

N° 92

—
SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2007-2008

Annexe au procès-verbal de la séance du 22 novembre 2007

AVIS

PRÉSENTÉ

au nom de la commission des Affaires culturelles (1) sur le projet de loi de finances pour 2008, ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE,

TOME IV

**ÉCOLOGIE, DÉVELOPPEMENT
ET AMÉNAGEMENT DURABLES**

Par M. Ambroise DUPONT,
Sénateur.

(1) Cette commission est composée de : M. Jacques Valade, *président* ; MM. Ambroise Dupont, Jacques Legendre, Serge Lagache, Jean-Léonce Dupont, Ivan Renar, Michel Thiollière, *vice-présidents* ; MM. Alain Dufaut, Philippe Nachbar, Pierre Martin, David Assouline, Jean-Marc Todeschini, *secrétaires* ; M. Jean Besson, Mme Marie-Christine Blandin, MM. Yannick Bodin, Pierre Bordier, Louis de Broissia, Jean-Claude Carle, Jean-Pierre Chauveau, Gérard Collomb, Yves Dauge, Christian Demuynck, Mme Béatrice Descamps, MM. Denis Detcheverry, Louis Duvernois, Jean-Paul Émin, Mme Françoise Férat, M. Bernard Fournier, Mme Brigitte Gonthier-Maurin, MM. Philippe Goujon, Jean-François Humbert, Mme Christiane Hummel, MM. Soibahaddine Ibrahim, Alain Journet, Philippe Labeyrie, Pierre Laffitte, Alain Le Vern, Simon Loueckhote, Mme Lucienne Malovry, MM. Jean Louis Masson, Jean-Luc Mélenchon, Mme Colette Mélot, M. Jean-Luc Miraux, Mme Catherine Morin-Desailly, M. Bernard Murat, Mme Monique Papon, MM. Jean-François Picheral, Jack Ralite, Philippe Richert, Jacques Siffre, René-Pierre Signé, Robert Tropéano, André Vallet, Jean-François Voguet.

Voir les numéros :

Assemblée nationale (13^{ème} législ.) : 189, 276 à 281 et T.A. 49

Sénat : 90 et 91 (annexe n° 11) (2007-2008)

SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
INTRODUCTION	5
I. PRÉSENTATION GÉNÉRALE DE LA MISSION « ÉCOLOGIE, DÉVELOPPEMENT ET AMÉNAGEMENT DURABLES » : UN CHAMP ÉLARGI, TRADUCTION BUDGÉTAIRE DE LA CRÉATION D'UN « GRAND » MINISTÈRE D'ÉTAT	7
A. UNE NOUVELLE ARCHITECTURE BUDGÉTAIRE	7
B. UN POIDS FINANCIER CONSÉQUENT	8
C. L'EXPRESSION D'UNE VOLONTÉ POLITIQUE ET D'UNE AMBITION : VERS UNE FRANCE « ÉCOLOGIQUEMENT » EXEMPLAIRE	9
1. <i>La création d'un « grand » ministère : placer l'impératif de développement durable au cœur de l'action du Gouvernement</i>	9
2. <i>Une année charnière : la « feuille de route » issue du « Grenelle de l'environnement »</i>	10
II. UNE PRIORITÉ AFFICHÉE EN FAVEUR DE LA PROTECTION DE L'ENVIRONNEMENT	13
A. L'ÉVOLUTION DES CRÉDITS DU PROGRAMME 181 « PROTECTION DE L'ENVIRONNEMENT ET PRÉVENTION DES RISQUES »	13
B. L'ANALYSE THÉMATIQUE DES MOYENS ET INDICATEURS : LES ORIENTATIONS POUR 2008.....	15
1. <i>La politique de prévention des pollutions et des risques</i>	15
2. <i>La politique de l'eau : une avancée vers une gestion intégrée</i>	15
3. <i>La politique de la nature et des paysages</i>	18
a) Une progression globale des crédits de 30 % par rapport à 2007.....	18
b) Des indicateurs de performance peu pertinents en termes qualitatifs	20
III. UNE DIVERSITÉ D'OUTILS AU SERVICE DE LA POLITIQUE DE PRÉSERVATION DES ESPACES NATURELS : QUEL BILAN ET QUELLES PERSPECTIVES AU REGARD DES ENJEUX DE SAUVEGARDE DE LA BIODIVERSITÉ ?	23
A. LES ESPACES RÉGLEMENTÉS : L'IMPÉRATIF DE PROTECTION DES MILIEUX REMARQUABLES	24
1. <i>Les réserves naturelles, « sentinelles » de la biodiversité : une mission scientifique à réaffirmer</i>	24
2. <i>Les parcs naturels nationaux dans un nouvel élan</i>	27

B. DES INSTRUMENTS AU SERVICE D'UNE GESTION DURABLE ET CONCERTÉE DU PATRIMOINE NATUREL	30
1. <i>Les parcs naturels régionaux : au-delà de l'objectif de protection, assurer le développement des territoires</i>	30
2. <i>De nouveaux outils adaptés à la protection de la biodiversité marine et à la gestion durable de la mer</i>	32
a) La création du premier parc naturel marin en mer d'Iroise.....	32
b) La mise en place de l'Agence des aires marines protégées.....	34
3. <i>La protection du littoral : une action efficace et bien perçue</i>	35
4. <i>Natura 2000</i>	37
C. QUELLES PERSPECTIVES ? LES APPORTS DU « GRENELLE DE L'ENVIRONNEMENT »	39
1. <i>L'idée d'une « trame verte » : renforcer la cohérence des actions en faveur de la protection de la biodiversité</i>	39
2. <i>Lutter contre le phénomène d'étalement urbain : réconcilier urbanisme et protection de l'environnement</i>	41
EXAMEN EN COMMISSION	45

Mesdames, Messieurs,

Le projet de budget pour 2008 traduit, de façon incontestable, la priorité affichée par le Gouvernement en faveur de la politique de protection de l'environnement et de développement durable.

Au-delà du constat d'une progression significative des crédits, la nouvelle mission intitulée « *Ecologie, développement et aménagement durables* », pendant budgétaire de la création d'un « grand » ministère d'Etat, marque un changement d'échelle et de conception :

- son « poids » budgétaire est plus de 15 fois supérieur à celui de la précédente mission « *Ecologie et développement durable* » ;

- son champ élargi inscrit l'action en faveur du développement durable dans une démarche stratégique, cohérente et globale : pour la première fois, les domaines de l'énergie, des transports, de l'urbanisme et de l'environnement sont réunis sous une même tutelle afin de faire tendre ces politiques vers une même direction et de dépasser les cloisonnements.

Le défi est grand. Le lancement d'un « Grenelle de l'environnement » concrétise cette prise de conscience de l' « urgence écologique ».

La démarche s'est voulue pragmatique afin d'aboutir à la mise en œuvre d'actions concrètes, dont les contours seront précisés à la mi-décembre. Elle s'est appuyé sur une large concertation et la mobilisation de l'ensemble des acteurs - Etat, collectivités territoriales, syndicats, entreprises, ONG, experts... - afin de responsabiliser chacun et de débattre, de façon ouverte, des sujets les plus sensibles.

Ainsi que l'a annoncé le Président de la République à l'occasion de la restitution des conclusions du « Grenelle de l'environnement » le 25 octobre dernier, il s'agit de lancer « *une véritable révolution* » : « *une révolution dans nos façons de penser et nos façons de décider* », « *une révolution dans nos comportements, dans nos politiques, dans nos objectifs et dans nos critères* ».

L'ambition est que la France soit en avance, qu'elle soit exemplaire, qu'elle soit pionnière, dans une action qui doit se décliner aux niveaux européen et mondial.

