

N° 74

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2003-2004

Annexe au procès-verbal de la séance du 20 novembre 2003

AVIS

PRÉSENTÉ

au nom de la commission des Affaires culturelles (1) sur le projet de loi de finances pour 2004, ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE,

TOME III

ÉCOLOGIE ET DÉVELOPPEMENT DURABLE

Par M. Ambroise DUPONT,
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 Lagache, Robert Lafoaolu, 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.) : 1093, 1110 à 1115 et T.A. 195

Sénat : 72 et 73 (annexe n° 9) (2003-2004)

Lois de finances.

Mesdames, Messieurs,

Le projet de budget pour 2004 du ministère de l'écologie et du développement durable témoigne de l'importance que le Gouvernement attache à un secteur considéré de plus en plus comme crucial pour l'avenir.

La légère hausse de crédits dont il bénéficie, dans un contexte budgétaire cependant difficile, ainsi que des efforts méritoires pour procéder au nécessaire apurement des comptes, lui permettent de dégager des moyens significatifs en faveur des priorités les plus urgentes centrées sur la sécurité et la santé de nos concitoyens.

Mais l'action du ministère ne se limite pas à la volonté d'apporter une réponse rapide aux menaces les plus immédiates. Elle s'accompagne en effet d'un effort constant de réflexion pour préparer l'avenir dont ont témoigné, l'année dernière, l'élaboration de la charte de l'environnement et l'adoption d'une stratégie nationale de développement durable pour les cinq prochaines années.

Ce travail de réflexion devrait se poursuivre en 2004 avec l'élaboration d'une stratégie nationale en faveur de la biodiversité, et une modernisation de la politique du patrimoine naturel qui doivent retenir, dès maintenant, toute l'attention du Parlement.

I. LE TRAITEMENT DIFFÉRENCIÉ DES CHAMPS D'ACTION DU MINISTÈRE

La présentation par agrégat des crédits du ministère de l'écologie et du développement durable pour 2004, et leur comparaison par rapport au budget voté de 2003 est rendue plus délicate, cette année, par la conjonction de deux facteurs déjà évoqués plus haut :

- les crédits nécessaires à **l'expérimentation réalisée dans la région Midi-Pyrénées** dans la perspective de la prochaine mise en œuvre de la loi organique relative aux lois de finances s'élèvent à 9,1 millions d'euros et sont

rattachés à l'agrégat « soutien aux politiques environnementales », alors qu'ils financent des actions qui relèvent des différents agrégats¹.

- la budgétisation du Fonds national de solidarité pour l'eau entraîne l'inscription au projet de budget des 83 millions d'euros de prélèvement sur les agences de l'eau qui viennent, pour l'essentiel, gonfler l'agrégat « protection de l'eau et des milieux aquatiques »².

L'évolution des enveloppes budgétaires des agrégats, telles qu'elles sont affectées par ces deux facteurs, peut être résumée dans le tableau suivant.

(En millions d'euros)	LFI 2003	PLF 2004	Evolution %
Protection de la nature, des sites et des paysages	120,72	107,63	- 10,8 %
Protection de l'eau, et des milieux aquatiques	28,41	108,42	+281 %
Prévention des pollutions et des risques	400,77	408,79	+2 %
Soutien aux politiques environnementales	218,41	231,29	+5,9 %
TOTAL	768,31	856,14	11,43 %

(Source : bleu « Ecologie et développement durable »)

A. LE SOUTIEN AUX POLITIQUES ENVIRONNEMENTALES : LA CONSOLIDATION DES OUTILS DE GESTION

Les crédits consacrés à l'agrégat « soutien aux politiques environnementales » s'élèvent à **136 millions d'euros** dans le projet de budget pour 2004, soit une hausse nominale de 3,4 % par rapport à 2003, mais plus proche de 2,4 % à périmètre constant.

- Cet agrégat est composé pour plus de la moitié de **dépenses en personnel** qui s'élèvent à près de 136 millions d'euros, en hausse de 3,4 %, notamment sous l'effet des créations d'emplois.

¹ Le bleu budgétaire (p. 79) évalue de la façon suivante la répartition des dépenses liées à l'expérimentation qui, dans la présentation budgétaire, ont été regroupées sur l'agrégat 31 :

* agrégat 21 : 2,167 millions d'euros ;

* agrégat 22 : 4,192 millions d'euros ;

* agrégat 23 : 1,249 millions d'euros ;

* agrégat 31 : 1,491 millions d'euros.

Une prise en compte de ces crédits modifie à la marge la perception que l'on peut avoir de l'évolution des différents agrégats. Celle-ci s'établissait en effet à -9 % pour l'agrégat 21, à 296 % pour l'agrégat 22, 2,3 % pour l'agrégat 23, et à 2,4 % pour l'agrégat 31.

2 A supposer que les 83 millions d'euros issus de la budgétisation du FNSE viennent exclusivement abonder l'agrégat 22, la progression réelle de ce dernier, à périmètre constant, ne serait plus que de 4,23 %.

- La progression de cette enveloppe budgétaire permet de financer la création du **service central d'hydrométéorologie et d'appui à la prévision des inondations (SHAPI)**. Ce nouveau service, créé le 2 juin 2003 est en cours d'installation à Toulouse. Il est doté par le projet de budget pour 2004 de 20 premiers emplois, et devrait en comporter, à terme, une trentaine. S'inscrivant dans le cadre de la rationalisation de la prévision des crues, il aura pour principales missions d'apporter son appui aux services d'annonce des crues, d'assurer une veille hydrométéorologique dans le sud de la France et enfin de réaliser une carte de vigilance en matière d'inondations.

- Le ministère indique qu'il consacrera, en 2004, plus de 3 millions d'euros à l'action internationale en matière d'environnement et de développement durable. Celle-ci s'attachera, en particulier à promouvoir une **organisation des Nations Unies pour l'environnement** construite autour du programme des Nations Unies pour l'environnement (PNUE).

Le ministère s'attachera en outre au suivi des engagements pris lors du sommet de Johannesburg en 2002, qui passe notamment par l'élaboration d'une stratégie méditerranéenne de développement durable.

- **L'Agence française de sécurité sanitaire environnementale (AFSSE)** recevra en 2004 une subvention de 2,32 millions d'euros de façon à mobiliser la capacité d'expertise de la communauté scientifique et à exercer une meilleure coordination entre les organismes existants.

B. LA PROTECTION DE L'EAU ET DES MILIEUX AQUATIQUES : UNE NOUVELLE IMPULSION

1. Des moyens financiers plus homogènes et plus importants

Les actions liées à la « *protection de l'eau et des milieux aquatiques* » bénéficieront en 2004 de plus de **112 millions d'euros de moyens de paiement**, et de près de **70 millions d'euros d'autorisations de programme** du fait de l'intégration dans le budget des recettes du Fonds national de solidarité pour l'eau, estimé en 2004 à 83 millions d'euros.

Cette somme est à rapprocher des moyens financiers de la politique de l'eau en 2003, qui s'élevaient à 28,4 millions d'euros de crédits budgétaires et à 61,3 millions d'euros au titre du FNSE soit, au total, 89,7 millions d'euros.

Le ministère disposera donc, en 2004, de 22 millions d'euros de plus qu'en 2003 pour conduire des actions en faveur de l'eau.

2. Des priorités bien définies en faveur de la lutte contre les inondations

- Le Gouvernement a décidé, à la suite des inondations catastrophiques du Gard, du Vaucluse et de l'Hérault, survenues en septembre 2002, de traiter la **prévention des risques d'inondation** comme une **priorité nationale**.

A ce titre, il a mis sur pied une nouvelle politique qui repose sur plusieurs piliers.

En premier lieu, la loi n° 2003-699 du 30 juillet 2003 sur la prévention des risques a instauré plusieurs dispositifs destinés à améliorer l'information des populations, à renforcer les capacités d'intervention des collectivités, et à élargir le champ d'intervention des fonds de prévention des risques naturels majeurs.

