cours des récentes années de très nombreuses créations d'emplois, dont le rythme très volontariste n'a pas

toujours contribué au fonctionnement harmonieux des services. Ainsi, en 2001, comme en 2002, les créations d'emplois avaient représenté plus de 10 % de l'effectif global.

ÉVALUATION DES EFFECTIFS DU MINISTÈRE

	1998	1999	2000	2001	2002	2003 (prévisions)
Créations d'emplois	34	139	139	300	400	0
Transferts d'emplois	0	0	70	0	14	2
Effectifs totaux	2412	2551	2760	3060	3474	3476

(Source : ministère de l'écologie et du développement durable)

Le projet de budget pour 2003 procède au contraire, à une stabilisation des effectifs. Il ne prévoit **aucune création d'emploi**, et ne procède qu'à **quelques transferts** de postes qui s'équilibrent en partie :

- le transfert de **7 emplois** accompagne celui de la gestion du centre de ressources documentaires de l'avenue de Ségur ;

- en sens contraire, **4 emplois** du ministère sont transférés aux services du Premier ministre, auquel est désormais rattachée la Commission nationale du débat public ; et **un emploi** de technicien supérieur est transféré sous l'autorité de contrôle des nuisances aéroportuaires.

Les objectifs globaux du ministère devraient donc s'établir, en 2003, à 3 476 emplois.

Le projet de budget prévoit en revanche **38 créations d'emploi dans les établissements publics** placés sous sa tutelle :

- **4 emplois** non budgétaires au **conservatoire de l'espace littoral** et des rivages lacustres ;

- **19 emplois** non budgétaires dans les **parcs nationaux** ;

- **3 emplois** non budgétaires à **l'Institut français de l'environnement**, financés par le budget de l'établissement ;

- **12 emplois** non budgétaires à **l'Agence française de sécurité sanitaire environnementale** financés sur le budget de l'établissement.

b) Une maîtrise des dépenses de fonctionnement

Les crédits de fonctionnement et les subvention de fonctionnement font l'objet d'une volonté de maîtrise et sont ramenées de 128 à 124 millions d'euros.

Un effort est cependant accompli en faveur de certaines actions phares. Ainsi, une enveloppe de **1,6 million d'euros** est prévue pour financer **l'élaboration du projet de « charte de l'environnement »** dont la rédaction a été confiée à une commission présidée par le professeur Coppens, et qui sera débattue au cours d'assises territoriales.

2. Les subventions de fonctionnement

Les subventions de fonctionnement inscrites au titre IV représentent près de la moitié des crédits du ministère.

Elles s'élèvent à **362 millions d'euros** dans le projet de budget, contre 368 millions d'euros en 2002, soit une diminution de 1,7 %.

Cette diminution tient pour une large part à la baisse de la subvention versée par le ministère à **l'Institut de radioprotection et de sûreté nucléaire**, qui représente, à elle seule, les deux tiers des crédits du titre IV. Celle-ci est ramenée de 242 millions d'euros en 2002 à **236 millions d'euros en 2003**, en raison d'un **transfert** au ministère de l'économie, des finances et de l'industrie de **6 millions d'euros** correspondant au financement des groupes permanents de la direction générale de la sûreté nucléaire et de la radioprotection.

Un transfert de près **d'un demi-million d'euros** est également opéré au profit de la **collectivité territoriale de Corse** pour accompagner les transferts auxquels a procédé le nouveau statut de la Corse.

La subvention de fonctionnement versée à **l'Institut national de l'environnement industriel et des risques (INERIS)** progresse de 6,5 % pour s'élever, en 2003, à **24,68 millions d'euros**, et traduit la volonté de renforcer ses capacités d'expertise dans un contexte marqué par les suites de l'explosion de l'usine AZF de Toulouse.

Celle de **l'Agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie (ADEME)** est en revanche reconduite à peu de choses près à son niveau de 2002, soit **29 millions d'euros**.

Le chapitre 44-10 qui regroupe diverses actions en faveur de la protection de la nature et de l'environnement connaît une baisse de 2,24 % et s'élève à 72,8 millions d'euros.

3. Les investissements exécutés par l'Etat

Les investissements exécutés par l'Etat inscrits au titre V ne représentent qu'une fraction marginale de l'enveloppe budgétaire du ministère : à peine 4 %.

Ils enregistrent en crédits de paiement une forte progression de plus de 19 %, et s'élèvent à 28,7 millions d'euros. Les autorisations de programme, d'un montant de 45,8 millions d'euros, sont en revanche en baisse de 7 %.

Les crédits du titre V avaient pâti ces dernières années d'un faible taux de consommation entraînant des reports de crédits importants d'un exercice sur l'autre. Ainsi, les reports de crédits de 1999 sur la gestion 2000 se sont élevés à 29,4 millions d'euros et ceux de l'année 2000 sur l'année 2001 à 44,5 millions d'euros.

La forte diminution des crédits inscrits aux projets de budget pour 2001 (- 14,3 %) et pour 2002 (- 35 %) a-t-elle permis d'apurer, en partie au moins, cette situation, justifiant en 2003, une remontée des crédits de paiement ? Sans doute, même si le ministère reconnaît que le rapport arithmétique entre le montant des autorisations de programme et le montant des crédits de paiements ne s'identifie pas encore à la clé de répartition théorique qui devrait les relier.

4. Les subventions d'investissement accordées par l'Etat

Les subventions d'investissement accordées par l'Etat inscrites au titre VI, représentent 16 % des crédits du ministère.

Elles s'élèvent à **122 millions d'euros en crédits de paiement** dans le projet de budget, en hausse de 6,7 %, alors que les **autorisations de programme**, d'un montant de **327 millions d'euros**, baissent de 12,5 %.

Plus encore que le titre V, le titre VI a été affecté au cours des derniers exercices budgétaires par d'importants reports de crédits, largement imputables à la situation de l'ADEME.

Les reports de crédits de 1999 sur la gestion de 2000 s'étaient élevés, pour mémoire, à près de 200 millions d'euros, et ceux de 2000, sur la gestion de 2001 avaient dépassé les 405 millions d'euros.

Pour apurer cette situation, le ministère avait ramené les crédits de paiement du titre VI de 320 millions d'euros dans le budget de 1999, à 152 millions d'euros dans celui de 2000, et à 113 millions d'euros dans celui de 2001.

Les **subventions d'investissement de l'ADEME** qui avaient dû subir au cours des derniers exercices, une suite de purges particulièrement sévères, amorcent, elles aussi, dans le projet de budget pour 2003, une première **remontée** et passent de 61 à **71 millions d'euros**.

Les subventions d'investissement versées au **Conservatoire du Littoral** enregistrent en revanche une **baisse de 6 %** ; elles sont ramenées de 18,2 à 17 millions d'euros en crédits de paiement, et de 19,2 à 18 millions d'euros en autorisations de programme.