Ce contexte donne une toute autre dimension à l'examen des crédits consacrés à la politique de protection de l'environnement, de la nature et des paysages, sur lesquels votre commission des affaires culturelles cible chaque année son analyse.

Dans cette période charnière, votre rapporteur a souhaité dresser un bilan des principaux « outils » - réglementaires ou contractuels - au service de la préservation et de la gestion durable de notre patrimoine naturel et des richesses de nos écosystèmes.

En effet, la réaffirmation des objectifs de sauvegarde de la biodiversité, dans le cadre du « Grenelle de l'environnement », invite à s'interroger sur l'efficacité, la pertinence et la cohérence de notre réseau d'espaces naturels protégés, au regard de ces enjeux majeurs pour l'avenir de notre planète ou, à plus court terme, pour la qualité de nos paysages.

I. PRÉSENTATION GÉNÉRALE DE LA MISSION « ÉCOLOGIE, DÉVELOPPEMENT ET AMÉNAGEMENT DURABLES » : UN CHAMP ÉLARGI, TRADUCTION BUDGÉTAIRE DE LA CRÉATION D'UN « GRAND » MINISTÈRE D'ÉTAT

A. UNE NOUVELLE ARCHITECTURE BUDGÉTAIRE

La mission « *Ecologie, développement et aménagement durables* » du projet de loi de finances pour 2008 se décline en **12 programmes** réunissant l'essentiel des crédits destinés au nouveau ministère de l'écologie, du développement et de l'aménagement durables (MEDAD).

Deux précédentes missions budgétaires - les missions « *Ecologie et développement durable* » et « *Transports* » - sont fusionnées au sein de cette nouvelle mission au champ élargi, qui réunit par ailleurs tout ou partie de programmes issus de deux autres missions :

- la **mission « *Ecologie et développement durable* »**, sur laquelle portait l'avis rendu par votre rapporteur dans le cadre de l'examen du projet de loi de finances pour 2007.

Les **3 programmes** composant cette mission - les programmes 181 « *Prévention des risques et lutte contre les pollutions* », 153 « *Gestion des milieux et biodiversité* » et 211 « *Conduite et pilotage des politiques environnementales et développement durable* », placés sous la responsabilité du ministère de l'écologie et du développement durable - sont désormais intégrés au sein de la nouvelle mission :

- les deux premiers sont fusionnés au sein du nouveau programme 181 « *Protection de l'environnement et prévention des risques* » ;

- le dernier est intégré au programme 217 « *Conduite et pilotage des politiques de l'écologie, du développement et de l'aménagement durables* ».

- la **mission « *Transports* »**, déclinée en 8 programmes : 7 d'entre eux sont inscrits en l'état au sein de la nouvelle mission (les programmes 203 « *Réseau routier national* », 207 « *Sécurité routière* », 226 « *Transports terrestres et maritimes* », 173 « *Passifs financiers ferroviaires* », 205 « *Sécurité et affaires maritimes* », 225 « *Transports aériens* » et 170 « *Météorologie* ») ; le dernier est intégré au nouveau programme 217, dont le champ est élargi aux autres fonctions « support » de la mission.

- la **mission « *Développement et régulation économiques* »** : le programme 174 « *Passifs financiers miniers* » est fusionné avec l'action « *Politique de l'énergie et des matières premières* » du programme 134 « *Développement des entreprises* », au sein du programme 174 « *Energie et matières premières* » de la nouvelle mission.

• la **mission « Politique des territoires »** : deux des cinq programmes composant cette mission interministérielle en loi de finances pour 2007 sont intégrés au sein de la mission « *Ecologie, développement et aménagement durables* » pour 2008. Il s'agit des programmes 113 « *Aménagement, urbanisme et ingénierie publique* » et 159 « *Information géographique et cartographique* », qui étaient placés sous la responsabilité du ministre des transports, de l'équipement, du tourisme et de la mer.

B. UN POIDS FINANCIER CONSÉQUENT

La mission « *Ecologie, développement et aménagement durables* » représente un volume financier total de **10,11 milliards d'euros en crédits de paiement** et **10,15 milliards d'euros en autorisations d'engagement**. Le plafond d'emplois est fixé à **86 645 ETPT**.

La répartition de ces crédits entre les différents programmes est retracée dans le tableau suivant.

RÉPARTITION DES CRÉDITS DE LA MISSION PAR PROGRAMME

(en millions d'euros)

Programmes	Autorisations d'engagement (AE)	Crédits de paiement (CP)	Part des CP dans la mission (en %)
203 - Réseau routier national	473,65	456,98	4,5
207 - Sécurité routière	87,82	99,87	1,0
226 - Transports terrestres et maritimes	2 039,51	2 039,51	20,2
173 - Passifs financiers ferroviaires	1 327,20	1 327,20	13,1
205 - Sécurité et affaires maritimes	132,38	136,09	1,3
225 - Transports aériens	98,16	80,32	0,8
170 - Météorologie	176,41	176,41	1,7
113 - Aménagement, urbanisme et ingénierie publique	63,00	63,00	0,6
159 - Information géographique et cartographie	69,28	69,28	0,7
181 - Protection de l'environnement et prévention des risques	456,92	447,40	4,4
174 - Énergie et matières premières	908,05	907,34	9,0
217 - Conduite et pilotage des politiques de l'écologie, du développement et de l'aménagement durables	4 317,48	4 302,18	42,6
TOTAL MISSION	10 149,87	10 105,58	100

Selon le ministère, le budget de la mission marque, à structure constante, une **progression de 2,6 % sur l'ensemble du périmètre et de 25 % sur le domaine de l'écologie « traditionnelle »**.

C. L'EXPRESSION D'UNE VOLONTÉ POLITIQUE ET D'UNE AMBITION : VERS UNE FRANCE « ÉCOLOGIQUEMENT » EXEMPLAIRE

1. La création d'un « grand » ministère : placer l'impératif de développement durable au cœur de l'action du Gouvernement

Lors de la campagne électorale, Nicolas Hulot avait proposé, dans son « Pacte écologique », la création d'un poste de « vice-premier ministre chargé du développement durable ».

Dans cette même logique, l'engagement pris par le Président de la République de placer l'environnement et le développement durable au cœur de ses priorités s'est concrétisé par la nomination d'un ministre d'Etat - le seul du Gouvernement - en charge de l'écologie, du développement et de l'aménagement durables (MEDAD).

Le décret du 31 mai 2007 a précisé les contours de ce **champ de compétences très élargi** : aux termes de l'article 1^{er}, le ministre d'Etat « *prépare et met en œuvre la politique du gouvernement dans les domaines du développement durable et de l'environnement, de l'énergie et des matières premières, de la sécurité industrielle, des transports et de leurs infrastructures, de l'équipement, de l'urbanisme, de l'aménagement foncier, de l'aménagement de l'espace rural et de la forêt, de l'aménagement et du développement du territoire et de la mer, à l'exception de la pêche, des cultures marines et de la construction et de la réparation navales. Il participe à l'élaboration des programmes de recherche concernant ces attributions.* »

Le défi est grand : faire imposer l'environnement et le développement durable au rang de priorité majeure de l'action gouvernementale ; il s'agit de conduire, dans des domaines tels que la lutte contre l'effet de serre et les changements climatiques, une stratégie cohérente et convergente, **en faisant cohabiter des secteurs qui concourent à ces politiques, mais dont les intérêts sont souvent divergents et les actions cloisonnées.**

Le ministre d'Etat devra **veiller, enfin, à l'intégration des objectifs de développement durable dans l'élaboration et la mise en œuvre de l'ensemble des politiques conduites par le Gouvernement ainsi qu'à leur évaluation environnementale.** Ainsi que l'a souligné le Président de la République le 25 octobre dernier, « *tous les grands projets publics, toutes les décisions publiques seront désormais arbitrées en intégrant leur coût pour le climat (...), leur coût pour la biodiversité. Très clairement, un projet dont le coût environnemental est trop lourd sera refusé.* »

Ce faisant, la puissance politique et budgétaire attachée à ce « grand » ministère d'Etat lui donne la possibilité de peser dans les arbitrages interministériels, là où le ministère en charge de l'environnement peinait à imposer ses vues. Ce changement de dimension ainsi donné aux politiques environnementales au sens large ouvre des opportunités sans précédent d'avancer dans ce domaine.