Le renforcement des financements de l'Etat dans 34 bassins, pour la mise en œuvre de plans de prévention des inondations, permettront d'améliorer l'information des populations et les capacités opérationnelles des maîtres d'ouvrage. Ces plans favoriseront le recours à des « techniques douces » comme la restauration des champs d'expansion des crues.

L'Etat a prévu d'engager **130 millions d'euros** sur **quatre ans**.

Enfin, la réforme de la prévision des crues reposera sur le schéma de réorganisation des services de prévision des crues qui sera mis en œuvre à la fin 2003, et sur le service central d'hydrométéorologie et d'appui à la prévention des inondations qui sera doté, en 2004, de 20 emplois.

Ainsi, le ministère indique qu'en 2004, ce sont 35,6 millions d'euros de moyens de paiement qui seront consacrés à la prévention des inondations.

- Le « **plan Loire-grandeur nature** », lancé le 4 janvier 1994 comportait un engagement prévisionnel de l'Etat de 107 millions d'euros, répartis entre les ministères de l'écologie, de l'agriculture et de l'équipement, sur un programme global évalué à 288 millions d'euros qui devait s'étaler entre 1994 et 2003.

Durant les **années 1994 à 1999**, les financements concernant les volets relatifs à la sécurité des hommes et à la restauration des milieux naturels ont dépassé globalement les montants prévus initialement pour la totalité des dix années 1994 à 2003.

Le contenu de ce plan a été réexaminé à partir de 1998, et le Gouvernement, après avoir consulté l'ensemble des partenaires concernés, a

proposé d'engager une **seconde étape** couvrant les **années 2000 à 2006**, qui serait financée à hauteur de **107,5 millions d'euros** par le budget de l'Etat.

Cette seconde étape s'inscrit dans les contrats de plan conclus avec les régions concernées dont il constitue une partie spécifique.

A la suite des intempéries de l'automne 1999, le Gouvernement a proposé en 2000 à la région Pays de Loire d'amplifier ce second volet et ce sont, en définitive **119,2 millions d'euros** dont 84,2 millions d'euros en provenance du budget de l'écologie, qui seront réservés à ce plan par l'Etat sur la période 2000 à 2006.

L'effort de l'Etat porte :

- sur la poursuite des actions de prévention des inondations (59 millions d'euros en provenance du budget de l'écologie) ;

- sur la restauration de la qualité des eaux et des milieux aquatiques des vallées ligériennes (20,6 millions d'euros partagés entre le FNSE et le ministère) ;

- sur la mise en valeur touristique et culturelle (programme interministériel de 35,1 millions d'euros, dont 4,6 millions d'euros au titre du ministère de l'écologie).

Le ministère a consacré en 2003 15,1 millions d'euros à des opérations liées à la prévention des inondations en hausse sensible par rapport aux années antérieures, et devrait poursuivre cet effort en 2004 à un niveau comparable.

3. La réforme de la loi sur l'eau

Le Gouvernement envisage également de modifier en 2004 **l'encadrement législatif de la politique de l'eau**.

Un projet de loi transposant la directive cadre européenne sur l'eau a déjà été adopté par l'Assemblée nationale en première lecture le 10 avril 2003 et devrait être prochainement examiné par le Sénat.

En outre, le Gouvernement a souhaité se donner le temps de lancer une concertation approfondie avec tous les acteurs concernés avant de proposer un nouveau projet de loi sur l'eau. Il a lancé un large débat national qui s'achèvera sur un colloque national organisé le 16 décembre 2003 à Paris.

La ministre de l'écologie et du développement durable présentera ensuite, en janvier, une communication en Conseil des ministres, sur la base de laquelle sera élaboré, après consultation du public, un programme d'action

gouvernemental comportant un **projet de loi** qui pourrait être soumis au Parlement au **second semestre 2004**.

C. UN EFFORT EN FAVEUR DE LA PRÉVENTION DES POLLUTIONS ET DES RISQUES

Les crédits regroupés dans l'agrégat « *prévention des pollutions et des risques* » s'élèvent à près de **409 millions d'euros**, auxquels il faut ajouter 1,25 million d'euros consacrés à ces actions dans le cadre de l'expérimentation menée en région Midi-Pyrénées. L'ensemble des moyens de paiement consacrés à cette politique enregistre par rapport à 2003 une **progression de 2,3 %**.

Les autorisations de programme sont en revanche ramenées de 259 millions d'euros en 2003 à 203 en 2004, soit une **diminution de 21 %** principalement imputable à l'Agence de l'environnement de la maîtrise de l'énergie.

1. La prévention des risques industriels

Le dispositif de prévention des risques dans les grands sites industriels fait l'objet d'un nouveau renforcement.

Cette politique s'inscrit dans le cadre des directives communautaires 82/501/CEE dite SEVESO I et 96/82/CE dite SEVESO II qui ont été transposées en droit français.

Si seuls 371 établissements relevaient en 1999 des seuils prévus par la directive Seveso 1, ce sont **600 établissements à risques** majeurs qui ont, en pratique, fait l'objet d'investigations poussées.

L'analyse des études des dangers constitue une charge de travail importante pour les services d'inspection, et la Cour des comptes, dans son rapport du 31 décembre 1996 consacré à l'organisation et au fonctionnement des DRIRE³ avait déploré une insuffisance des moyens.

A la suite de l'explosion de l'usine AZF de Toulouse en septembre 2001, le Gouvernement a décidé la création de 100 postes supplémentaires d'inspecteurs ainsi qu'un **programme de renforcement de 400 postes supplémentaires en 4 ans**. Conformément au plan pluriannuel, le projet de budget prévoit un renforcement de 100 postes pour l'inspection des installations classées, résultant de la création de 50 postes nouveaux et du transfert de 50 autres postes.

³ Directions régionales de l'industrie, de la recherche et de l'environnement.

En outre, la loi n° 2003-699 du 30 juillet 2003 relative à la prévention des risques technologiques et naturels est venue renforcer l'environnement juridique, en particulier en matière d'information du public et de concertation.

2. Les plans de prévention des risques

Le projet de budget pour 2004 permettra la poursuite, à un rythme régulier, de l'élaboration des plans de prévention des risques (PPR).

Les PPR, créés par la loi du 2 février 1995 (codifiée aux articles L. 562-1 et suivants du code de l'environnement) ont vocation à établir notamment les règles d'urbanisme et de construction ayant valeur de servitudes d'utilité publique pour prendre en compte les risques naturels dans les décisions d'aménagement.

Les moyens consacrés à leur élaboration se sont élevés à **15 millions d'euros en 2001 et 2002**. Au 1^{er} août 2003, une dizaine de millions d'euros avait déjà été déléguée aux services en charge de l'élaboration du PPR. D'après le ministère, une somme de l'ordre de **15 millions d'euros** devrait être consacrée **en 2004** à l'élaboration de ces plans.

Il est à noter que, depuis 2000, ces opérations sont **financées pour moitié par le Fonds de prévention des risques naturels majeurs**, dont la contribution s'est élevée à près de 9 millions d'euros en 2001 et 2002 et devrait s'élever à 7,5 millions d'euros en 2003.

L'objectif actuel est de doter d'un PPR, d'ici 2005, les 5000 communes les plus exposées.

Au 1^{er} août 2003, le ministère estime que 3 860 communes sont dotées d'un PPR approuvé, et que le cap des 4 300 pourrait être franchi en fin d'année. Il se fixe pour objectif l'approbation de PPR pour 600 communes supplémentaires en 2004.

En outre, 5 680 PPR sont actuellement prescrits, mais non approuvés.

3. Les subventions aux établissements publics : des évolutions contrastées

- Les subventions de fonctionnement versées à **l'Institut de radioprotection et de sûreté nucléaire (IRSN)** sont reconduites au niveau de 2003, soit plus de 235 millions d'euros, sous réserve d'un transfert de 300 000 euros correspondant aux frais de fonctionnement des 58 postes qui ont été transférés en 2003 à la Direction générale de la sûreté nucléaire et de la

radioprotection, créée par décret du 22 février 2002 et placée sous l'autorité des ministres chargés de l'industrie, de l'environnement et de la santé.