B. L'ANALYSE PAR AGRÉGAT

La présentation par agrégat des crédits du ministère de l'écologie et du développement durable pour 2003, et leur évolution par rapport au budget voté de 2002, peuvent être résumées dans le tableau suivant.

	LFI 2002	PLF 2003	Évolution en %
Protection de la nature, sites et paysages	118,79	120,70	+1,61
Protection de l'eau et des milieux aquatiques	32,67	28,35	-13,22
Prévention des pollutions et des risques	400,82	400,71	-0,03
Soutien aux politiques environnementales	217,15	218,40	+0,58
TOTAL	769,43	768,16	-0,16

1. Le soutien aux politiques environnementales

Les crédits regroupés dans l'agrégat « soutien aux politiques environnementales » s'élèvent à 218,4 millions d'euros dans le projet de budget pour 2003, en hausse de 0,58 % par rapport à 2002.

Cette stabilisation des crédits et des effectifs des services paraît bienvenue après les années de croissance forcée qu'a connu le ministère, et qui ne s'était pas traduite par une amélioration de sa gestion.

2. La protection de l'eau et des milieux aquatiques

Les actions liées à la « *protection de l'eau et des milieux aquatiques* » voient leurs moyens ramenés de 32,67 à **28,35 millions d'euros**.

Cette diminution d'un peu plus de 13 %, concentrée sur les dépenses en capital, est cependant plus apparente que réelle dans la mesure où les dotations des années précédentes n'avaient fait l'objet que d'une consommation partielle, à en juger par les chiffres communiqués par le ministère sur l'exercice 2001.

Au sein de cet agrégat, les **dépenses ordinaires** qui avaient fait l'objet, en 2001, d'un taux de consommation relativement satisfaisant, sont ramenées de 22,12 millions d'euros en 2001 à 21,47 millions d'euros en 2002, soit une **baisse de 2,9 %**.

En revanche, les **dépenses en capital**, qui n'avaient été **consommées que de façon très incomplète** en 2001, subissent une **contraction de plus de 35 %**, et ne s'élèvent plus qu'à **6,88 millions d'euros** dans le projet de budget pour 2003, contre 10,55 millions d'euros en 2002, soit

Ainsi, le ministère a décidé de ne pas renouveler la dotation de 1,5 million d'euros destinée les années précédentes au **Fonds d'intervention contre les pollutions marines accidentelles**, qui permet notamment de financer les mesures prises dans le cadre du plan POLMAR. Il estime en effet que le **report prévisionnel de 3,85 millions d'euros** sur ce chapitre devrait permettre de subvenir à d'éventuels besoins.

De façon comparable, les crédits d'investissement consacrés à la **police et à la gestion des eaux ainsi qu'aux réseaux d'annonces des crues** sont ramenés de 5,8 à 4,4 millions d'euros, mais il est à noter qu'en 2001, le taux de consommation de cette ligne budgétaire n'avait été que de 59 %.

Quant à la ligne budgétaire consacrée à la **protection des lieux habités contre les inondations**, qui n'avait été consommée, en 2001, qu'à hauteur de 42 %, elle est ramenée de 3,2 à 2,4 millions d'euros.

Votre rapporteur ne peut que louer le souci de sincérité budgétaire qui inspire ces réajustements.

Toutefois, compte tenu de la gravité des catastrophes auxquelles nous avons été confrontés dans une période récente, il incite vivement le gouvernement à ne pas relâcher des efforts qui paraissent indispensables, et à tirer un parti effectif des moyens budgétaires mis à sa disposition.

Votre rapporteur tient également à souligner la relative **modicité des crédits budgétaires regroupés dans cet agrégat**, qui ne représentent que 3,7 % du budget global du ministère.

Celle-ci tient au fait que le financement de la politique de l'eau a été transféré, dans une proportion croissante, au cours de ces dernières années, sur le **Fonds national de la solidarité pour l'eau**.

Le Sénat et la Cour des comptes s'étaient alarmés des conditions de gestion de ce fonds, qui constitue la seconde section du compte d'affectation spéciale « Fonds national de l'eau » et qui est alimenté par un prélèvement sur les agences de l'eau. Les critiques suscitées par la gestion du fonds portaient à la fois :

- sur la distinction peu claire entre les dépenses relevant du budget du ministère et celles relevant du fonds ;

- sur le **taux de consommation** des crédits du fonds qui ne s'élevait qu'à 29 % pour le budget 2000, dans son ensemble, et à 4 % pour les crédits d'équipement.

Pour ces raisons, le Sénat, suivant la proposition de sa commission des finances, avait décidé de supprimer du projet de loi de finances pour 2002 l'article relatif aux recettes du FNSE et d'instituer une « année blanche » en matière de prélèvements sur les agences de l'eau. Cet article avait toutefois été rétabli par l'Assemblée nationale.

Les **recettes prévisionnelles du FNSE** pour 2003 sont inscrites à l'article 23 du projet de loi de finances, et s'élèvent à 83 millions d'euros. Elles se décomposent en :

- 81,634 millions d'euros en provenance du prélèvement sur les agences de l'eau ;

- 1,366 million d'euros provenant de recettes diverses et accidentelles.

L'Assemblée nationale qui avait, sur proposition de sa commission des finances, envisagé de supprimer l'article 23, a finalement adopté un « amendement de repli » déposé par le rapporteur général du budget, **réduisant de 80 à 40 millions d'euros** le montant du prélèvement de solidarité sur les agences de l'eau.

La **commission des finances du Sénat**, après avoir rappelé les anomalies auxquelles donne lieu la gestion du FNDS, a adopté un amendement de suppression de l'article 23, « afin d'inciter le gouvernement à clarifier le mode de fonctionnement et les critères de gestion du FNSE ».

Votre rapporteur soutient le souhait formulé par la commission des finances d'un assainissement de la gestion du FNSE et d'une clarification à moyen terme des missions de ce fonds.

Il prend également note des indications que lui a récemment fournies le ministère, et suivant lesquelles :

- le niveau d'engagement pour 2002 des autorisations de programme devrait être très élevé ;

- les reports de crédits correspondant à des autorisations de programme déjà réparties ne pourront être consacrés au financement des programmes du FNSE en 2003 ;

- une diminution des ressources du FNSE en 2003 mettrait en cause la réalisation des programmes et des actions dont il doit assurer le financement.

Il se félicite, en conséquence, que **le Sénat** ait finalement adopté, **sur proposition du rapporteur général et du rapporteur spécial**, une solution médiane, équilibrée et raisonnable :

- en rétablissant le montant du prélèvement sur les agences de l'eau : 81,69 millions d'euros ;

- **en limitant à 60 millions d'euros** le produit de ce prélèvement affecté au FNSE.

Il souhaite cependant que cette solution médiane ne dispense pas le gouvernement d'engager les efforts nécessaires pour assainir la gestion financière de ce fonds, et clarifier le champ de ses interventions.