2. Une année charnière : la « feuille de route » issue du « Grenelle de l'environnement »

En outre, l'ambition affichée par le Président de la République en faveur de l'environnement et du développement durable s'est traduite par le lancement d'un « Grenelle de l'environnement », dont l'organisation a été confiée au ministre d'Etat M. Jean-Louis Borloo et aux secrétaires d'Etat chargés respectivement des transports et de l'environnement, M. Dominique Bussereau et Mme Nathalie Kosciusko-Morizet.

Votre rapporteur tient à saluer la **méthode originale de la démarche ainsi engagée**, fondée sur la concertation et la responsabilisation de l'ensemble des acteurs concernés. En effet, son objectif est d'aboutir à un « pacte de confiance » fondé sur des objectifs précis : comme l'a souligné le Président de la République, « *le Grenelle de l'environnement sera un contrat entre l'Etat, les collectivités territoriales, les syndicats, les entreprises et les associations. Je veux que ce contrat engage les responsables.* »¹

La « révolution verte » annoncée s'appuie sur une **prise de conscience partagée de l'« urgence écologique »** et une large mobilisation : en effet, 93 % des Français se disent prêts à faire des changements au quotidien en faveur de l'environnement.

• La **première phase** du « Grenelle », lancée le 6 juillet dernier, a été consacrée aux travaux de **six groupes de travail** :

- le groupe n° 1 : « Lutter contre les changements climatiques et maîtriser l'énergie » ;

- le groupe n° 2 : « Préserver la biodiversité et les ressources naturelles », dont la présidence a été assurée par nos collègues Jean-François Legrand et Marie-Christine Blandin ;

- le groupe n° 3 : « Instaurer un environnement respectueux de la santé » ;

- le groupe n° 4 : « Adopter des modes de production et de consommation durables : agriculture, pêche, agroalimentaire, distribution, forêts et usages durables des territoires » ;

- le groupe n° 5 : « Construire une démocratie écologique : institutions et gouvernance » ;

- le groupe n° 6 : « Promouvoir des modes de développement écologiques favorables à la compétitivité et à l'emploi ».

Ces groupes ont réuni chacun 40 membres répartis en cinq collèges (représentants de l'administration d'Etat, des collectivités locales, des ONG,

¹ Discours prononcé le 21 mai 2007 lors de la réunion préparatoire avec les associations écologistes.

des employeurs et des salariés). Ils ont également fait appel à de nombreux experts. Au total, **330 participants** ont apporté leur concours à ces travaux.

• Le 27 septembre dernier, les six groupes de travail ont remis des synthèses de leurs propositions. Celles-ci ont constitué le « matériau » d'une **consultation publique** s'appuyant sur une **large mobilisation** :

- 18 réunions ont été organisées en régions ; environ 16 900 personnes y ont participé ;

- une consultation lancée sur internet a permis de recueillir plus de 14 000 contributions ; le site a reçu plus de 300 000 visites ;

- un débat s'est tenu à l'Assemblée nationale et au Sénat, les 3 et 4 octobre ; des « groupes de suivi » parlementaires ont conduit des travaux et apporté leur contribution au Grenelle ;

- 31 organismes consultatifs ont été saisis.

• Des **tables-rondes finales** sur les conclusions des groupes de travail se sont tenues les **24 et 25 octobre** dernier. Elles ont donné lieu à l'adoption de propositions articulées en **quatre programmes d'action** :

- « Moderniser le bâtiment et la ville » ;

- « Efficacité énergie et carbone » ;

- « Mobilité et transports » ;

- « Urbanisme et gouvernance territoriale ».

Ces travaux ont été conclus par le Président de la République, en présence notamment de MM. José Manuel Barroso, président de la Commission européenne, et Al Gore, ancien vice-président des Etats-Unis et Prix Nobel de la paix, auteur d'un documentaire intitulé « Une vérité qui dérange », sur les conséquences du réchauffement climatique.

• Les conclusions du « Grenelle de l'environnement » donneront lieu à **15 à 20 programmes d'actions**, qui seront présentés à la mi-décembre. Une **loi-cadre devrait être discutée au Parlement au premier trimestre 2008**.

Selon le calendrier annoncé par le ministre d'Etat, M. Jean-Louis Borloo : « 2008 doit être l'année de la mise en œuvre effective, 2009 celle du lancement, et 2012 celle des grands résultats. »

Cependant, **votre rapporteur s'interroge sur les moyens financiers qui seront déployés en vue de financer ces mesures ambitieuses**. Les rapporteurs spéciaux de la commission des finances se sont en effet préoccupés des « silences » du projet de budget pour 2008 à cet égard.

II. UNE PRIORITÉ AFFICHÉE EN FAVEUR DE LA PROTECTION DE L'ENVIRONNEMENT

A. L'ÉVOLUTION DES CRÉDITS DU PROGRAMME 181 « PROTECTION DE L'ENVIRONNEMENT ET PRÉVENTION DES RISQUES »

Votre rapporteur a ciblé l'analyse des crédits de la mission « *Ecologie, développement et aménagement durables* » pour 2008 sur le programme 181, qui correspond au champ de l'avis budgétaire qu'il rend au nom de votre commission des affaires culturelles.

- Ce programme fusionne deux des trois programmes inscrits au sein de la précédente mission « *Ecologie et développement durable* » en loi de finances pour 2007 :

- le programme 181 « *Prévention des risques et lutte contre les pollutions* », décliné en 5 actions : « Prévention des risques technologiques et des pollutions », « Prévention des risques naturels », « Gestion des crues », « Gestion des déchets et évaluation des produits » et « Lutte contre les pollutions de l'eau et des milieux aquatiques » ;

- le programme 153 « *Gestion des milieux et biodiversité* », décliné en 4 actions : « Préservation du bon état écologique de l'eau et des milieux aquatiques », « Gouvernance dans le domaine de l'eau », « Développement des espaces réglementés au titre de la nature et des paysages », « Incitation à la gestion durable du patrimoine naturel ».

Il inclut également :

- une partie du programme « support » 211 (la subvention au profit de l'ADEME¹, à hauteur de 10 millions d'euros) ; cette modification va dans le sens des remarques formulées les années précédentes par votre rapporteur, qui estimait ce programme surdimensionné par rapport à l'ensemble de la mission « *Ecologie et développement durable* » ; le regroupement de l'ensemble des crédits « support » du ministère au sein d'un seul programme ne facilite pas la lisibilité de ces moyens par politique, mais permettra de procéder à des redéploiements et de réaliser des économies d'échelle ;

- des crédits préalablement inscrits au sein des actions 2 et 3 du programme 127 « *Contrôle et prévention des risques technologiques et développement industriel* » de la mission « *Développement et régulation économiques* », correspondant aux moyens alloués à l'Autorité de sûreté nucléaire et aux crédits relatifs aux contrôles techniques de sécurité.

¹ Agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie.