- Les subventions versées à **l'Institut national de l'environnement et des risques (INERIS)** par le ministère de l'écologie et du développement durable s'élèveront en 2004 à plus de **34 millions d'euros, en hausse de 25%**.

Succédant à la précédente augmentation de 2003, celle-ci permettra de consolider les capacités d'expertise et d'intervention de l'Institut dans un contexte marqué par la transposition de plusieurs directives européennes (notamment les directives « biocides » et « produits chimiques ») ainsi que par l'accident de l'usine AZF de Toulouse.

- Les subventions d'investissement versées à **l'Agence de l'environnement de la maîtrise de l'énergie** ont connu des réductions drastiques au cours de ces dernières années de façon à éponger des excédents de crédits non consommés : elles ont ainsi été ramenées à 61 millions d'euros en 2002 et à 71 millions d'euros en 2003. C'est à ce niveau que les reconduit le projet de budget pour 2004.

Les tableaux fournis par le ministère de l'écologie permettent de faire le point sur une résorption d'excédents budgétaires maintenant très avancée.

ÉVOLUTION DES CRÉDITS DISPONIBLES DE L'ADEME *(en milliers d'euros)*

Année	Gestion du chapitre 67-30 - ADEME	
2002	LFI 2002	60 980
	Reports	400 270
	Loi de finances rectificative	- 10 000
	Transferts	3 049
	Dotation disponible de 2002	454 299
	Crédits mandatés	207 180
	Reports	247 119
2003	LFI 2003	71 000
	Reports	247 119
	Annulations	- 4 490
	Dotation disponible en 2003	313 629
	Crédits mandatés au 31-06-2003	129 185
2004	PLF 2004	71 000

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

Ce tableau montre que les reports de crédits représentaient encore en 2002 plus des quatre cinquièmes des crédits ouverts à l'ADEME, mais que près de la moitié de ces fonds ont été consommés dans le courant de l'année.

Les 247 millions de crédits disponibles en fin d'exercice n'ont fait l'objet d'aucune mesure de gel ou de mise en réserve. Compte tenu d'une annulation de crédits de 4,5 millions d'euros, les crédits disponibles pour 2003 se sont élevés à 313 millions d'euros et auraient été consommés à hauteur de 41 % à la fin du premier semestre.

Votre rapporteur en conclut que la résorption des surplus budgétaires devrait être, pour l'essentiel, réalisée à la fin de l'exercice 2003 et se félicite du retour à la vérité des comptes.

Il s'est demandé toutefois si, compte tenu de la modicité prévisible des reports de crédits à attendre de l'exercice 2003, la subvention de 71 millions d'euros inscrite au projet de budget pour 2004 suffirait pour permettre à l'ADEME de continuer à remplir ses missions.

Il a fait part de cette interrogation à la ministre, qui, au cours de son audition devant la commission, a certifié qu'il n'y avait aucune inquiétude à se faire sur les capacités de financement de l'ADEME.

Il semblerait en effet, d'après des informations qui ont été tout récemment portées à la connaissance de votre rapporteur, et qui ne figurent pas dans le projet de loi de finances, qu'un **fonds de concours alimenté par les agences de l'eau** devrait, en 2004, compléter les moyens financiers du ministère, et en particulier ceux qui sont consacrés à l'ADEME.

Ce fonds de concours exceptionnel, grevé d'une servitude d'affectation respectant le principe selon lequel l'argent de l'eau doit retourner à l'eau, serait doté de **210 millions d'euros** provenant de **4 agences de l'eau** :

- agence Seine-Normandie : 110 millions d'euros ;
- agence Rhin-Meuse : 45 millions d'euros ;
- agence Loire-Bretagne : 38 millions d'euros ;
- agence Rhône-Méditerranée-Corse : 17 millions d'euros.

Sur ce total, **135 millions d'euros** viendraient financer des **opérations réalisées par l'ADEME**, ayant un impact direct sur les milieux aquatiques (en particulier la politique de résorption des décharges).

La ministre a justifié la création de ce fonds de concours par la situation financière excédentaire de certaines agences de l'eau.

Votre commission souhaite que ce fonds de concours reste exceptionnel et qu'à l'avenir le ressaut prévisible des besoins de financement de l'ADEME soit assuré par une remise à niveau de ses crédits budgétaires.

Il convient en outre de relever que l'année 2004 devrait être l'occasion d'un **rétrécissement du champ d'intervention de l'ADEME**, qui devrait **perdre deux de ses missions traditionnelles** :

- l'action contre le bruit près des aéroports ;
- le ramassage des huiles usagées.

En effet, dans le cadre des nouvelles mesures de lutte contre le bruit annoncées en septembre dernier, il a été décidé de transférer, à compter du 1^{er} janvier 2004, aux établissements de gestion des aéroports, la lutte contre les nuisances sonores de ces infrastructures. Les gestionnaires des dix principaux aéroports vont ainsi bénéficier du produit de la taxe prélevée sur les compagnies aériennes, qui devrait passer de 17 millions d'euros en 2003, à 55 millions en 2004, et sera directement et intégralement affectée à l'isolation phonique des logements concernés.

Le Gouvernement envisage également de décharger l'ADEME de la mission de collecte et d'élimination des huiles usagées.

Le projet de loi de finances pour 2004 supprime en conséquence les autorisations de programme correspondant à ces deux missions, mais ne comporte, en l'état actuel des choses, pas de dispositions modifiant les conditions de perception de la taxe générale sur les activités polluantes.

AUTORISATIONS DE PROGRAMME DE L'ADEME (en millions d'euros)

Ch. 67-30 ADEME	LFI 2003	PLF 2004
Art 10 énergie	61	61
Art 20 déchets ménagers et assimilés	85	70
Art 30 dépollution des sols	13	13
Art 40 ramassage des huiles	19	-
Art 50 isolation acoustique au voisinage des aérodromes	17	-
Art 60 lutte contre la pollution atmosphérique	14	14
Art 70 surveillance de la qualité de l'air	9	9
TOTAUX pour le chapitre	218	167

(source : bleu budgétaire)

D. LA PROTECTION DE LA NATURE, DES SITES ET DES PAYSAGES : UN PASSAGE À VIDE AVANT LE NÉCESSAIRE SURSAUT ?

Les crédits consacrés à la « protection de la nature, des sites et des paysages » s'élèvent dans le projet de budget pour 2004 à **107,63 millions**

d'euros contre 120,7 millions d'euros en 2003, soit une **diminution de plus de 10 %**. Comme le montre le tableau suivant, cette diminution affecte plus fortement les crédits d'investissement que les crédits de fonctionnement. Les **autorisations de programme** ramenées de 52,4 millions d'euros à 45,5 millions d'euros dans le projet de budget, enregistrent d'ailleurs une **diminution de 13 %**.

**ÉVOLUTION DES CRÉDITS DE L'AGRÉGAT N° 21
PROTECTION DE LA NATURE, DES SITES ET DES PAYSAGES**

(en millions d'euros)

	LFI 2003	PLF 2004	Évolution en %
dépenses ordinaires (DO)	79,4	72,4	- 8,8 %
crédits de paiement (CP)	41,28	35,24	- 14,8 %
DO + CP	120,72	107,63	- 10,8 %
Autorisations de programme (AP)	52,4	45,5	- 13,1 %

(source : bleu budgétaire)

Le rattachement à l'agrégat 21 de 2,16 millions d'euros correspondant aux actions de protection de la nature menées en région Midi-Pyrénées, et globalisées dans l'agrégat 31, n'est pas de nature à modifier fondamentalement la perception que l'on peut avoir d'une évolution aussi marquée.

Ce traitement paraît d'autant plus rigoureux qu'il s'inscrit dans le contexte global d'un budget en légère hausse, et que les agrégats correspondant aux autres champs d'actions du ministère bénéficient d'une amélioration ou d'une stabilisation de leurs moyens financiers.