3. La prévention des pollutions et des risques

Les crédits affectés à « *la prévention des pollutions et des risques* » sont reconduits à hauteur de **400 millions d'euros**.

Les subventions de fonctionnement versées à **l'Institut de radioprotection et de sûreté nucléaire** (IRSN) s'élèvent à 235,7 millions d'euros contre 241,7 millions d'euros en 2002, la différence de 6 millions d'euros s'expliquant par le transfert au ministère de l'industrie du financement de 58 emplois affectés à la Direction générale de la Sûreté nucléaire et de la radioprotection, qui a été créée par un décret du 22 février 2002 pour unifier le contrôle de la Sûreté nucléaire ; cette mesure ne réduit en rien l'indépendance de l'IRSN à laquelle la ministre nous a confirmé qu'elle était très attachée ;

Les subventions versées à **l'Institut national de l'environnement industriel et des risques** (INERIS) s'élèvent à 27,3 millions d'euros, en hausse de 7,6 % et traduisent la volonté de renforcer ses capacités d'expertise en matière d'installations classées dans un contexte marqué par les suites de l'explosion de l'année AZF de Toulouse.

Enfin, les subventions d'investissement versées à **l'Agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie** (ADEME) qui avaient connu des réductions drastiques ces dernières années pour éponger des excédents de crédits, amorcent une première remontée, et passent de 61 à 71 millions d'euros. L'amélioration du taux de consommation des crédits, passé de 0,01 % en 2001 à 13 % pour le premier trimestre de l'année 2002, paraît justifier cette mesure, même si le montant global des crédits disponibles –reports compris– s'élève encore à 401 millions d'euros.

En outre, 13 millions d'euros seront consacrés aux plans de prévention des risques naturels, et 12 millions d'euros aux travaux de prévention, dont 6 au titre des engagements pris dans les contrats de plan Etat-région.

4. La protection de la nature, des sites, des paysages

L'agrégat « *protection de la nature, sites et paysages* » enregistre une hausse modérée de 1,6 % et s'établit à 120,7 millions d'euros dans le projet de budget pour 2003. Ils se répartissent en 79,42 millions d'euros de dépenses ordinaires (- 2,8 %) et 41,28 millions d'euros de dépenses en capital (+ 11,3 %).

Ces crédits sont consacrés à la constitution d'un réseau d'espaces protégés, ainsi qu'au financement d'une politique contractuelle de préservation des milieux naturels et de la diversité biologique.

a) L'entretien et l'extension d'un réseau d'espaces protégés.

Les crédits consacrés à l'entretien et à l'extension du réseau d'espaces protégés s'élèvent à 78,7 millions d'euros, en hausse de 3,17 %, mais les autorisations de programme diminuent de 7,5 % et s'établissent à 37,4 millions d'euros dans le projet de budget pour 2003.

Réseau d'espaces protégés	LFI 2002	PLF 2003	Évolution en %
DO	46,24	47,03	1,69
CP	30,02	31,65	5,44
DO + CP	76,26	78,68	3,17
AP	40,50	37,4	-7,54

La protection de ces espaces est assurée par le Conservatoire du Littoral, par les réserves naturelles nationales, par les parcs nationaux et par la politique de protection des monuments naturels et des sites.

• **Le conservatoire de l'espace littoral et des rivages lacustres**

Le conservatoire de l'espace littoral et des rivages lacustres a été créé par la loi du 10 juillet 1975 dont les dispositions maintenant codifiées aux articles L. 322-1 à L. 322-14 du code de l'environnement, sont complétées par les dispositions réglementaires de l'article R. 243 du code rural.

Établissement public de l'Etat à caractère administratif, le conservatoire a pour mission de mener, après avis des communes et en partenariat avec les collectivités territoriales intéressées, une politique foncière de sauvegarde de l'espace littoral et de respect des sites naturels et de l'équilibre écologique.

Le conservatoire intervient en procédant à des acquisitions foncières dans les cantons côtiers et dans les communes riveraines des mers, des océans et des plans d'eau intérieurs de plus de 1 000 hectares.

Le conservatoire a connu, au cours des deux dernières années une importante activité.

En 2001, le conservatoire a acquis 3 414 hectares, soit une progression de 63 % de ses acquisitions par rapport à 2000. Parmi ces acquisitions, on mentionnera :

- l'acquisition des **Salins d'Hyères**, un site de 900 hectares d'un intérêt incontestable en terme de diversité biologique, et qui a nécessité le recours –exceptionnel pour le conservatoire– à une procédure d'expropriation ;

- l'acquisition de 500 hectares dans le **Cap de Testa Ventilegne** en Corse ;

- l'acquisition de 186 hectares supplémentaires dans l'Orne, le long de la **Risle maritime** ;

- l'affectation par le ministère de la défense au conservatoire de 118 hectares des **poudreries de Saint Chamas** dans les Bouches-du-Rhône ;

- enfin, l'intervention du conservatoire sur les **plages et falaises de Papani Mayo à Mayotte** (176 hectares acquis en 116 hectares affectés gratuitement).

L'année 2001 confirme malheureusement une tendance au **renchérissement du coût moyen des terrains** : celle-ci s'établit à 84 centimes le mètre carré en 2001, contre 55 centimes le mètre carré en 2000,

mais cette augmentation est, il est vrai, largement due au coût des terrains expropriés en Méditerranée.

Dans le courant du premier semestre 2002, le conservatoire a acquis **900 hectares**, et notamment :

- 251 hectares en bordure de la Baie de l'Aiguillon ;
- 124 hectares sur le marais Vernier, dans l'Eure.

Dans le cadre du programme de transfert des cinquante pas géométriques Outre-mer, le conservatoire s'apprête à reprendre la gestion de 115 km de rivages en Guadeloupe, et de 70 km à Mayotte.

BUDGET 2002 DU CONSERVATOIRE DU LITTORAL

	Recettes	Dépenses	Résultat
Fonctionnement	14 694	13 629	1 065
<i>Dont subventions Etat</i>	<i>6 001</i>		
<i>Dont virement section investissement</i>	<i>6 675</i>		
Investissement	34 705	41 066	-6 361
<i>Dont subvention Etat</i>	<i>18 325</i>		
<i>Dont emprunts</i>	<i>6 098</i>		
TOTAL	49 399	54 695	- 5 296

(Sources : ministère de l'écologie et du développement durable)

Caractérisé par un volume important d'acquisitions **l'exercice budgétaire 2001** fait apparaître un déficit qui a nécessité un important recours à l'emprunt. Par ailleurs, l'insuffisance de la dotation de fonctionnement a imposé un important transfert en provenance de la section d'investissement.

Le **budget primitif de l'exercice 2002** s'élève à 29,65 millions d'euros. Il bénéficie de la création de 15 postes budgétaires et de 2 emplois de « déprécarisation », pour un montant de 0,81 million d'euros. La dotation de l'Etat en section de fonctionnement s'élève à 7,24 millions d'euros, en hausse de 20 %, et la dotation en sections d'investissement à 18,23 millions d'euros.