- Le nouveau programme 181 se décline désormais en **4 actions** :
 - l'action 1 « Prévention des risques et lutte contre les pollutions », qui correspond au précédent programme 181 et inclut la subvention versée à l'INERIS¹, auparavant inscrite sur le programme 127 ;
 - l'action 7 « Gestion des milieux et biodiversité », qui reprend l'ancien programme 153,
 - l'action 8 « Soutien au programme », qui correspond à la partie spécifique de l'ancien programme 211 (dont le partenariat associatif),
 - l'action 9 « Contrôle de la sûreté nucléaire et de la radioprotection » consacrée à l'Autorité de sûreté nucléaire (ASN), dont les crédits étaient auparavant inscrits au sein du programme 127.
- Le projet de budget du programme 181 s'établit à **456,92 millions d'euros en autorisations d'engagement et 447,40 millions d'euros en crédits de paiement** pour 2008.

Les changements de structure et les modifications de périmètre intervenus par rapport à 2007 ne facilitent pas la comparaison, d'une année sur l'autre, des crédits consacrés à la protection de l'environnement. Cependant, compte tenu des indications figurant dans le « bleu » budgétaire, l'évolution des dotations est retracée dans le tableau suivant.

ÉVOLUTION DES CRÉDITS DU PROGRAMME 181

(en millions d'euros)

Numéro et intitulé de l'action	Autorisations d'engagement		Crédits de paiement	
	LFI 2007	PLF 2008	LFI 2007	PLF 2008
01 - Prévention des risques et lutte contre les pollutions	152,93	179,23	145,28	167,50
07 - Gestion des milieux et biodiversité	199,57	224,47	187,67	226,74
08 - Soutien au programme	11,76	9,56	8,88	9,86
09 - Contrôle de la sûreté nucléaire et de la radioprotection	37,20	43,67	37,34	43,30
Total Programme	401,46	456,92	379,17	447,40

Cependant, comme le soulignaient déjà l'an passé votre rapporteur pour avis ainsi que le rapporteur spécial de la commission des finances, Mme Fabienne Keller, les crédits du programme 181 ne représentent que 12 % de l'effort de l'Etat en faveur de l'environnement et 27 % si on les agrège aux autres crédits budgétaires en provenance, notamment, du programme « support » de la mission.

¹ Institut national de l'environnement industriel et des risques.

B. L'ANALYSE THÉMATIQUE DES MOYENS ET INDICATEURS : LES ORIENTATIONS POUR 2008

1. La politique de prévention des pollutions et des risques

Les moyens affectés à cette politique, inscrits sur l'action n° 01, s'établissent à 120,07 millions d'euros en autorisations d'engagement et 114,62 millions d'euros en crédits de paiement pour 2008. Ces derniers **progressent de 26,4 % par rapport à 2007.**

Ces crédits supplémentaires permettent notamment de financer la poursuite des priorités suivantes :

- l'élaboration de plans de prévention des risques technologiques (PPRT) : 8,6 millions d'euros sont dédiés à la mise en œuvre de 420 PPRT ;

- l'élaboration de plans de prévention des risques naturels (PPR), visant à maîtriser l'urbanisation dans les zones à risques : 9 millions d'euros y sont consacrés, l'objectif étant que 7 000 communes soient couvertes par un PPR à la fin 2010 ;

- l'amélioration de la qualité de l'air : 13 millions d'euros sont prévus afin de poursuivre et renforcer l'effort de réduction des émissions polluantes ;

- la modernisation de l'inspection des installations classées : 2 millions d'euros y sont consacrés ;

- la prévention des risques chroniques : 4 millions d'euros sont prévus pour évaluer l'impact des émissions polluantes sur la santé et sur l'eau ;

- l'amélioration de la qualité sonore, par la réalisation des cartes de bruit et de plans d'action pour les principales infrastructures de transport et les grandes agglomérations ;

- la poursuite de la politique de réduction de la production de déchets et de développement du recyclage, etc.

2. La politique de l'eau : une avancée vers une gestion intégrée

- Les crédits consacrés à la politique de l'eau dans le projet de budget pour 2008 s'établissent à **89,76 millions d'euros en autorisations d'engagement** et **87,64 millions d'euros en crédits de paiement.**

Un changement de périmètre important intervient par rapport à 2007, consécutif à la **mise en place de l'Office national de l'eau et des milieux aquatiques (ONEMA)** : 34,5 millions d'euros en AE et 28,6 millions d'euros en CP sont « débudgétisés ».

Votre rapporteur regrettait, l'an passé, que les crédits dédiés à la gestion de l'eau soient ventilés, d'une façon guère lisible, sur les programmes 181 et 153 de la mission « *Ecologie et développement durable* ». Il exprimait

le souhait que ces moyens soient regroupés au sein d'un programme unique, afin de pouvoir mettre en œuvre un pilotage cohérent de cette politique stratégique.

La fusion de ces deux programmes opérée dans la nouvelle maquette budgétaire permet de satisfaire en partie cette demande.

Toutefois, la lecture de ces crédits reste fragmentée, dans la mesure où ils se répartissent entre les deux actions n° 1 « Prévention des risques et lutte contre les pollutions » (55,97 millions d'euros en AE et 49,69 millions d'euros en CP) et n° 7 « Gestion des milieux et biodiversité » (33,79 millions d'euros en AE et 37,95 millions d'euros en CP).

• **L'une des priorités pour 2008 concerne la lutte contre les inondations.**

En effet, lors du Conseil des ministres du 12 juillet 2006, la ministre en charge de l'écologie et du développement durable a présenté une communication relative au renforcement de la politique de prévention des risques liés aux inondations. Rappelons que ces risques concernent près d'une commune sur quatre et cinq millions de personnes. Les mesures annoncées s'articulaient autour de quatre axes :

- une meilleure information préventive ; ainsi, l'information des acquéreurs et locataires sur les risques naturels auxquels sont exposés leurs logements est obligatoire depuis le 1^{er} juin 2006 ;

- le renforcement des programmes de prévention des risques d'inondation par bassins versants et la généralisation des plans d'action pour les grands fleuves, notamment par une mobilisation du fonds de prévention des risques naturels majeurs, dit fonds « Barnier » ; or, votre rapporteur partage les inquiétudes exprimées par Mme Fabienne Keller, rapporteur spécial au nom de la commission des Finances, face à la situation financière précaire de ce fonds ;

- la systématisation du contrôle de la sécurité des ouvrages hydrauliques, à partir d'un recensement des digues effectué par l'Etat ;

- la mise en place d'une carte de « vigilance crue » accessible sur internet, afin de mieux anticiper le risque d'inondation.

Le projet de budget pour 2008 prévoit les moyens correspondant à la poursuite de la mise en œuvre de ces actions, notamment dans la perspective de l'application de la directive européenne relative à l'évaluation et à la gestion des risques d'inondation, dont l'adoption est prévue en 2008 :

- la **cartographie des zones inondables** (1,45 million d'euros) ; 73 % du territoire sont aujourd'hui couvert par ces atlas ;

- la **prévision des crues** ; 3,37 millions d'euros viennent en appui des activités du service central d'hydrométéorologie et d'appui à la prévision des inondations (SCHAPI) et des 22 services de prévision des crues, chargés d'assurer la surveillance, la prévision et la transmission des informations sur

les crues ; en outre, 4,17 millions d'euros sont consacrés à la production et à la transmission des données issues du réseau d'hydrométrie ;

- 8,25 millions d'euros sont consacrés aux **plans « grands fleuves »** ;

- la participation de l'Etat aux opérations réalisées par les collectivités territoriales dans le cadre des **programmes d'action de prévention des inondations (PAPI)** (9,8 millions d'euros) ;

- la remise en état du domaine public fluvial avant sa décentralisation.