Au cours de son audition devant la commission le 29 octobre dernier, **la ministre a indiqué que l'année 2004** serait en matière de protection de la nature une **année de réflexion et de conception**, qui serait mise à profit pour élaborer une stratégie nationale en faveur de la biodiversité et pour adopter et moderniser la politique du patrimoine naturel, et que les crédits inscrits au budget de 2004 étaient globalement identiques à ceux qui ont été utilisés en 2003.

Votre rapporteur apporte son plein soutien au souci du ministère d'avoir une réflexion qui lui paraît en effet nécessaire sur la biodiversité et sur les outils de la protection du patrimoine naturel. Mais il espère que la « pause » budgétaire qui accompagne cette réflexion n'aura pas des conséquences durables sur la **politique de protection du patrimoine naturel qui lui paraît devoir rester un des axes essentiels de l'action du ministère**.

Il a noté que les « actions » qui, dans le cadre de la réforme budgétaire imposée par le loi organique relative aux lois de finances, doivent succéder aux actuels « agrégats » n'en reprendront par la configuration

actuelle, et notamment que « *l'eau et le patrimoine naturel* » seront regroupés dans une même « *action de politique* ».

Il espère que cette fusion ne prélude pas à une marginalisation de la politique en faveur du patrimoine naturel.

La nomenclature budgétaire de l'agrégat 21 fait l'objet d'un premier remaniement dans le projet de budget pour 2004, consécutif, notamment, à la **suppression du Fonds de gestion des milieux naturels (FGMN)**.

L'article L. 310-3 du code de l'environnement attribuait à ce fonds pour fonction de « *contribuer au financement de projets d'intérêt collectif concourant à la protection, à la réhabilitation ou à la gestion des milieux et habitats naturels* ».

En pratique, toutefois, le FGMN n'était abondé que par les seuls crédits du ministère chargé de l'environnement. Ce terme de « *fonds* » étant, de ce fait, impropre, le ministère indique qu'il procède en conséquence à la suppression dans le projet de budget pour 2004 des chapitres et articles qui lui étaient consacrés, et qu'il en transfère les crédits sur les articles intitulés « *protection et gestion des milieux naturels, sites et paysages* ».

A titre indicatif, les crédits du FGMN s'élevaient à 40,3 millions d'euros en 2002, et à 41,5 millions d'euros en 2003.

Les réaménagements de la nomenclature qui accompagnent la suppression de ce fonds ne contribuent pas à la lisibilité du « *bleu* » budgétaire, qui ne peut offrir cette année, qu'une perception lacunaire de l'évolution des crédits consacrés à la nature et aux paysages.

Votre rapporteur devra donc s'appuyer davantage sur les données complémentaires fournies par le ministère.

Celles-ci donnent une présentation d'ensemble de l'utilisation des crédits de l'agrégat 21 qui financent deux grandes actions :

- la constitution d'un réseau d'espaces protégés ;
- le financement d'une politique contractuelle de préservation des milieux naturels et de la diversité biologique.

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

Selon les données fournies par le ministère, les crédits consacrés à l'entretien et à l'extension du réseau d'espaces protégés par le projet de budget pour 2004 s'élèvent à 71,6 millions d'euros, en diminution de 8 % par rapport

à 2003 et les autorisations de programme sont ramenées de 37 à 34 millions d'euros.

Comme le montre le tableau suivant, les crédits de fonctionnement sont à peu près préservés, mais les crédits d'investissement sont en revanche lourdement diminués.

(en millions d'euros)

Réseau d'espaces protégés	Rappel LFI 2002	LFI 2003	PLF 2004	Evolution 2003/2004
Dépenses ordinaires (DO)	46,24	46,49	45,77	- 2 %
Crédits de paiement (CP)	30,02	31,39	25,82	- 18 %
DO + CP	76,26	77,87	71,58	- 8 %
Autorisations de programme (AP)	40,50	37,12	34,01	- 9 %

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

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. 322-14 à L. 322-14 du code de l'environnement, sont complétées par les dispositions réglementaires de l'article R. 243 du code rural.

Etablissement 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 1000 hectares.

Le **patrimoine du conservatoire** couvre, au 1^{er} juillet 2003, 508 sites et 68 208 hectares correspondant à **10 % du linéaire côtier métropolitain**.

L'activité du conservatoire a fluctué au cours de ces dernières années, au gré des opportunités d'acquisition qui se sont présentées.

L'**année 2001** apparaît, de ce point de vue, comme une **année faste**, avec des acquisitions d'une surface totale de 3 414 hectares, supérieure de 63 % à celle de l'an 2000 et qui tiennent, notamment à l'achat de deux sites importants et remarquables : les 900 hectares des Salins d'Hyères et les 500 hectares du Cap de Testa Ventilegne en Corse.

L'activité a été en revanche **moins soutenue en 2002** où les acquisitions n'ont porté que sur 1 867 hectares. Cette situation tient à la fois à l'absence de grandes opérations, et comme le reconnaît le rapport d'activité du conservatoire, aux « *restrictions budgétaires qui ont marqué le dernier trimestre 2002* », et ont contraint l'établissement public à reporter certaines acquisitions.

Les principales acquisitions réalisées en 2002 ont porté sur :

- la baie d'Aiguillon en Vendée (250 hectares) ;
- les dunes de Berck dans le Pas-de-Calais (192 hectares) ;
- le marais Vernier dans l'Eure (124 hectares) ;
- un segment du rivage du lac d'Annecy.

En outre une centaine d'hectares a été affectée à titre gratuit au conservatoire à Mayotte, sur le site de la Vasière des Badamiers.

Le conservatoire a également entrepris de poursuivre d'importants travaux d'aménagement et de mise en valeur sur 170 sites. Les plus importants ou les plus significatifs ont porté sur :

- le lancement de la réhabilitation des Salins d'Hyères (500 000 euros) ;
- l'achèvement du programme de restauration des dunes du Ricanto en Corse (270 000 euros) ;
- l'achèvement des travaux de restauration des anciennes digues du marais de Curnic dans le Finistère Nord (250 000 euros).

Il est à noter que ces dépenses ont été assurées à plus de 60 % par des financements européens, départementaux et régionaux.

Durant le **premier semestre 2003**, le conservatoire a acquis 639 hectares, dont plus de 200 sur l'estuaire de la Seine.

Le **budget primitif de l'exercice 2003** s'est élevé à 29,4 millions d'euros, soit un budget en légère diminution par rapport au budget primitif de l'exercice précédent qui se montait à 29,65 millions d'euros. Il est notamment caractérisé par :

- l'inscription d'une mesure nouvelle de 218 000 euros au titre de la subvention de fonctionnement, destinée en priorité à la création de quatre postes budgétaires, dont un au titre de la déprécarisation ;

- la diminution de 6 % du montant des subventions d'investissement en autorisations de programme et crédits de paiement.

La dotation de l'Etat en section de fonctionnement représentait 7,46 millions d'euros pour un budget total de 9,48 millions d'euros. En section d'investissement, elle s'élevait à 17,1 millions d'euros sur une enveloppe globale de près de 20 millions d'euros.

Le **projet de budget pour 2004** permettra le quasi maintien des subventions de fonctionnement du conservatoire, mais se traduit par une forte contraction de ses subventions d'investissement qui diminuent de 21,5 % en crédits de paiement et de 7 % en autorisations de programme.

ÉVOLUTION DES SUBVENTIONS VERSÉES PAR L'ÉTAT AU CONSERVATOIRE

(en milliers d'euros)

Conservatoire du littoral	LFI 2003	PLF 2004	Évolution en %
DO (article 36-41-10)	7 460	7 400	- 0,8 %
CP (article 67-41-10)	17 100	13 410	- 21,5 %
DO + CP	24 560	20 810	- 14,8 %
AP (article 67-41-10)	18 070	16 790	- 7 %

(source : bleu budgétaire)

Cette diminution des capacités d'investissement du conservatoire serait inquiétante si elle devait se prolonger, particulièrement dans le contexte d'un renchérissement du foncier qui alourdit le coût des acquisitions réalisées par l'établissement.