En 2003, la subvention de fonctionnement devrait se monter à **7,45 millions d'euros**, en hausse de 3 % et permettre en particulier la **création de trois emplois budgétaires** supplémentaires, et la création d'un emploi de « déprécarisation ». Les crédits de paiement devraient s'élever à 17,1 millions

d'euros en baisse de 6 %, et les autorisations de programme à 18,07 millions d'euros, en baisse de 6,2 %.

ÉVOLUTION DES SUBVENTIONS VERSÉES PAR L'ÉTAT AU CONSERVATOIRE

(en milliers d'euros)

Conservatoire du Littoral	LFI 2002	PLF 2003	Evolution en %
DO (chapitre 36-41-10)	7 242	7 460	+3
CP (chapitre 67-41-10)	18 232	17 100	-6
DO + CP	25 474	24 560	-3,6
AP (chapitre 67-41-10)	19 270	18 070	-6,2

• Les réserves naturelles nationales

Les réserves nationales sont constituées de parties du territoire d'une ou plusieurs communes qui, sur le fondement de l'article L. 332-1 du code de l'environnement sont classées par décret, pour assurer la conservation d'éléments naturels d'intérêt national ou la mise en œuvre d'une réglementation communautaire, ou d'une obligation résultant d'une convention internationale.

La France compte, au mois d'août 2002, **152 réserves naturelles** protégeant 540 030 hectares, et une trentaine de décrets comportant création de nouvelles réserves ou extension des réserves existantes sont actuellement en cours d'examen. L'objectif global est actuellement d'arriver à un total de 250 réserves naturelles nationales.

Les réserves naturelles sont incitées depuis 1991, à se doter de **plans de gestion**, permettant d'effectuer un bilan du patrimoine naturel protégé, de déterminer et de hiérarchiser les objectifs et les actions qui permettent de les atteindre. Actuellement 70 plans sont achevés.

L'accroissement du nombre des réserves a rendu nécessaire leur **regroupement en réseaux** : réseau national, avec l'association « Réserves Naturelles de France » ; mais aussi réseaux thématiques et réseaux géographiques.

Les **recettes des réserves naturelles** proviennent essentiellement du **budget de l'Etat**, en conformité avec leur nature d'espaces reconnus d'intérêt national, international ou communautaire. Celui-ci prend en charge, en priorité, les dépenses liées à la préservation du milieu et au rétablissement des équilibres biologiques.

Les **collectivités locales** ou les organismes intéressés sont, en revanche, systématiquement associés aux dépenses liées à l'accueil du public, là où il est possible. Les crédits provenant des collectivités locales étaient évalués en 2001, à 12 % des recettes de fonctionnement et 24 % des recettes d'investissement des réserves naturelles. Mais le niveau de participation peut considérablement varier d'une collectivité à une autre.

Le **budget de fonctionnement** des réserves naturelles est consacré, en majeure partie –de l'ordre de 70 %– au financement des **salaires des personnels** qui assurent des missions de protection, de gestion, d'animation ou d'étude.

Le **budget d'investissement** finance principalement les études préparatoires aux plans de gestion, l'achat d'équipements ou de matériels, et de travaux du génie écologique. Ils ne servent qu'exceptionnellement à l'achat de terrains.

ÉVOLUTION DES SUBVENTIONS VERSÉES AUX RÉSERVES NATURELLES NATIONALES

(en millions d'euros)

Réserves naturelles nationales	LFI 2002	PLF 2003	Evolution
DO	10 560	10 700	1,32%
CP	1 142	1 990	74,27%
DO + CP	11 702	12 690	8,44%
AP	3 693	3 000	- 18,76%

(Source : ministère de l'écologie et du développement durable)

Le projet de budget pour 2003 reconduit en légère hausse les crédits de fonctionnement, mais consent un effort très significatif pour les crédits de paiements qui s'élèvent à 1 990 millions d'euros, en hausse de plus de 74 %. En revanche, les autorisations de programme enregistrent une diminution de plus de 18 %.

L'article 109 de la **loi n° 2002-276 du 27 février 2002 relative à la démocratie de proximité** a modifié plusieurs articles du code de l'environnement (les articles L. 332-2 à L. 332-4, L. 332-6 à L. 332-11, L. 332-13, L. 332-16 et L. 332-17) et créé, à côté des réserves naturelles nationales (RNN), **deux nouvelles catégories de réserves naturelles** : les réserves naturelles régionales (RNR) et les réserves naturelles de la collectivité territoriale de Corse (RNCTC).

Le classement des **réserves naturelles régionales** relève de la compétence du Conseil régional qui peut, de sa propre initiative, ou à la

demande des propriétaires concernés, classer des propriétés présentant un intérêt pour la faune, la flore, le patrimoine géologique ou paléontologique, ou, d'une façon générale, pour la protection des milieux naturels.

A défaut d'accord du propriétaire, la réserve est classée par décret en Conseil d'Etat.

En Corse, la décision de **classement des réserves naturelles** est prononcée par délibération de l'Assemblée de Corse, après consultation de toutes les collectivités territoriales intéressées, et après avis du représentant de l'Etat. Celui-ci peut également demander à la collectivité territoriale de Corse de procéder au classement d'une réserve naturelle afin d'assurer la mise en œuvre d'une réglementation communautaire ou d'une obligation résultant d'une convention internationale. S'il n'est pas fait droit à cette demande, l'Etat procède à ce classement selon des modalités définies par décret en Conseil d'Etat.

Parmi les 150 réserves classées avant l'entrée en vigueur de la loi du 27 février 2002, six seront désormais gérées par la collectivité territoriale de Corse.

Celles-ci représentent une superficie totale de 83 175 hectares (dont plus de 80 000 hectares de réserve marine dans la réserve de Scandola et dans celle des Bouches de Bonifacio). Il a été proposé de transférer à la collectivité territoriale de Corse un montant moyen de 82 000 euros par réserve, soit un total de 492 000 euros en crédits de fonctionnement et de 264 000 euros en crédits d'investissement.

Sur le reste du territoire, les réserves classées avant l'entrée en vigueur de la loi conservent leur statut de réserves naturelles nationales.

- **Les parcs nationaux**

Le territoire de tout ou partie d'une ou plusieurs communes peut, sur le fondement de l'article L. 331-1 du code de l'environnement, être classé par décret en Conseil d'Etat en parc national lorsque la conservation de la faune, de la flore, du sol, du sous-sol, de l'atmosphère, des eaux et en général d'un milieu naturel présente un intérêt spécial et qu'il importe de le préserver.

Il existe actuellement **sept parcs nationaux**, d'une superficie globale de près de 370 000 hectares en zone centrale et de plus de 900 hectares en zone périphérique¹.