• **La réorganisation des indicateurs autour d'un objectif unique : un effort de synthèse louable**

La présentation plus cohérente des moyens consacrés à la gestion de l'eau pour 2008, réunis au sein d'un même programme, s'accompagne d'un **effort de présentation plus synthétique des indicateurs** de performance attachés à cette politique.

Votre rapporteur avait pointé du doigt, l'an dernier, l'éclatement de ces indicateurs : au nombre de sept, ils étaient répartis sur trois actions et deux programmes, et répondaient à trois objectifs différents. Une telle configuration ne permettait pas de juger de l'efficacité globale de cette politique.

Votre rapporteur salue donc les avancées constatées dans le projet annuel de performance (PAP) pour 2008.

En effet, dans le sens de la loi du 30 décembre 2006 sur l'eau et les milieux aquatiques, **un objectif unique a été défini** : « **Assurer la gestion intégrée de la ressource en eau** » (objectif 2).

Cet objectif est mesuré à partir de **sept indicateurs**, soit venus se substituer à de précédents indicateurs supprimés, soit conservés dans un nouveau libellé destiné à en clarifier le sens.

Votre rapporteur relèvera notamment :

- la création d'un nouvel indicateur 2.1 mesurant la « **Qualité de l'eau** », c'est-à-dire le pourcentage des masses d'eau en bon état au regard de la classification établie par la directive cadre sur l'eau (DCE) ; il ne pourra être renseigné qu'à partir de 2008 ;

- la clarification du libellé de l'indicateur 2.3 « **Retraitement des eaux usées** », qui mesure l'avancement de la **mise aux normes européennes des stations d'épuration** ; un plan de rénovation vient d'être lancé afin de combler le retard de la France en ce domaine ; les agences de l'eau disposeront de 2,2 milliards d'euros pour aider les collectivités territoriales ; ce programme devra impérativement être achevé en 2012 car la Commission européenne a engagé une **procédure contre la France** et l'Etat risque de devoir acquitter une indemnité conséquente par jour de retard ; en parallèle, un **indicateur 2.6 renseigne les interventions des agences de l'eau pour la mise aux normes des stations d'épuration** ;

- enfin, au regard de la priorité en faveur de la lutte contre les inondations, l'indicateur 2.7 « Prévention des inondations » mesure l'impact de l'effort financier de l'Etat sur la population habitant en zone inondable, la sécurité des barrages et la fiabilité de la carte vigilance crues.

3. La politique de la nature et des paysages

a) Une progression globale des crédits de 30 % par rapport à 2007

Les moyens dédiés par l'Etat à la politique de conservation et de gestion du patrimoine naturel et des paysages sont inscrits sur l'action n° 07 « Gestion des milieux et biodiversité », dont les dotations progressent de près de 21 % par rapport à 2007 (en crédits de paiement).

Hors crédits consacrés à la politique de l'eau, les **moyens inscrits en faveur de la politique de la nature et des paysages** s'établissent, dans le projet de budget pour 2008, à 190,68 millions d'euros en autorisations d'engagement (AE) et 188,79 millions d'euros en crédits de paiement (CP). Ces derniers sont en **augmentation de 30 % par rapport à 2007**.

Votre rapporteur ne peut que **saluer cet effort**, qui traduit la priorité affichée par le Gouvernement en faveur de la politique de protection de l'environnement et de la biodiversité, alors qu'une « Stratégie nationale en faveur de la biodiversité » a été adoptée en 2004. En outre, le **besoin de renforcer les moyens consacrés à la politique en faveur des espaces naturels et de la biodiversité a été affirmé de façon unanime dans le cadre des travaux du « Grenelle »**.

- Cet effort porte, pour 2008, sur la constitution du réseau **Natura 2000** : 45,11 millions d'euros en AE et 40,11 millions d'euros en CP y sont consacrés, soit plus de 10 millions supplémentaires par rapport à 2007.

La constitution du réseau terrestre étant achevée en 2007, les moyens sont désormais mobilisés pour la **construction du réseau Natura 2000 en mer**, qui devrait être achevé mi-2008, conformément au calendrier communautaire. Par ailleurs, 31,73 millions d'euros sont prévus pour accompagner la montée en puissance de la gestion contractuelle des sites (pour l'élaboration de 464 documents d'objectifs - DOCOB - et l'animation des 1 026 DOCOB existants).

Notons que le réseau Natura 2000 bénéficie également de financements de la part du ministère en charge de l'agriculture.

- Les **établissements publics** bénéficient, en outre, de dotations supplémentaires, permettant à l'Etat d'**honorer les engagements pris dans le cadre des contrats d'objectifs** et d'accompagner la mise en œuvre de la loi du 14 avril 2006 relative aux parcs nationaux, aux parcs naturels marins et aux parcs régionaux.

Ainsi, les crédits alloués aux 9 parcs nationaux (dont deux créés en 2007) et à l'établissement public Parcs Nationaux de France (PNF) (dépenses de fonctionnement et de personnel et dépenses d'investissement) progressent de 36 % par rapport à 2007.

De même, la dotation de l'Agence des aires marines protégées augmente de 80 %, afin d'accompagner sa montée en puissance.

- Les autres opérateurs de la politique de la nature et des paysages voient également leurs dotations progresser, comme le montre le tableau suivant.

ÉVOLUTION DES CRÉDITS CONSACRÉS À LA POLITIQUE DE LA NATURE ET DES PAYSAGES

<i>(en millions d'euros)</i>	LFI 2007		PLF 2008		Evolution en %	
	AE	CP	AE	CP	AE	CP
Total Politique nature et paysages	150,91	144,38	190,68	188,8	26,4	30,8
Réserves naturelles nationales	15,3	14,8	17,3	17,3	13,1	16,9
<i>Dont RNF</i>	<i>0,7</i>	<i>0,7</i>	<i>0,88</i>	<i>0,88</i>	<i>23,9</i>	<i>23,9</i>
Parcs nationaux	48,7	46,7	58,5	63,7	20,1	36,4
Sites classés et inscrits	1,2	2,3	2,2	2,7	81,4	15,3
Conservatoires régionaux (CREN)	1,3	1,2	1,8	1,7	38,3	43,8
Opérations grands sites	2,2	1,84	3,0	3,0	36,4	63,0
Parcs naturels régionaux (PNR)	7,1	7,7	8,4	8,1	17,7	5,7
Office national des forêts (ONF)	1,2	1,2	1,4	1,4	18,6	18,6
Etablissement public de Chambord	1,3	1,3	1,1	1,1	- 19,8	- 19,8
Natura 2000 (hors PITE*)	33,3	28,7	45,1	40,1	35,3	39,2
Atelier technique des espaces naturels (GIP Aten)	1,4	1,4	1,5	1,5	7,9	7,9
Museum national d'histoire naturelle	1,2	1,2	1,4	1,4	21,7	21,7
Conservatoires botaniques (CBN)	1,8	1,8	2,5	2,4	38,9	38,9
Office national de la chasse et de la faune sauvage (ONCFS)	16,5	16,5	18,4	18,4	11,4	11,4
Agence des aires marines protégées	5,7	4,8	10,6	8,6	85,6	78,8

Source : Ministère de l'écologie, du développement et de l'aménagement durables, direction de la nature et des paysages (DNP)

* PITE : Programme « Interventions territoriales de l'Etat ».

Cependant, certains opérateurs, tels que notamment les parcs naturels régionaux (PNR) et les réserves naturelles, voient leurs dotations augmenter dans des proportions moindres que les établissements publics. Comme le soulignent leurs représentants, la **progression, certes significative, des moyens alloués par l'Etat, apparaît insuffisante compte tenu des créations de nouveaux espaces protégés**. C'est pourquoi votre rapporteur souligne la nécessité d'assurer une certaine équité dans le financement des différents

outils de notre politique de protection des espaces naturels, sur lesquels il reviendra plus en détail dans la partie suivante. Il s'interroge, enfin, sur la pertinence d'une extension de ce réseau, dès lors que les moyens correspondants ne peuvent être mobilisés. A cet égard, les représentants des réserves naturelles ont mis en avant un certain décalage entre les moyens alloués par l'Etat et l'objectif de professionnalisation de leurs personnels.