ÉVOLUTION DES CRÉDITS D'INVESTISSEMENT DISPONIBLES (en milliers d'euros)

Année	Gestion du chapitre 67-41-10 (CP) Conservatoire du littoral	
2002	LFI 2002	18 232
	Reports	1 982
	Loi de finances rectificative	- 2 870
	Crédits disponibles	17 344
	Crédits mandatés	16 303
	Reports	1 041
2003	LFI 2003	17 100
	Reports	1 041
	Reports gelés	- 1 041
	Gels en cours	- 756
	Annulations	- 1 844
	Crédits disponibles	14 500
	Crédits mandatés au 31-10-2003	8 550
2004	PLF 2004	13 410

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

Lors de son audition devant la commission, le 29 octobre dernier, la ministre de l'écologie et du développement durable a cependant confirmé en réponse à votre rapporteur pour avis, qu'elle avait pris l'engagement, devant le président du conservatoire, de lui donner les moyens de procéder à une acquisition exceptionnelle si celle-ci se présentait.

Votre rapporteur se réjouit de cet engagement, mais espère toutefois qu'une amélioration de la conjoncture budgétaire permettra à l'avenir de relever les dotations du conservatoire à un niveau plus adapté à la poursuite de l'objectif à long terme qui lui a été fixé en 1995 d'acquérir la maîtrise foncière de 200 000 hectares en bord de mer.

- **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 2003, 154 réserves naturelles protégeant près de 541 000 hectares ; une trentaine de décrets comportant

création de nouvelles réserves ou extension des réserves existantes sont actuellement en cours d'examen.

Quatre réserves ont été classées en 1999, trois en 2000, et une en 2001. En 2002, trois réserves ont été créées (les Ballons Courtois, la Forêt d'Orient, et la réserve de la Barrée en Seine-et-Marne).

L'année 2003 a vu la création de la réserve de l'archipel de Riou dans les Bouches-du-Rhône. En outre, l'extension de la réserve naturelle de l'estuaire de la Seine est susceptible d'aboutir avant la fin de l'année.

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 de public là où il est possible. Les crédits provenant des collectivités locales (principalement des départements) ont représenté en 2002 environ 27 % des recettes de fonctionnement et 31 % des recettes d'investissement des réserves naturelles.

Le **budget de fonctionnement** des réserves naturelles est consacré en majeure partie –de l'ordre de 73 %- au financement des salaires des personnels qui assurent les missions de protection, de gestion écologique, d'animation ou d'étude.

Le **budget d'investissement** finance principalement les études nécessaires à la préparation et à l'évaluation des plans de gestion, l'achat d'équipement et de matériels, et des travaux de génie écologique. Il ne sert qu'exceptionnellement à l'achat de terrains.

ÉVOLUTION DES SUBVENTIONS VERSÉES AUX RÉSERVES NATURELLES NATIONALES

(en millions d'euros)

Réserves naturelles nationales	LFI 2003	PLF 2004	Évolution en %
Dépenses ordinaires (DO)	10,21	9,84	- 3,6 %
Crédits de paiement (CP)	1,73	1,73	0 %
DO + CP	11,93	11,56	- 3 %
Autorisations de programme (AP)	2,74	2,14	- 22 %

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

Le projet de budget pour 2004 marque une érosion des subventions de fonctionnement qui représentent la majeure partie des subventions versées par l'Etat aux réserves naturelles.

Les crédits d'investissement sont maintenus en moyens de paiement mais fortement réduits en moyens d'engagement.

- **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.

Le décret de classement peut également délimiter autour du parc une zone périphérique dans laquelle les pouvoirs publics peuvent prendre des mesures tendant à des réalisations d'ordre social, économique et culturel.

Il existe actuellement 7 parcs nationaux d'une superficie globale de près de 370 000 hectares en zone centrale et de plus de 900 000 hectares en zone périphérique.

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 Ecrins	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 parc

Trois projets de parc sont actuellement à l'étude :

- en mer d'Iroise (250 000 hectares) ;
- à la Réunion (107 000 hectares) ;
- en Guyane (1,8 million d'hectares).

D'après les indicateurs de résultats annexés au « bleu » budgétaire, le nombre d'hectares protégés dans les zones centrales des parcs devrait passer de 376 000 hectares pour la période 2000-2003 à 622 000 hectares en 2004 et à 2,6 millions d'hectares en 2006.

Il semble toutefois que la prévision de 2004 soit un peu optimiste, car comme l'indiquait la ministre devant la commission, le 29 octobre dernier, les projets de création de nouveaux parcs sont encore en phase de concertation, et ne devraient pas aboutir avant la fin de l'année.

Votre rapporteur relève en outre que l'objectif assigné par le bleu 2004 à l'année 2006 (2,6 millions d'hectares) est inférieur à l'objectif inscrit dans le bleu 2003 pour l'année 2005 (3,5 millions d'hectares).

**ÉVOLUTION DES SUBVENTIONS INSCRITES EN LOI DE FINANCES INITIALE
POUR 2003 ET DANS LE PROJET DE LOI DE FINANCES POUR 2004
DESTINÉES AUX PARCS NATIONAUX**

(en milliers d'euros)

Parcs nationaux	LFI 2003	PLF 2004	Évolution en %
DO article 36-41-20	26 530	26 300	- 0,86 %
CP article 67-41-20	7 800	6 370	- 18,3 %
DO + CP	34 330	32 670	- 4,8 %
AP article 67-41-20	7 900	7 340	- 7 %

(source : bleu budgétaire)

Les subventions de fonctionnement inscrites au projet de budget pour 2004 enregistrent un discret tassement mais les crédits d'investissement subissent une contraction très significative. En pratique, ces derniers sont reconduits à un niveau comparable à celui des crédits effectivement disponibles en 2003, compte tenu des gels et des annulations de crédits.

ÉVOLUTION DES CRÉDITS DISPONIBLES

(en milliers d'euros)

Année	Gestion du chapitre 67-41-20 (CP) Parcs nationaux	
2002	LFI 2002	7 775
	Reports	1 464
	Loi de finances rectificative	- 172
	Dotation disponible en 2002	9 067
	Crédits mandatés	8 116
	Reports	951
2003	LFI 2003	7 800
	Reports	951
	Reports gelés	- 951
	Gels en cours	- 323
	Annulations	- 787
	Dotation disponible en 2003	6 690
	Crédits mandatés au 31-06-2003	2 077
2004	PLF 2004	6 370

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

- **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 et L. 342-1 du code de l'environnement, elle conduit à l'inscription ou au classement des sites remarquables :

- le **classement** d'un site génère une protection forte, dont l'objectif est la conservation et la préservation du site dans l'état où il se trouve au moment du classement ; à ce titre, toute modification de l'aspect ou de l'état du site est soumise à l'autorisation préalable du ministre chargé des sites, ou pour les travaux mineurs, du préfet du département ;

- **l'inscription** est en revanche une servitude légère de conservation par laquelle l'administration locale veille à la qualité de l'évolution du site : l'avis qu'elle donne sur l'aspect ou la modification de son état est un avis simple.

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

En outre, les « opérations grand site » permettent, grâce à un partenariat entre l'Etat et les collectivités territoriales, la réhabilitation et la mise en valeur des sites de grande notoriété, classés mais menacés notamment du fait de l'afflux touristique.

Le programme d'action de réhabilitation proposé par un comité de pilotage comprenant les représentants des collectivités territoriales, les services déconcentrés et, le cas échéant, les principaux acteurs économiques ou associatifs intéressés, fait l'objet d'une convention entre l'Etat et les partenaires locaux.

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. Ces opérations sont en outre éligibles aux financements européens.

Actuellement, 36 opérations « grand site » sont en cours d'étude ou de réalisation.

De 1989 à 2002, le ministère chargé de l'équipement puis celui chargé de l'écologie ont financé 44 opérations en études pour un montant global de 900 000 euros, et 21 opérations en travaux pour un montant de 12 millions d'euros.