¹ *Les zones périphériques des parcs nationaux sont des zones habitées jouant d'une certaine manière un rôle tampon entre les zones centrales, qui sont les zones naturelles soumises à une réglementation stricte, et le reste en territoire. Elle ne sont soumises à aucune contrainte réglementaire particulière, bien que leurs territoires disposent souvent de milieux biologiques de grande qualité. Le parc doit donc y privilégier des démarches contractuelles.*

LES SEPT PARCS NATIONAUX

Parcs nationaux	Date de création	Superficies	
Parc national de La Vanoise	1963	52 839 ha en zone parc	145 000 ha en zone périphérique
Parc national de Port-Cros	1963	694 ha de zones terrestres	1 800 ha de superficie marine
Parc national des Pyrénées	1967	45 707 ha en zone parc	206 352 ha en zone périphérique
Parc national des Cévennes	1970	91 279 ha en zone parc	229 726 ha en zone périphérique
Parc national des Écrins	1973	91 800 ha en zone parc	178 200 ha en zone périphérique
Parc national du Mercantour	1979	68 500 ha en zone parc	136 500 ha en zone périphérique
Parc national de la Guadeloupe	1989	17 300 ha en zone parc	12 200 ha en zone périphérique

Trois projets de parcs sont actuellement à l'étude : en Guyane, en mer d'Iroise et sur l'île de la Réunion. Leur création aura pour effet de porter la surface protégée en zone centrale des parcs nationaux de 371 000 hectares à 3,5 millions d'hectares.

Ce décuplement de la surface protégée sera principalement dû au parc de Guyane.

Les parcs nationaux sont rarement propriétaires des terrains qu'il protègent, à l'exception de quelques espaces de grand intérêt écologique. Cette situation impose un effort particulier pour associer l'ensemble des partenaires concernés.

ÉVOLUTION DES SUBVENTIONS VERSÉES AUX PARCS NATIONAUX

Parcs nationaux	LFI 2002	PLF 2003	Évolution
DO – article 36-41-20	25 780	26 530	+ 2,9 %
CP – article 67-41-20	7 775	7 800	+ 0,3 %
DO + CP	33 555	34 330	+ 2,3 %
AP – article 67-41-20	8 080	7 900	- 2,2 %

Le projet de budget procède à un léger accroissement des subventions de fonctionnement qui permettra **la création de 19 emplois non budgétaires et la déprécarisation de six autres emplois.**

- **La protection et la réhabilitation des sites et paysages**

La protection des monuments naturels et des sites est un élément essentiel de la politique générale de protection des paysages.

Mise en œuvre dans le cadre des articles L. 341-1 à L. 341-22 du code de l'environnement, elle conduit à l'inscription ou au classement des sites remarquables.

On compte, à ce jour **5 100 sites inscrits**, et **2 700 sites classés**.

En outre, un certain nombre d'**opérations « grand site »** permettent, grâce à un partenariat entre l'Etat et les collectivités locales, la réhabilitation et la mise en valeur des sites classés les plus remarquables et les plus menacés. Dans le cadre de ces opérations partenariales, la part de l'Etat est variable et peut atteindre au maximum 50 % du total des études et travaux.

De 1989 à 2001, le ministère chargé de l'équipement puis celui chargé de l'écologie ont financé **39 opérations en études** pour un montant global de 900 000 euros, **20 opérations en travaux** pour un montant global de 11 millions d'euros.

ÉVOLUTION DES CRÉDITS CONSACRÉS AUX SITES ET PAYSAGES

(en millions d'euros)

Sites et paysages	LFI 2002	PLF 2003	Évolution
DO	1 527	1 148	- 24,8 %
CP	2 266	3 384	49,3 %
DO + CP	3 793	4 532	19,5 %
AP	7 379	7 229	- 2 %

(Source ministère de l'écologie et du développement durable)

b) La conservation, la gestion et le suivi de la diversité biologique et paysagère

Au sein de cette enveloppe, les crédits du **fonds de gestion des milieux naturels (FGMN)** s'élèvent à **41,48 millions d'euros**, soit une hausse de 2,85 % par rapport à 2002.

Le FGMN assure le financement de la politique de préservation des milieux naturels et de la diversité biologique relevant principalement de

mesures de gestion contractuelles : réseau Natura 2000, parcs naturels régionaux, conservatoires régionaux des espaces naturels, contrat d'objectif avec l'office national des forêts, inventaires et expertises du patrimoine naturel, programme de conservation des espaces sauvages et extension en réseau des conservatoires botaniques nationaux.

Les crédits du FGMN inscrits dans le projet de budget pour 2003 sont destinés à financer, notamment, les **actions suivantes** :

- **19,82 millions d'euros** doivent permettre la poursuite de la mise en œuvre du **réseau Natura 2000**, pour accompagner la reconnaissance des sites d'importance communautaire que la France a adressés à la Commission européenne ;

- **9,07 millions d'euros** seront alloués aux **parcs naturels régionaux**, contre 8,33 millions d'euros en 2002, soit une hausse de près de 9 % ;

- **6,86 millions d'euros** seront consacrés à la protection et au suivi de la **biodiversité** et à l'initiative française pour les récifs coralliens contre 6,67 en 2002 ;

- **2,07 millions d'euros** sont destinés à **l'inventaire du patrimoine naturel** ;

- **1,27 million d'euros** sera alloué aux **conservatoires régionaux des espaces naturels** ;

- **1,08 million d'euros** permettant le développement du réseau des **conservatoires botaniques nationaux**.

II. LA RÉFORME DU CONSERVATOIRE DU LITTORAL

Votre rapporteur avait consacré des développements particuliers, dans son rapport de l'an dernier, au conservatoire du littoral, aux difficultés qu'entraîneraient l'extension de son patrimoine et aux recommandations formulées dans le rapport au Premier ministre par M. Louis Le Pensec.

Le conservatoire de l'espace littoral et des rivages lacustres a été créé par la loi du 10 juillet 1975, qui lui a conféré le statut d'établissement public de l'Etat à caractère administratif, et lui a donné pour mission de mener, après avis des conseils municipaux intéressés, une politique foncière de sauvegarde de l'espace littoral et de respect des sites naturels et de l'équilibre écologique.

Le conservatoire a élaboré une stratégie à long terme qui s'appuie sur un inventaire exhaustif des sites naturels remarquables le long du littoral, correspondant à ses critères d'intervention. Cette stratégie a été approuvée par le gouvernement et présentée au président de la République en juillet 1995. Elle conduit à prévoir la maîtrise foncière de 200 000 hectares en bord de mer, de façon à contribuer à l'objectif de la protection du tiers du littoral français.

Cette stratégie se traduira par la poursuite de l'extension de patrimoine du conservatoire, déjà très sensible, puisqu'au 1^{er} juillet 2002, celui-ci couvrait 66 hectares répartis le long de 861 kilomètres de rivage (soit près de 10 % d'un linéaire côtier total évalué à 8 670 kilomètres).