• Notons, en outre, que **l'article 27 du projet de loi de finances reconduit, pour 2008, l'affectation au Conservatoire de l'espace littoral et des rivages lacustres du produit des droits de francisation et de navigation des bateaux**. Fixée, en 2006, à 80 % de la recette, cette affectation a été portée à 100 % en loi de finances initiale pour 2007¹.

Cette affectation est limitée à un an, afin que le Parlement puisse être informé de l'utilisation de cette ressource avant de se prononcer sur sa reconduction, notamment au vu des résultats enregistrés dans la mise en œuvre du contrat d'objectifs signé entre le Conservatoire et l'Etat pour 2006-2008.

Le produit de cette recette pour 2007 devrait s'établir, conformément aux prévisions, à plus de 35 millions d'euros.

b) Des indicateurs de performance peu pertinents en termes qualitatifs

De façon quasiment inchangée par rapport à 2007, l'efficacité de la politique engagée en faveur de la nature et des paysages est mesurée au regard de **deux objectifs**, évalués chacun par un indicateur :

• L'objectif 3 : « Améliorer l'efficacité biologique et l'efficience du réseau des espaces protégés au titre de la nature et des paysages ».

L'**indicateur** qui s'y rattache mesure le **coût annuel pour le ministère chargé de l'écologie de l'hectare d'espaces protégés**. Il se décline en deux sous-indicateurs :

- l'un concernant les **réserves naturelles nationales** : le coût par hectare est passé de 64 euros en 2006 à 66 euros en prévisions 2007 et 67 en prévisions 2008 ; ces résultats satisfont déjà la cible fixée pour 2010, qui vise un coût inférieur à 70 euros par hectare (€/ha) ;

- l'autre les **cœurs de parcs naturels nationaux** : l'évolution des prévisions de coût par hectare pour 2008 traduit une hausse sensible (85 €/ha en 2006, 88 prévus pour 2007 et 109 pour 2008), du fait de la création de deux nouveaux parcs en 2007 (en Guyane et à la Réunion), de la création de l'établissement public « Parcs nationaux de France » et de l'élargissement des missions des parcs par la loi du 14 avril 2006.

Toutefois, il est précisé dans le « bleu » que les données relatives au parc national de Guyane n'ont pas été intégrées dans le calcul de l'indicateur,

¹ Article 43 de la loi n° 2006-1666 du 21 décembre 2006 de finances pour 2007.

« la très grande superficie du parc contribuant à faire baisser artificiellement la valeur de l'indicateur ».

La diversité des superficies des réserves ou parcs fait qu'un tel indicateur n'a de sens qu'au niveau agrégé.

Votre rapporteur regrette, en outre, qu'aucun indicateur ne permette d'évaluer l'efficacité biologique du réseau des espaces naturels protégés, au regard de leur vocation première de protection des sites majeurs et de conservation des écosystèmes ou des espèces menacés.

Toutefois, des indicateurs « qualitatifs » ont été élaborés, en parallèle, dans le cadre de la **Stratégie nationale pour la biodiversité** adoptée en 2004 : **neuf indicateurs de suivi de la biodiversité**¹ ont été définis, afin de mesurer l'évolution des espèces et milieux naturels remarquables, l'évolution de la nature ordinaire, de la diversité génétique des espèces et des grandes fonctions des écosystèmes... ; ils seront complétés à l'issue d'une réflexion scientifique confiée à l'Institut français de la biodiversité.

• L'objectif 4 : « Inciter par le biais d'actions partenariales à la conservation des espaces naturels et des espèces animales et végétales menacés ».

L'indicateur mesurant la variation moyenne de l'indice d'évolution de la biodiversité avifaunistique a été supprimé, de nombreux éléments intervenant dans sa variation échappant à l'action du ministère. Or, il s'agissait du seul indicateur « qualitatif » lié à la politique de la nature.

L'indicateur maintenu dans le projet annuel de performance pour 2008 renseigne le **coût annuel pour le ministère chargé de l'écologie des mesures de gestion des sites Natura 2000**. Il mesure à la fois le coût annuel moyen par site Natura 2000 d'élaboration et d'animation des documents d'objectifs (DOCOB) et le coût annuel pour le ministère chargé de l'écologie des engagements pluriannuels par contrat Natura 2000.

¹ Par exemple : « Evolution de l'abondance des oiseaux communs », « Evolution de l'abondance des poissons d'eau douce », « Nombre d'espèces dans les listes rouges de l'UICN », « Dominance, dans le paysage, des milieux peu artificialisés », etc.

III. UNE DIVERSITÉ D'OUTILS AU SERVICE DE LA POLITIQUE DE PRÉSERVATION DES ESPACES NATURELS : QUEL BILAN ET QUELLES PERSPECTIVES AU REGARD DES ENJEUX DE SAUVEGARDE DE LA BIODIVERSITÉ ?

Alors que l'une des propositions issues du « Grenelle de l'environnement » consiste à mettre en œuvre une « trame verte nationale », votre rapporteur s'est attaché à **présenter, sous la forme d'un bilan, quelques uns des principaux instruments de notre « arsenal » de protection du patrimoine naturel remarquable.**

En effet, la juxtaposition ou la superposition des différents dispositifs réglementaires ou contractuels au service de la protection et de la gestion durable des espaces naturels, des paysages et sites majeurs aboutit, dans une certaine mesure, à en réduire la lisibilité pour le citoyen.

Face aux enjeux réaffirmés dans le cadre du « Grenelle », une « mise à plat » s'impose. Sans être exhaustif, compte tenu de la grande diversité des dispositifs ou labels - nationaux ou internationaux - existants en matière de protection du patrimoine naturel (voir l'encadré suivant), votre rapporteur analysera quelques uns de nos principaux outils au regard des problématiques suivantes : Quelles sont les spécificités de chacun de ces outils ? Comment s'articulent-ils entre eux ? Quelle plus-value chacun apporte-t-il à la politique de développement durable et de préservation des écosystèmes ? Enfin, notre réseau d'espaces naturels protégés est-il cohérent et pertinent, au regard des enjeux de sauvegarde de la biodiversité ?

Une grande diversité de dispositifs ou de labels au service de la protection de notre patrimoine naturel remarquable ou menacé : quelques exemples

- Les **arrêtés préfectoraux de protection de biotope** permettent de fixer les mesures tendant à favoriser la conservation des biotopes nécessaires à l'alimentation, la reproduction, le repos ou la survie d'espèces protégées ; plus de 600 arrêtés couvrent environ 300 000 hectares du territoire national.

- Les **réserves de biosphère** constituent un réseau mondial dans le cadre du programme de l'**UNESCO** sur l'homme et la biosphère (MAB : Man and Biosphere). La France en compte dix (l'atoll de Taïaro en Polynésie française, la Camargue, la vallée du Fango en Corse, la mer d'Iroise, le Pays de Fontainebleau, le Mont Ventoux...) qui s'appuient le plus souvent sur des espaces protégés existants.

- Les **sites classés ou inscrits** : instituée par une loi de 1906, la protection des sites et monuments naturels « dont la conservation ou la préservation présente, au point de vue artistique, historique, scientifique, légendaire ou pittoresque, un intérêt général », a pour objectif de conserver les caractéristiques des sites et de les préserver de toutes atteintes graves. Cette politique, conduite par l'Etat, s'appuie sur les capacités d'expertise des commissions départementales et de la commission supérieure des sites, perspectives et paysages.