ÉVOLUTION DES CRÉDITS CONSACRÉS AUX SITES ET PAYSAGES

(en millions d'euros)

Sites et paysages	Rappel LFI 2002	LFI 2003	PLF 2004	Évolution en %
Dépenses ordinaires (DO)	1,53	1,15	0,97	- 15,6 %
Crédits de paiement (CP)	2,26	3,38	2,95	- 12,7 %
DO + CP	3,79	4,53	3,92	- 13,4 %
Autorisations de programme (AP)	7,38	7,23	6,75	- 6,6 %

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

Les subventions de fonctionnement consacrées aux sites et paysages subissent une nouvelle diminution en 2004. Toutefois les subventions de fonctionnement, malgré une baisse significative, restent à un niveau supérieur à celui de 2002, compte tenu de la très forte augmentation (+ 50 %) qu'ils avaient enregistrée en 2003.

2. La conservation, la gestion, et le suivi de la diversité biologique et paysagère

Selon les données fournies par le ministère, les crédits consacrés à la conservation, la gestion et le suivi de la diversité biologique et paysagère dans le projet de budget pour 2004 s'élèvent à plus 37 millions d'euros en diminution de 13 %.

Comme le montre le tableau suivant, les **subventions d'investissement** enregistrent à nouveau en 2004, sous l'impulsion du programme Natura 2000, une progression significative ; en revanche, les **subventions de fonctionnement** font l'objet d'une contraction sensible.

ÉVOLUTION DES CRÉDITS CONSACRÉS À LA DIVERSITÉ BIOLOGIQUE ET PAYSAGÈRE

(en millions d'euros)

Diversité biologique et paysagère	LFI 2002	LFI 2003	PLF 2004	Évolution en %
Dépenses ordinaires (DO)	35,35	32,90	26,83	- 18,4 %
Crédits de paiement (CP)	6,73	9,90	10,30	+ 4 %
DO + CP	42,08	42,80	37,13	- 13,2 %
Autorisations de programme (AP)	18,51	15,25	12,49	- 18,1 %

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

- **La mise en œuvre du réseau Natura 2000**

L'ordonnance n° 2001-321 du 11 avril 2001 et ses décrets d'application ont transposé en droit interne la directive « Habitats » et la France doit procéder maintenant à l'achèvement de la transmission à la Commission européenne, de la liste de sites susceptibles d'être reconnus d'importance communautaire.

Le retard pris par la France en ce domaine lui a valu d'être, à deux reprises, en 1999 puis en septembre 2001, condamnée par la Cour de justice des communautés européennes.

Depuis la fourniture de l'état des transmissions au 31 juillet 2002, la contribution française a fait l'objet de transmissions complémentaires. Au 1^{er} septembre 2003, la liste des propositions comporte 1 202 sites couvrant une superficie d'un peu plus de 4 millions d'hectares, soit 7,6 % du territoire.

ÉVOLUTION DES CRÉDITS CONSACRÉS À NATURA 2000

(en millions d'euros)

Natura 2000	LFI 2003	PLF 2004	Évolution en %
Dépenses ordinaires (DO)	14,52	11,62	- 20 %
Crédits de paiement (CP)	5,29	6,22	+ 18 %
DO + CP	19,81	17,84	- 10 %
Autorisations de programme (AP)	9,20	7,36	- 20 %

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

Le projet de budget pour 2004 consacre près de 18 millions d'euros à la mise en place et à la gestion du réseau. Le ministère indique que ces moyens correspondent aux besoins nécessaires à l'animation des sites, à l'achèvement des 700 documents d'objectifs en cours, ainsi qu'à leur mise en œuvre par des contrats Natura 2000.

Les crédits consacrés aux contrats Natura 2000 seront, en outre, **complétés par des crédits du FEOGA-Garantie** accordés par l'Union européenne dans le cadre du Plan de développement rural national (PDRN) par les **fonds structurels européens**, ainsi que par les **fonds LIFE** sur des projets ponctuels de gestion.

Lors du précédent Conseil européen, la France s'est d'ailleurs prononcée en faveur d'un meilleur ciblage des fonds LIFE sur la gestion du réseau Natura 2000.

- **Les parcs naturels régionaux**

Les parcs naturels régionaux concourent, conformément à l'article L. 244-1 du code rural, à la politique de protection de l'environnement, d'aménagement du territoire, de développement économique et social, d'éducation et de formation du public.

Ils constituent un cadre privilégié pour les actions menées par les collectivités publiques en faveur de la préservation des paysages du patrimoine naturel et culturel.

Les orientations de la protection de la mise en valeur du territoire du parc sont déterminées par une « **charte de parc** » élaborée par la région avec l'accord de l'ensemble des collectivités territoriales concernées et en concertation avec les partenaires intéressés. Elle est adoptée par décret portant **classement** en parc naturel régional pour une **durée maximale de dix ans**.

Les parcs naturels régionaux sont aujourd'hui au nombre de 40 et couvrent **12 % du territoire national**.

Le budget de fonctionnement moyen d'un parc naturel régional est de l'ordre de 1,2 à 1,7 million d'euros. Le ministère évalue ainsi la répartition moyenne de ces financements :

Région	40 %
Autres collectivités	30 %
Ministère de l'écologie et du développement durable	10 %
Divers	20 %

L'évolution des contributions apportées par le ministère aux parcs naturels régionaux est récapitulée dans le tableau suivant qui, par-delà certaines fluctuations, traduit une certaine stabilité de l'effort de l'Etat sur le moyen terme.

**ÉVOLUTION DES CRÉDITS
CONSACRÉS AUX PARCS NATURELS RÉGIONAUX**

(en millions d'euros)

Parcs naturels régionaux	LFI 2001	LFI 2002	LFI 2003	LFI 2004
Dépenses ordinaires (DO)	5,81	6,34	6,29	6,04
Crédits de paiement (CP)	2,44	1,06	1,98	1,98
DO + CP	8,26	7,40	8,27	8,02
Autorisations de programme (AP)	3,57	3,66	3,20	3,03

II. UNE ANNÉE DE RÉFLEXION POUR LA SAUVEGARDE DE LA BIODIVERSITÉ ET LA PROTECTION DU PATRIMOINE NATUREL

La ministre de l'écologie et du développement durable a indiqué, au cours de son audition devant la commission, que l'exercice 2004 serait consacré à l'élaboration d'une stratégie nationale en faveur de la biodiversité, et au lancement d'une réflexion sur la modernisation de la politique du patrimoine naturel.

A. L'ÉLABORATION D'UNE STRATÉGIE NATIONALE EN FAVEUR DE LA BIODIVERSITÉ

L'appauvrissement de la diversité biologique mondiale, c'est-à-dire la diversité des gènes, des espèces animales et végétales, ainsi que des milieux qui les abritent, s'accélère au point d'être considérée, aujourd'hui, comme une **menace globale d'une importance égale à celle des changements climatiques**. De l'avis des experts, la moitié des espèces vivantes que nous connaissons pourrait disparaître d'ici un siècle.

L'importance et l'urgence de cet enjeu appellent une mobilisation mondiale. Celle-ci s'est déjà traduite, en 1992, lors du **sommet de Rio de Janeiro**, par l'adoption de la **Convention sur la diversité biologique**, que la France a ratifiée le 1^{er} juillet 1994.

Pour sa part, l'Europe a affiché, à travers la **stratégie européenne pour la biodiversité**, son ambition d'inverser la tendance d'ici à 2010.

La France, du fait de la richesse de son patrimoine et des engagements qu'elle a pris au plan international, se doit d'élaborer une politique ambitieuse de conservation de la diversité biologique.

Le ministère de l'écologie et du développement durable a déjà mis en oeuvre, en 1996, un « **programme d'action pour la faune et la flore** », qui propose une stratégie nationale pour une centaine d'espèces sauvages. Ce document souligne l'importance de la France à l'échelle européenne et même mondiale, pour la richesse de sa faune et de sa flore. Ainsi, par exemple, le seul département des Alpes-Maritimes héberge davantage d'espèces végétales que l'ensemble du Royaume-Uni. La Nouvelle-Calédonie, est, après Madagascar, le deuxième foyer au monde le plus riche en espèces endémiques.

Ce document met également en lumière les fortes menaces qui pèsent sur ce patrimoine. Sur 534 espèces de vertébrés, 109 sont menacées et 38 autres sont en voie d'extinction.