Or, cette extension du patrimoine du Conservatoire s'est déroulée sans que les moyens dont il dispose aient progressé dans les mêmes proportions. En outre, ces dernières années ont été marquées par une multiplication des difficultés de nature juridique, institutionnelle et administrative touchant plus particulièrement l'exercice, par le conservatoire, de ses responsabilités de propriétaire.

Face à ces difficultés, le Premier ministre a confié en 2001 à notre collègue **M. Louis Le Pensec** une **mission de réflexion** sur le conservatoire, en l'invitant plus particulièrement à formuler des propositions sur une « définition modernisée et élargie de ses missions », sur les adaptations législatives et réglementaires que celles-ci pourraient nécessiter et sur l'amélioration du dispositif de conventionnement mis en place pour la gestion des sites.

M. Le Pensec a déposé son **rapport le 20 juillet 2001**. Votre rapporteur s'était efforcé, dans son avis budgétaire sur le projet de loi de finances pour 2002, d'en analyser les principales orientations.

A l'issue de son examen, il avait estimé que ces propositions avaient le mérite d'être ambitieuses et d'ouvrir des pistes intéressantes. Il avait

vivement souhaité que celles-ci fassent l'objet d'une réflexion approfondie et suscitent le débat qu'elles méritaient.

Certaines de ses propositions ont été reprises dans **le titre VII de la loi n° 2000-276 du 27 février 2002 relative à la démocratie de proximité**. Les huit articles qui constituent le titre VII de cette loi résultent de huit amendements présentés par M. Le Pensec et les membres du groupe socialiste du Sénat lors de la discussion du projet de loi devant le Sénat, le 24 janvier 2002.

Votre rapporteur se félicite que M. Louis Le Pensec soit parvenu à faire inscrire aussi rapidement dans la loi certaines des propositions qu'il avait formulées six mois plus tôt, car il estime que celles-ci vont dans le bon sens.

Il constate d'ailleurs que ces amendements ont été adoptés à l'unanimité, après avoir reçu l'avis favorable du gouvernement, du rapporteur de la commission des lois, M. Daniel Hoeffel, et du rapporteur pour avis de la commission des affaires économiques, M. Patrick Lassourd.

Il aurait toutefois préféré qu'une réforme de cette importance fasse l'objet d'un projet de loi spécifique qui aurait pu être examiné de façon approfondie par les commissions compétentes.

Intitulé «du conservatoire du littoral et des rivages lacustres», le titre VII de la loi relative à la démocratie comporte huit articles –les articles 160 à 167. Ces articles modifient les dispositions relatives au statut et aux missions du conservatoire qui figurent aux articles L. 322-1 à L. 322-12 du code de l'environnement, ainsi que certaines dispositions du code du domaine de l'Etat, du code de l'urbanisme et du code des douanes.

Ces dispositions peuvent être regroupées autour de trois idées directrices.

1. Améliorer les relations entre le conservatoire et ses partenaires locaux

- La loi donne une base légale au **partenariat** déjà très développé **entre le conservatoire et les collectivités locales** (article 160-I modifiant l'article L. 322-1 du code de l'environnement).

- La loi renforce le **rôle des conseils de rivages**, instances consultatives créées en 1978 composées exclusivement d'élus départementaux et régionaux, et chargée de proposer des opérations d'acquisition et donner leur avis sur les opérations envisagées.

La loi les autorise dorénavant à formuler des propositions relatives aux conditions d'aménagement et de gestion du patrimoine du conservatoire, ainsi qu'aux accords de partenariats passés entre le conservatoire et les collectivités locales (article 163 modifiant l'article L. 322-13 du code de l'environnement) ;

- La loi précise le **régime domanial des terrains du conservatoire**, qui relèvent pour l'essentiel du domaine public, et confirme sa vocation à être ouvert au public «dans la limite de la vocation et de la fragilité de chaque espace».

- Elle clarifie en outre **les relations entre le conservatoire**, en qualité de propriétaire des terrains qu'il conserve, **et les organismes chargés de la gestion des terrains** (collectivités locales, leurs groupements, associations, établissements publics). Ces gestionnaires assument les charges et perçoivent les produits correspondant à cette gestion. La loi précise en outre les conditions d'usage de ces terrains en mettant en place un dispositif spécifique pour les **exploitants agricoles** (article 161 modifiant l'article L. 322-9 du code de l'environnement).

- La loi autorise le conservatoire à confier la **réalisation de travaux** portant sur des immeubles relevant de son domaine, aux organismes publics ou privés chargés de la gestion des terrains évoqués plus haut, dans le cadre d'une convention d'occupation n'excédant pas trente ans.

Le bénéficiaire, choisi librement, est autorisé à encaisser directement à son profit les produits de l'immeuble, mais doit reverser au conservatoire le surplus des produits qui n'auraient pas été affectés à la mise en valeur et à la gestion du bien (article 162-I modifiant l'article L. 322-10 du code de l'environnement).

- La loi reconnaît comme « **gardes du littoral** » les personnes chargées par les gestionnaires visés à l'article L. 322-9 d'assurer la garde du domaine administré par le conservatoire. Ces gardes, actuellement au nombre de 152, n'ont pas de statut spécifique, mais sont en majorité des employés communaux.

La loi leur reconnaît certains **pouvoirs de police**, sous réserve qu'ils soient commissionnés par le représentant de l'Etat, puis assermentés. Ces pouvoirs de police leur permettent de constater par procès-verbal les contraventions aux arrêtés municipaux et préfectoraux relatifs à l'accès aux terrains concernés ou à leurs usages (article 162 insérant des articles L. 322-10-1, L. 322-10-2 et L. 322-10-3 dans le code de l'environnement).

2. Actualiser les compétences et les moyens juridiques d'intervention du conservatoire

- La loi étend le **champ d'intervention** du conservatoire au **domaine maritime**, de façon à lui permettre de promouvoir une gestion plus intégrée des zones côtières, alors que jusqu'alors, il n'était autorisé à intervenir que sur les parties terrestres du littoral (article 160-II modifiant l'article L. 322-1-II du code de l'environnement).

Cette intervention peut prendre **deux voies juridiques** : celle de **l'affectation** déjà possible pour le domaine privé de l'Etat et que la loi étend au domaine public de l'Etat (article 160-III modifiant l'article L. 322-6 du code de l'environnement) et celle de **l'attribution** pour une durée n'excédant pas trente ans (article 160-IV insérant un nouvel article L. 51-2 dans le code du domaine de l'Etat).

- La loi autorise le conservatoire, « lorsqu'il est territorialement compétent », à prendre l'initiative de **l'institution de zones de préemption** à l'extérieur des zones naturels sensibles.

Le projet de périmètre est adressé pour avis au département ou à la commune ou à l'établissement public de coopération intercommunale compétent dont les avis sont réputés favorables s'ils n'interviennent pas dans les trois mois.