- Les **Conservatoires régionaux et départementaux d'espaces naturels** sont des associations dont l'objectif est d'assurer la préservation des milieux et sites naturels en intervenant par la maîtrise foncière, la maîtrise d'usage ou les conventions de gestion. Les 21 CREN et les 8 CDEN gèrent plus de 120 000 hectares, répartis sur 2 050 sites (dont 43 % sont en zone Natura 2000 et 480 sont gérés par des agriculteurs).

- Les **espaces naturels sensibles (ENS)** sont mis en place à l'initiative des conseils généraux afin d'assurer la préservation de la qualité des sites, paysages, milieux et habitats naturels ou sentiers de randonnée. Leur gestion est financée via la taxe départementale des espaces naturels sensibles, portant sur la construction et l'agrandissement des bâtiments.

- Les **zones humides d'importance internationale**, désignées au titre de la « **convention Ramsar** » à laquelle la France a adhéré en 1986. La Camargue fait partie de la dizaine de sites français désignés, en métropole et outre-mer. Il s'agit d'un label de reconnaissance internationale, qui met en évidence la nécessité de préserver les caractéristiques écologiques et les richesses de ces zones, par une utilisation rationnelle des ressources.

A. LES ESPACES RÉGLEMENTÉS : L'IMPÉRATIF DE PROTECTION DES MILIEUX REMARQUABLES

1. Les réserves naturelles, « sentinelles » de la biodiversité : une mission scientifique à réaffirmer

• Un réseau en extension mais dans l'attente d'une nouvelle impulsion

La France compte, au 1^{er} août 2007, **163 réserves naturelles** (dont 157 réserves naturelles nationales et 6 réserves de Corse), sur terre et en mer, qui représentent **plus de 2,8 millions d'hectares**, dont environ :

- 245 000 hectares sur le territoire métropolitain, constitué de 146 réserves naturelles nationales (RNN) et de Corse ;

- 2,57 millions d'hectares outre-mer ; la RNN des Terres australes françaises représente à elle seule près des neuf dixièmes de cette superficie : elle protège 700 000 hectares terrestres et 1,57 million d'hectares en milieu marin.

La gestion des réserves est confiée à des organismes de droit public ou privé : 46 % sont des associations, 16 % des établissements publics (parcs nationaux, ONF, ONCFS), 11 % des collectivités territoriales, 10 % des conservatoires régionaux d'espaces naturels, 8 % des parcs naturels régionaux.

L'Etat assure, en 2006, 58 % du budget de fonctionnement des réserves et 35 % de leur budget d'investissement.

Il approuve le plan de gestion élaboré par le gestionnaire : plus des trois quarts des réserves en ont déjà établi un.

Les représentants de Réserves Naturelles de France ont exprimé le **besoin d'une impulsion nouvelle en faveur du réseau des réserves.**

Votre rapporteur a déjà relayé ces attentes à l'occasion de précédents rapports, en insistant sur les points suivants :

- la nécessité d'**accompagner la création de nouvelles réserves des moyens financiers correspondants** ; or, l'absence de visibilité pluriannuelle sur les financements fait peser une « épée de Damoclès » sur les gestionnaires, ainsi que l'a confié le directeur de la réserve de Camargue ; rappelons que **25 % des réserves disposent de moins d'un équivalent temps plein (ETP) pour fonctionner** et 24 % de 1 à 2 ETP ; enfin, les missions - pourtant essentielles - d'accueil, d'ancrage territorial et d'éducation à l'environnement ne sont pas reconnues par le ministère et leur financement est reporté par l'Etat sur les collectivités territoriales ;

- la nécessité, en parallèle, de **définir une stratégie nationale de création de réserves naturelles**, en identifiant les lacunes dans la conservation du patrimoine naturel et en définissant des priorités en fonction de critères scientifiques.

Cette demande a été renouvelée par Réserves naturelles de France lors de son assemblée générale du 18 mai 2007. Une motion a été adoptée en ce sens : *« en l'absence de stratégie nationale reposant sur des bases scientifiques objectives, la politique de création de réserves naturelles en France n'est que la résultante d'une politique d'opportunités, d'initiatives locales ou de « coups de cœur » (...) Cette situation génère des lacunes et des distorsions régionales importantes vis-à-vis de la prise en compte des espèces, des habitats et des sites d'intérêt géologique à forte valeur patrimoniale. De nombreuses réserves ont été créées dans une logique « contre », visant à bloquer des projets d'aménagement (urbanisation, industrialisation, carrières...). Il serait opportun et plus constructif d'inverser la tendance et de proposer des projets « pour », marque d'une volonté politique forte dont l'objectif serait de combler les carences actuellement identifiées dans le réseau. »*

• **Réserves nationales, réserves régionales : un « effet réseau » à consolider**

Par ailleurs, la création des réserves naturelles régionales (RNR) par la loi du 27 février 2002 relative à la démocratie de proximité (voir l'encadré ci-dessous), renvoie à un nouvel enjeu : **assurer la cohérence du réseau des réserves nationales et régionales afin d'améliorer la lisibilité du « label réserves naturelles »**.

La loi n° 2002-276 du 27 février 2002 relative à la démocratie de proximité a modifié le statut des réserves naturelles :

- **en créant un statut de réserves naturelles régionales (RNR)** ainsi qu'un statut particulier pour les réserves naturelles en Corse, dont la décision de classement est prononcée par délibération de l'Assemblée de Corse ;

- **en supprimant**, en parallèle, **les réserves naturelles volontaires (RNV)**, dont la création, sur proposition des propriétaires privés, avait été rendue possible par la loi n° 76-629 du 10 juillet 1976 relative à la protection de la nature ; on en comptait 176 en 2002.

Avec l'accord des propriétaires, ces RNV sont transformées en réserve naturelle régionale, ou en réserve naturelle de Corse. Toutefois, comme l'a souligné un récent rapport de l'Inspection générale de l'environnement¹, « *la volonté de transfert des RNV en RNR s'est, incontestablement, effectuée dans une certaine improvisation* » : le décret d'application n'a été publié que le 18 mai 2005 ; à partir de cette date, les propriétaires ont eu un délai d'un an pour refuser le transfert en RNR.

Selon les informations transmises par le ministère à votre rapporteur, sur les 174 RNV existant en septembre 2005, 161 ont été transformées à ce jour en RNR et 13 ont donc fait l'objet d'un déclassement.

Si la circulaire du 13 mars 2006 a précisé les critères de distinction entre les réserves nationales ou régionales - l'intérêt national ou plus local du patrimoine à protéger -, en pratique, la volonté des collectivités de s'investir dans la protection des espaces sont des éléments déterminants pour le choix entre ces deux outils. Selon un rapport de l'Inspection générale de l'environnement précité, la politique de création de nouvelles réserves, à l'initiative des conseils régionaux, « *dépend maintenant principalement de la volonté politique exprimée, ou à exprimer, par les régions en la matière* ».

Six régions ont à ce jour pris l'initiative de créer de nouvelles réserves naturelles régionales : la Lorraine (la première RNR, celle de l'étang d'Amel, a été créée en juin 2006, sur 146 hectares), la Bretagne (2 RNR déjà créées et 10 annoncées pour 2010), l'Ile-de France (15 projets à l'étude), Rhône-Alpes (5 projets à l'étude), le Nord Pas-de-Calais (10 projets à l'étude), et les Pays de la Loire (7 demandes de classement en cours).

Ainsi que l'ont souligné les représentants de Réserves naturelles de France, la cohérence du réseau suppose d'élaborer une **stratégie commune Etat-régions** et d'assurer un **partage des informations et des expertises** relatives à la biodiversité et à la protection du patrimoine naturel.