L'engagement international de la France dans le combat pour la biodiversité a été réaffirmé lors du sommet de Johannesburg auquel assistait le Président de la République.

Pour répondre à cette ambition, la ministre de l'écologie et du développement durable a annoncé, le 10 septembre 2003, qu'une **stratégie nationale pour la diversité biologique** serait adoptée dans le courant de l'année 2004.

Cette stratégie nationale devra être élaborée en concertation avec l'ensemble des administrations concernées, mais aussi avec tous les partenaires intéressés, et en particulier les collectivités locales.

Des groupes de travail ont été constitués au sein du ministère pour définir les objectifs et les orientations de cette stratégie, qui feront l'objet d'une présentation lors de la conférence des parties contractantes à la Convention sur la diversité biologique, qui se tiendra à Kuala-Lumpur, en Malaisie, en février 2004.

La **stratégie finale** et ses **plans sectoriels** seront établis d'ici le mois de juin 2004, de façon à pouvoir être présentés, après validation, lors du colloque international d'experts sur la recherche et la biodiversité que la France accueillera à l'automne.

B. LA RÉNOVATION DE LA POLITIQUE DU PATRIMOINE NATUREL

La ministre de l'écologie et du développement durable a également annoncé, le 10 septembre 2003, son intention de rénover et de moderniser la politique de protection, de gestion et de valorisation du patrimoine naturel, en insistant sur les orientations suivantes :

- améliorer la qualité de la **connaissance du patrimoine naturel** et la validation partagée des données pour permettre le débat et faciliter la prise de décision ;

- faciliter l'identification et l'appropriation collective des **enjeux territoriaux**, la responsabilisation et l'implication de tous les acteurs ;

- mettre en œuvre un **projet concerté de gestion contractualisée** entre les acteurs locaux, inscrite dans les dynamiques de développement des territoires sur la base d'objectifs négociés et lisibles pour chacun, et ce, dans le respect des engagements internationaux de la France ;

- renforcer et simplifier **les outils**, notamment, techniques, juridiques, fonciers mais aussi financiers et fiscaux de la politique du patrimoine naturel.

Le ministère indique que ce vaste chantier se traduira, en juin 2004, par un colloque national, puis, en fin d'année, à l'issue d'une large concertation, de consultations régionales et d'un débat public, par un **plan d'action** comportant des mesures législatives.

Un projet de loi sur la rénovation du patrimoine naturel pourrait, en conséquence, être présenté en Conseil des ministres en **fin d'année 2004**.

C'est dans ce cadre que s'inscrit la mission que le Premier ministre a confiée à M. Jean-Pierre Giran, député, sur les « parcs nationaux ».

C. UNE RÉFLEXION EN COURS SUR LES PARCS NATIONAUX

Les « parcs nationaux » sont en quelque sorte, le fleuron des outils de protection de la nature et des espaces naturels.

Au terme de six mois de réflexion, qui l'ont conduit à rencontrer un très grand nombre de personnalités représentatives des différents acteurs concernés par les parcs nationaux, M. Jean-Pierre Giran dresse un constat qui peut être très largement partagé, et avance des propositions qui méritent une réflexion approfondie.

1. Le constat : un label envié mais un fonctionnement qui suscite des frustrations

Au terme de sa mission, M. Jean-Pierre Giran estime que la notion de « parc national » rencontre une forte adhésion : ce label, qui vient consacrer et protéger un territoire jugé exceptionnel, est considéré par les habitants comme un atout et une source de fierté, et personne ne songe à demander la suppression des parcs existants.

Les difficultés surgissent en revanche lorsque l'on aborde la conciliation des exigences de protection du patrimoine naturel avec la volonté d'en permettre une fréquentation ouverte : la politique de préservation ne doit pas aboutir à bloquer toute évolution, à constituer une « nature sous cloche ».

Si la compétence des services du parc est très généralement admise, le mode de gestion et de fonctionnement de ces établissements publics est souvent critiqué par les propriétaires privés et les élus locaux, qui se sentent dépossédés d'une grande partie de leurs attributions du fait des règles de protection, et la servitude environnementale est souvent ressentie comme une forme d'expropriation, particulièrement lorsqu'elle va à l'encontre d'usages ancestraux.

M. Giran note également que l'ambiguïté sur les limites du parc que suscite la distinction actuelle entre « zone centrale » et « zone périphérique » doit être levée.

2. Les orientations

Prenant appui sur les trois orientations qui caractérisent l'action des pouvoirs publics, aujourd'hui -la volonté de décentraliser, le développement de la politique contractuelle, et la stratégie de développement durable- le rapport définit quelques **principes généraux** pour guider l'action :

- concilier l'**intérêt national** du parc avec son **ancrage local**, ce qui suppose d'équilibrer représentants du ministère et représentants des collectivités et des usagers, et de trouver une compensation financière aux servitudes environnementales ;

- allier **protection et développement durable** ;

- concilier une **réglementation acceptée** en « zone centrale » et une **contractualisation responsable** en « zone périphérique ».

3. Les propositions du rapport Giran

a) Une redéfinition des missions et du périmètre des parcs

• Clarifier les missions du parc national

Dans sa rédaction actuelle, l'article L. 331-1 du code de l'environnement ne fixe au parc qu'un seul objectif de protection. Certes, la possibilité de compléter le parc par une zone périphérique, prévue à l'article L. 331-6, permet la création d'une zone intermédiaire propice au développement de politiques d'accueil. En pratique la protection du patrimoine naturel a effacé la promotion du patrimoine culturel.

M. Giran souhaite donc une réécriture de l'article L. 331-1 :

- affirmant la **double mission du parc** (protection et développement durable) ;

- relevant les exigences pour le classement : l'intérêt du territoire ne doit pas être seulement « spécial » comme aujourd'hui, mais pour tout ou partie, présenter un intérêt « exceptionnel » ;

- faisant référence au patrimoine naturel et au **patrimoine culturel** ;

- posant pour principe que la protection doit éviter toute altération irréversible de l'aspect, de la composition et de l'évolution du site.

- **Unifier le périmètre du parc national**

Estimant que le clivage entre zone centrale et zone périphérique n'est aujourd'hui plus d'actualité, M. Giran souhaite que soit réaffirmée la **dimension globale** du parc, eu égard à une double mission de protection et de développement durable.

La **politique de protection** resterait une priorité absolue dans le cœur du parc, constitué des zones les plus sensibles et les plus exceptionnelles ; elle incomberait à l'Etat qui pourrait imposer ses décisions, après avoir pris l'avis des communes concernées.

En revanche, une **politique contractuelle de développement durable** compatible avec la préservation de la nature serait mise en place dans la zone extérieure au cœur. Le parc naturel, du fait de ses capacités d'expertise, et la région, du fait de ses compétences en aménagement du territoire, joueraient un rôle de chef de file dans sa définition et sa conduite. Une **charte de l'environnement et du développement durable**, soumise le cas échéant à enquête publique, serait proposée aux communes concernées qui resteraient libres d'y adhérer ou non. A l'instar de la charte des parcs naturels régionaux, cette charte serait opposable aux documents d'urbanisme.

A la différence du cœur dont le périmètre serait imposé par l'Etat, un écart pourrait subsister entre le contour optimal du parc (défini de la façon la plus objective et scientifique possible) et son contenu effectif qui dépendra des décisions des communes : ainsi le **principe d'adhésion** se substituera-t-il au principe d'autorité. Dans ce périmètre, le parc proposera des actions. Enfin, en dehors de son périmètre, le parc national pourra accepter de répondre aux sollicitations des collectivités qui feraient appel à ses capacités d'expertise.