Le périmètre est délimité par arrêté préfectoral, ou en cas d'avis défavorable des collectivités concernées, par décret en Conseil d'Etat. A l'intérieur du périmètre ainsi défini, le conservatoire exerce le **droit de préemption habituellement attribué au département** (article 165 complétant l'article 142-3 du code de l'urbanisme).

- La loi étend à la **collectivité territoriale de Mayotte le dispositif dit des « cinquante pas géométriques »**. Ce dispositif, créé en 1996, permet à

l'Etat de confier au conservatoire les zones naturelles de ce domaine public spécifique à l'Outre-mer. Il commence à être mis en œuvre en Guadeloupe, à la Martinique, en Guyane et à la Réunion.

Il pourra dorénavant l'être également à Mayotte (article 167-I modifiant l'article L. 88-1 du code du domaine de l'Etat).

3. Apporter des améliorations ponctuelles au dispositif législatif antérieur

- La loi confirme de manière claire que **l'ensemble des dépenses que les départements consacrent** à l'acquisition, à l'aménagement et à la gestion des terrains du conservatoire sont **éligibles à la taxe départementale des espaces naturels sensibles (TDENS)** ; il précise que le produit de la taxe peut être utilisé pour l'aménagement et la gestion des parties naturelles de la zone dite des cinquante pas géométriques dans les départements d'Outre-mer (article 164 modifiant l'article L. 142-2 du code de l'urbanisme).

- La loi étend l'assiette de la **taxe sur les passagers maritimes** aux transports de passagers à destination de l'ensemble des sites « relevant » du conservatoire, et non plus seulement à ceux lui « appartenant », ce qui permet d'y inclure les terrains qui lui sont affectés ou donnés en gestion (article 166 modifiant l'article 285 quater du code des douanes).

- La loi précise en outre, s'agissant du dispositif des **cinquante pas géométriques dans l'Outre-mer**, que les espaces qui ne seraient pas confiés au conservatoire du littoral pourront être confiés aux groupements de collectivités locales, et non plus aux seules collectivités.

III. LA CHARTE DE L'ENVIRONNEMENT : UN ENGAGEMENT POUR L'AVENIR

Votre rapporteur consacrera cette année un développement particulier au projet de «Charte de l'environnement» dont l'élaboration et l'adoption constitueront une des actions phares du ministère et du gouvernement pour 2003.

Ce projet tire son origine d'un engagement pris par le Président de la République. Dans son discours d'Orléans le 3 mai 2001, puis dans celui d'Avranches, le 18 mai 2002, il a annoncé en effet qu'il souhaitait proposer aux Français une « **charte de l'environnement adossée à la Constitution** ».

Le Premier ministre a présenté cet objectif comme l'une des priorités de l'action gouvernementale dans son discours de politique générale.

Le calendrier qui doit conduire à l'adoption de ce texte est assez serré, puisque le gouvernement souhaiterait pouvoir le présenter dès la prochaine journée mondiale de l'environnement, le 5 juin 2003.

Il n'est donc pas trop tôt pour que le Parlement amorce une réflexion sur un projet dont il aura à connaître, selon des modalités qui restent, il est vrai, à définir.

Votre rapporteur a souhaité y contribuer à travers quelques éléments de réflexion qui porteront respectivement sur les procédures d'élaboration de cette charte, sur sa nature juridique, et sur ses effets possibles et prévisibles pour notre ordre juridique.

A. L'ÉLABORATION DE LA CHARTE

L'adoption d'une Charte de l'environnement, qui a vocation à donner une consécration constitutionnelle à quelques grands principes, aura des répercussions sur l'ensemble de notre ordre juridique interne. Par leur caractère transversal, ceux-ci influenceront le fonctionnement de notre économie et de notre société.

Aussi, la procédure d'élaboration d'un texte de cette nature est-elle essentielle et le gouvernement en a pris pleinement conscience en prévoyant un important travail de réflexion juridique et technique en amont, ainsi qu'en organisant les voies d'une vaste consultation publique.

1. La préparation technique et juridique de la Charte : les travaux de la commission présidée par le professeur Coppens

Le Premier ministre a installé, le 26 juin dernier, une **commission de 18 membres**, présidée par le professeur Yves Coppens, qui regroupe des personnalités très variées : des experts juridiques et scientifiques, bien sûr, mais également des élus, des représentants des partenaires sociaux, des associations et des entreprises.

Cette commission, qui doit se réunir une fois par mois a pour mission d'éclairer les enjeux juridiques, environnementaux et sociaux d'une Charte de l'environnement.

Elle est assistée d'un **comité juridique** et d'un **comité scientifique**.

Cette commission présentera **les conclusions de ses travaux**, accompagnée d'une **proposition de texte**, le **21 mars 2003**.

2. La consultation nationale

Le gouvernement, souhaitant que le projet de charte réponde aux attentes de la société, a souhaité lancer une vaste consultation largement étendue aux diverses strates de la société.

Celle-ci prendra deux formes :

- une vaste **consultation nationale** qui passe à la fois à travers l'envoi d'un questionnaire adressé aux corps intermédiaires (élus, syndicats, associations, entreprises, institutions...) et sur l'ouverture d'un site internet qui permet à tout citoyen de s'informer et d'apporter sa contribution aux débats grâce à un forum électronique ;

- des **assises territoriales** qui se tiendront en métropole et Outre-mer en janvier et février 2003 ; celles-ci regrouperont tous les acteurs locaux, préalablement consultés par les préfets à partir du questionnaire élaboré par la commission ; chaque assise sera l'occasion d'un débat sur l'ensemble des enjeux de la charte.

Votre rapporteur approuve le principe de cette vaste consultation qui permettra d'apporter un éclairage sur les attentes de la société française, même si celle-ci ne peut évidemment suffire, à elle seule, à garantir le caractère démocratique de l'élaboration d'un texte de portée constitutionnelle.

3. La participation du Parlement : des modalités à définir

Le rôle que jouera le Parlement dans l'élaboration et dans l'adoption de la Charte de l'environnement reste, apparemment, à définir.

Certes, tout projet ou toute proposition de réforme de la Constitution doit, en principe, être soumis aux assemblées parlementaires. L'article 89 de la Constitution, qui décrit les procédures possibles de révision de la Constitution, est explicite sur ce point.

Il précise en effet que « *le projet ou la proposition de révision doit être voté par les deux assemblée en termes identiques* ». Dans une seconde étape, le projet ou la proposition, ainsi voté, est approuvé par référendum, ou, si le Président de la République le décide, soumis au Parlement convoqué en Congrès, qui doit alors l'approuver à la majorité qualifiée des trois cinquièmes des suffrages exprimés.

Mais le rôle que le Parlement sera invité à jouer dans l'élaboration et l'adoption de ce texte dépendra très largement de la traduction juridique qui sera donnée à la notion de charte adossée à la Constitution.