- **Répondre au sentiment d'expropriation**

Deux propositions tendent à répondre aux sentiments de dépossession des propriétaires privés et des collectivités territoriales :

- la création d'un « Conservatoire national du paysage », ou comme le suggérait le rapport Pisani de 1988, d'un fonds d'intervention pour le patrimoine naturel « *permettant à l'Etat d'acquérir à l'amiable si l'occasion se présente des terrains privés qui recèlent une richesse naturelle exceptionnelle ou menacée* » ;

- l'instauration au profit des communes dont tout ou partie du territoire s'inscrit dans le cœur du parc, d'un abondement de la dotation globale de fonctionnement (DGF) pour compenser la perte des ressources fiscales (taxe d'habitation, taxe sur le foncier bâti) qu'elles auraient pu espérer

d'un éventuel développement qu'interdisent les règles du parc, et pour compenser les charges de gestion propres aux parcs.

b) Un établissement public administratif plus ouvert aux collectivités locales

- **Le maintien du statut d'établissement public administratif**

Celui-ci résulte actuellement de la combinaison de la loi de 1960, du décret de 1961 et de la pratique.

Il doit être consacré car, tout en maintenant le parc sous la tutelle de l'Etat, le statut d'établissement public permet à des personnes privées de participer à son fonctionnement et laisse une grande liberté dans la fixation des proportions des représentants de l'Etat, des collectivités territoriales, ainsi que des personnalités qualifiées.

En outre, le président du conseil d'administration peut être choisi au sein d'une de ces catégories de membres. Enfin, un établissement public administratif peut participer à un syndicat mixte.

- **Un renforcement de la place des élus dans les organes de direction du parc.**

Pour remédier au sentiment des élus d'être minoritaires au sein des organes du parc, M. Giran propose de rééquilibrer la **composition du conseil d'administration** en limitant à 30 % de l'effectif le collège des fonctionnaires, en portant à 40 % celui des représentants des collectivités, et en permettant au conseil d'administration du parc de proposer la nomination de la moitié des personnalités qualifiées.

Les présidents de conseil général et de conseil régional concernés, ainsi que les parlementaires dont tout ou partie de la circonscription se situe dans le parc, seraient membres de droit du conseil d'administration.

En outre, le **président du conseil d'administration** serait élu par les représentants des collectivités territoriales, et chargé des fonctions de communication, de représentation et d'animation de la politique contractuelle, et percevrait des indemnités de fonction.

La commission permanente serait remplacée par un bureau composé du président, du vice-président et d'au moins un représentant de chaque collège, pour assurer le suivi de la gestion courante.

Enfin, la durée du mandat des membres du conseil d'administration serait égalisée à 6 ans et chacun d'entre eux serait flanqué d'un suppléant.

Le conseil d'administration serait conseillé par un « **comité scientifique** » et un « **comité du développement durable** » regroupant les « forces vives » du parc (habitants, usagers, acteurs économiques, associations) et ayant pour mission de valoriser la dimension « culturelle » du parc national.

Pour éviter les conflits administratifs, M. Giran suggère en outre que le **directeur du parc** soit nommé par le ministre sur une liste de trois noms proposée par une commission de sélection composée majoritairement de membres du bureau et que toute initiative réglementaire soit soumise au préalable à une cellule réglementaire présidée par le préfet et comportant le directeur du parc, le directeur régional de l'environnement, les maires concernés, et le cas échéant, le préfet maritime.

c) Un renforcement des moyens et de l'ancrage local des parcs

Compte tenu de la dimension interministérielle du développement durable, M. Giran souhaite **associer d'autres ministères** que celui chargé de la protection de la nature, notamment celui de l'agriculture et de la pêche, celui du tourisme et celui de la culture, qui contribuent à la politique des parcs nationaux.

Sans remettre en question le statut des gardes-moniteurs des parcs recrutés dans le cadre d'un corps unique, M. Giran propose d'introduire dans les programmes de leurs concours de recrutement, des épreuves de connaissance du milieu et de l'histoire des parcs existants, et des épreuves qui permettent de mettre en valeur les qualités en matière d'accueil, de développement durable ou de pédagogie.

Il souhaite que soient encouragées les relations entre les parcs et les établissements scolaires ou universitaires de la région.

Il envisage la possibilité de créer un **recrutement local** pour les agents de catégorie « C ».

d) La promotion d'une politique d'ouverture

Conscient de la nécessité de mieux faire connaître et respecter les richesses du patrimoine naturel que constituent les parcs nationaux, il propose d'instaurer une communication nationale sur l'ensemble des parcs confiée à une entité « Parcs nationaux de France », disposant de la marque et du label, avec le cas échéant, des « **journées du patrimoine naturel** ».

La coopération internationale mérite également d'être développée grâce à l'attribution de dotations financières spécifiques, et par la création de parcs frontaliers.

e) La démocratisation de la procédure de création

Pour surmonter les blocages qui freinent actuellement la création de nouveaux parcs nationaux, M. Giran propose que la mission de création se déroule dans le cadre d'une structure juridique innovante : un **groupement d'intérêt public**, à l'image de la procédure mise en place pour le projet de parc des Calanques de Marseille à Cassis.

Ce GIP, dont la durée est limitée à huit ans, a pour mission d'animer et de coordonner les actions de protection et de gestion du site et de préparer la création du parc. Il réunit les représentants de l'Etat et de ses établissements publics, ceux des collectivités territoriales, et le monde associatif.

*

* *

La France dispose d'un patrimoine naturel d'une valeur exceptionnelle.

Celle-ci s'explique certes en grande partie par la variété de sa géographie, et la diversité de ses climats qui tiennent à la situation de son territoire, à l'extrême pointe occidentale de la vaste Eurasie, dont les rivages touchent la Manche, la Mer du Nord, l'Océan Atlantique et la Méditerranée.

Mais cette richesse et cette beauté de nos paysages tiennent aussi, pour beaucoup, au travail des générations qui nous ont précédées : le paysage français est par nature un paysage qui a été façonné par l'activité humaine.

Ce paysage exceptionnel que nous devons à la fois à une nature généreuse et à l'activité des générations passées, nous en sommes maintenant responsables vis-à-vis des générations futures.

Or, la beauté de ce patrimoine naturel, qui nous paraît aller de soi parce que nous l'avons toujours connue, est fragile. L'activité humaine, ou les forces de la nature peuvent brutalement en altérer la physionomie : les tempêtes de décembre 1999, qui ont dévasté nos forêts en 48 heures, nous l'ont encore récemment rappelé. En sens inverse, la réhabilitation de ce paysage requiert patience et constance, car sa durée s'aligne sur celle de la croissance des arbres.

A ce titre, la protection du paysage et des espaces naturels qui s'inscrit dans une échelle de temps séculaire, relève du développement durable dont elle doit constituer un des points essentiels.

Votre rapporteur se félicite de l'engagement fort pris par le Gouvernement en faveur du développement durable, comme en témoignent la préparation de la charte de l'environnement et la stratégie pour le développement durable. Il souhaite que la protection de la nature et des paysages y trouve toute la place qui lui revient.

EXAMEN EN COMMISSION

Au cours d'une séance tenue le **mercredi 5 novembre 2003**, la commission a procédé à l'examen du rapport pour avis de **M. Ambroise Dupont** sur les **crédits pour 2004 du ministère de l'écologie et du développement durable**.

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

M. Alain Dufaut est revenu sur la situation des parcs nationaux, estimant que, du fait de l'ampleur des demandes auxquelles ils doivent répondre, ceux-ci seraient confrontés en 2004 à une situation tendue, moins du fait de leurs subventions de fonctionnement qui seront reconduites à un niveau comparable aux dépenses effectuées en 2003, que du fait de la diminution des crédits d'investissement.

Après avoir rappelé qu'il avait déjà eu l'occasion dans le passé d'étudier la situation des parcs nationaux, **M. Ambroise Dupont** a estimé que leur encadrement législatif et réglementaire, et celui de l'ensemble des espaces protégés, méritait en effet une réflexion globale, abordant aussi la question des moyens qui leur sont consacrés. Il a jugé qu'en tout état de cause, le réseau des espaces protégés ne devait pas avoir vocation à couvrir l'ensemble du territoire, et qu'il convenait de réfléchir aussi à la protection de la nature « ordinaire ».

Suivant la proposition de son rapporteur pour avis, **la commission a donné un avis favorable à l'adoption des crédits de l'écologie et du développement durable pour 2004.**