On peut, très schématiquement, envisager deux options extrêmes :

- dans la première, la Charte de l'environnement serait constituée de dispositions de principe qui seraient **intégrées directement dans la Constitution ou dans son préambule** ; les assemblées parlementaires disposeraient alors de leur latitude habituelle pour contribuer à leur formulation en faisant usage de leur droit d'amendement ;

- dans la seconde, **les principes de défense de l'environnement ne figureraient pas directement dans le texte constitutionnel**, mais constitueraient un texte distinct –la Charte de l'environnement– qui serait ensuite rattaché au « bloc de constitutionnalité » par une formule comparable à celle qui a permis d'y intégrer la déclaration des droits de l'homme de 1789 et le préambule de la Constitution de 1946 (« *Le peuple français proclame solennellement son attachement à...* ») ; dans cette seconde hypothèse, **le Parlement contribuerait certes à l'adoption de la charte**, à son intégration dans le « bloc de constitutionnalité », **mais n'aurait aucune part à son élaboration.**

B. LA NATURE JURIDIQUE DE LA CHARTE DE L'ENVIRONNEMENT

La procédure d'élaboration et d'adoption de la charte dépendra très largement de la traduction juridique que l'on donnera à l'expression utilisée par le Président de la République, de charte « adossée » à la Constitution.

Cette expression laisse la marge à de nombreuses interprétations, comme en conviennent le professeur Yves Coppens, que votre rapporteur a auditionné, ainsi que la ministre de l'écologie et du développement durable, que la commission a entendue.

D'après le professeur Coppens, les conseillers juridiques travailleraient actuellement sur trois grandes options :

- une première option, maximaliste, consisterait à intégrer l'ensemble de la charte dans l'ordre constitutionnel, à la façon, précisément, de la déclaration des droits de l'homme, ou du préambule de la Constitution de 1946 ;

- une solution intermédiaire consisterait à insérer les dispositions de principe dans la Constitution et à renvoyer les dispositions « de procédure » à une loi organique, de façon à disposer d'un texte plus opérationnel ;

- une solution minimaliste –mais Mme Roselyne Bachelot-Narquin, ministre de l'écologie et du développement durable, nous a indiqué qu'elle n'aurait pas la faveur du Président de la République, consisterait à n'insérer dans la Constitution ou dans son préambule, qu'un rappel de principe très général, dont le contenu serait précisé par l'exposé des motifs du projet de loi constitutionnel et, ajoutera votre rapporteur, par les travaux préparatoires du Parlement.

C. LES CONSÉQUENCES SUR L'ORDRE JURIDIQUE INTERNE

Le choix qui sera retenu ne sera pas sans conséquence sur l'ordre juridique interne.

Il faut rappeler ici l'objectif concret de ce projet de Charte : la consécration, au niveau constitutionnel, d'un certain nombre de nouveaux principes favorisant le respect de l'environnement et le développement durable, de façon à mettre ceux-ci en balance avec les principes constitutionnels déjà consacrés –comme par exemple le principe d'égalité– dans le contrôle de constitutionnalité des lois.

Parmi ces principes pourraient figurer les principes les plus communément cités en matière de défense de l'environnement : le principe de précaution, le principe d'action préventive, le principe pollueur payeur, le principe de participation et d'information.

Ces principes existent déjà, sous la forme que leur a donné le code de l'environnement et qui n'est sans doute pas définitive, mais ils n'ont qu'une valeur législative.

Le **code de l'environnement** (article L. 110-1-II) reconnaît aujourd'hui **quatre principes** qui inspirent la politique de l'environnement :

Le principe de précaution

« selon lequel l'absence de certitudes, compte tenu des connaissances scientifiques et techniques du moment, ne doit pas retarder l'adoption de mesures effectives et proportionnées visant à prévenir un risque de dommages graves et irréversibles à l'environnement à un coût économique acceptable »

Le principe d'action préventive

selon lequel il convient de prévenir et de corriger « par priorité à la source, les atteintes à l'environnement, en utilisant les meilleures techniques disponibles, à un coût économiquement acceptable »

Le principe pollueur payeur

« selon lequel les frais résultant des mesures de prévention, de réduction de la pollution et de lutte contre celle-ci doivent être supportés par le pollueur »

Le principe de participation

« selon lequel chacun a accès aux informations relatives à l'environnement, y compris celles relatives aux substances et activités dangereuses, et selon lequel le public est associé au processus d'élaboration des projets ayant une incidence importante sur l'environnement ou l'aménagement du territoire »

Leur respect s'impose au pouvoir réglementaire, mais pas nécessairement au législateur qui conserve sa liberté : ce qu'une loi a fait, une autre loi peut le défaire ou tout au moins y déroger.

Leur inscription dans la charte leur donnera en revanche une portée constitutionnelle.

A ce titre, ils s'imposeront au législateur, sous le contrôle du Conseil Constitutionnel, garant de la constitutionnalité des lois.

Or, ces principes sont potentiellement susceptibles de s'appliquer à un très grand nombre de secteurs de notre droit : droit de l'environnement, bien

entendu, droit de l'urbanisme, droit fiscal (que l'on pense au principe pollueur payeur).

Votre rapporte apporte un **soutien plein et entier au projet de Charte de l'environnement** mais invite les experts et les autorités qui participeront à sa rédaction à **ne pas sous-estimer les conséquences** que son intégration au bloc de constitutionnalité entraînera sur notre ordre juridique interne, et sur le travail ultérieur du législateur, qui devra dorénavant les prendre en compte dans l'élaboration des lois.

EXAMEN EN COMMISSION

Au cours d'une séance tenue le **mercredi 13 novembre 2002**, sous la présidence de M. Philippe Richert, vice-président, la commission a examiné le rapport pour avis de **M. Ambroise Dupont sur les crédits de l'écologie et du développement durable inscrits dans le projet de loi de finances pour 2003**.

Un débat a suivi l'exposé du rapporteur pour avis.

M. Philippe Richert a estimé que la préparation de la charte de l'environnement constituerait en effet un sujet majeur pour 2003.

Il a également demandé au rapporteur de se faire l'écho de l'inquiétude qu'éprouvent de nombreux élus du fait de l'arrivée à échéance en juillet 2002 du délai fixé par la loi du 13 juillet 1992 pour la mise aux normes des installations de traitement et d'élimination des déchets, et de la diminution consécutive des crédits de l'Agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie consacrés à cette action. Il a jugé indispensable que le ministère reprenne contact dès 2003 avec les collectivités locales pour envisager une suite à ce programme d'amélioration des installations, et que l'ADEME dispose des moyens nécessaires pour que des dossiers par ailleurs complets ne voient pas leur exécution reportée faute de crédits disponibles.

Suivant les conclusions de son rapporteur pour avis, la commission a ensuite donné un **avis favorable à l'adoption des crédits du ministère de l'écologie et du développement durable pour 2003**.