• **L'expertise scientifique des réserves : une mission à valoriser**

Lors du déplacement qu'il a effectué en Camargue, votre rapporteur a entendu les responsables de la Société nationale de protection de la nature (SNPN), organisme gestionnaire de la réserve naturelle nationale la plus étendue de France, souligner la **mission scientifique des réserves**.

Le législateur a confié aux réserves naturelles une fonction essentielle de protection des espèces et des habitats remarquables ou menacés.

¹ « *Evaluation du réseau des réserves naturelles* », rapport de l'Inspection générale de l'environnement, 22 mars 2007.

Les réponses formulées par les directions régionales de l'environnement (DIREN) à un questionnaire¹ sur la contribution spécifique des réserves à la politique de conservation des espaces naturels soulignent **une reconnaissance forte, au niveau local, du « label réserves nationales »** : les RNN y sont perçues comme la « colonne vertébrale de la protection de la nature », des outils de protection « haut de gamme », des « référents » en matière de gestion biodiversité, des « réservoirs de biodiversité », des « laboratoires à ciel ouvert », des « lieux d'expérimentation, d'inventaires et de suivi scientifiques »...

Cette dimension justifie le caractère national, réglementaire et pérenne de l'outil « réserve naturelle ». Elle constitue une **plus-value à valoriser, afin de faire des réserves des « noyaux durs » et des maillons essentiels dans la mise en œuvre d'une « trame verte nationale »**. Cela nécessite, cependant, une **meilleure reconnaissance de leur mission de recherche, ainsi que des missions destinées à diffuser cette connaissance scientifique (éducation à l'environnement, ancrage territorial...)** et, en parallèle, une **consolidation des moyens humains et financiers**. Enfin, le **maillage territorial, en métropole et en outre-mer**, qu'assurent les réserves donne une autre force à ce réseau dans cette perspective.

2. Les parcs naturels nationaux dans un nouvel élan

• La création de deux nouveaux parcs en outre-mer

La France compte désormais **neuf parcs naturels nationaux**, reconnus au niveau national et international comme des outils permettant de préserver les richesses de territoires naturels et de paysages d'exception.

Dix-huit ans après la création du parc de Guadeloupe, deux nouveaux parcs, également situés outre-mer, ont été créés en 2007 :

- le **parc amazonien de Guyane**, créé par le décret n° 2007-266 du 27 février 2007 ; ce nouvel espace protégé occupe une place très importante dans le territoire guyanais : sa zone « cœur » s'étend sur plus de 2 millions d'hectares, soit 24 % de la région, et le territoire des communes ayant vocation à constituer l'aire d'adhésion représente plus de 40 % de l'espace régional ;

- le **parc national de La Réunion**, créé par le décret n° 2007-296 du 5 mars 2007 ; la zone « cœur » du parc s'étend sur 42 % de la région et concerne une partie du territoire de 23 communes, sur les 24 que compte l'île ; avec son aire potentielle d'adhésion, le parc pourrait s'étendre sur plus de 60 % de la superficie de l'île.

De fait, la superficie couverte, en métropole et outre-mer, par la zone « cœur » des parcs a été quasiment multipliée par sept en 2007, passant de 371 455 hectares à plus de 2,5 millions d'hectares.

¹ *Rapport de l'Inspection générale de l'environnement précité sur l' « Evolution du réseau des réserves naturelles ».*

PRÉSENTATION DES 9 PARCS NATIONAUX

Parcs	Date de création	Superficie du cœur de parc (ha)	Superficie aire potentielle d'adhésion (ha)
Vanoise	1963	53 513	143 637
Port-Cros	1963	3 741	-
Pyrénées	1967	45 630	206 352
Cévennes	1970	91 268	230 110
Ecrins	1973	92 527	179 600
Mercantour	1979	67 645	146 500
Guadeloupe	1989	17 131	16 200
Guyane	27 février 2007	2 027 700	1 363 900
Réunion	5 mars 2007	105 400	68 000
TOTAL	-	2 504 555	2 354 299

Cette extension a un impact budgétaire conséquent : le **budget de chacun de ces établissements devrait être porté à 8 millions d'euros d'ici 2009** (contre moins de trois millions d'euros en 2007) ; chaque parc disposera d'un effectif d'une centaine d'agents.

- **La mise en œuvre de la loi du 14 avril 2006**

L'aboutissement de ces deux projets de création de parc traduit, d'une certaine façon, **l'élan donné à la politique des parcs par la loi n° 2006-436 du 14 avril 2006** relative aux parcs nationaux, aux parcs naturels marins et aux parcs régionaux, adoptée à l'unanimité par le Parlement.

En restant fidèle aux grandes lignes établies par le législateur en 1960, cette loi définit le concept de « parc national à la française » comme l'association :

- d'un « **cœur** », sur lequel l'Etat donne à l'établissement public tous les moyens juridiques nécessaires à un contrôle quasi-total des activités,

- et d'une « **aire d'adhésion** », matérialisée par la **libre décision des communes** situées dans un périmètre défini au moment de la création du parc, de mettre en œuvre un projet de territoire structuré autour de la protection du cœur, mais s'intéressant également au développement durable.

La loi d'avril 2006 a également créé un établissement public « chapeau », dénommé « Parcs nationaux de France », présidé par notre collègue député Jean-Pierre Giran. Son rôle est de fédérer les établissements publics des parcs nationaux - qui restent autonomes - et de leur apporter un appui, en vue de coordonner leur action, d'améliorer la qualité de leurs prestations et de renforcer leur visibilité nationale et internationale.

Les grands axes de la réforme ont porté sur :

- la modernisation des outils juridiques et de la gouvernance des parcs, afin de renforcer leur ancrage local ;

- l'élaboration partenariale par chacun des parcs nationaux d'une **charte**, adoptée après enquête publique. **Cette évolution suppose un savoir-faire à développer en matière de relations avec les collectivités territoriales et les autres partenaires locaux.**

Dans la perspective de ces réformes, les sept premiers **contrats d'objectifs** des établissements publics de parcs nationaux ont été signés le 24 avril 2007, en vue de permettre un meilleur pilotage par l'Etat. Ces contrats ont précisé, pour la période 2007-2009, les principales orientations retenues dans 9 domaines d'action. Par ailleurs, **trois priorités** ont été définies au niveau national, **accompagnées d'indicateurs** :

- la **protection de la biodiversité**, avec pour indicateur le nombre de secteurs biogéographiques bénéficiant d'un classement en parc national ;

- la **bonne gouvernance**, avec pour indicateur un suivi de l'état d'avancement de l'élaboration des chartes de parcs nationaux ;

- l'**excellence en matière de gestion patrimoniale et d'accueil des publics** (les parcs accueillent chaque année plus de 7 millions de touristes), avec pour indicateur le nombre de labels internationaux décernés aux parcs nationaux (diplôme européen, charte européenne de tourisme durable, patrimoine mondial de l'UNESCO ou réserve de biosphère).

Les moyens budgétaires et humains nécessaires à la mise en œuvre de ces contrats par les sept premiers parcs concernés sont estimés comme suit :

	2007	2008	2009
Crédits de paiement (<i>en millions d'euros</i>)	42	45	49
ETPT	600	660	680

Cela inclut notamment la charge administrative et technique relative à l'élaboration, à la mise en œuvre puis à l'animation et au suivi des chartes, les participations financières aux projets en vue d'asseoir la légitimité des parcs et impulser des politiques exemplaires ; enfin, le coût découlant de l'extension des compétences des 7 premiers parcs nationaux et de leur champ d'action territorial est évalué à une quinzaine de millions d'euros par an.

***B. DES INSTRUMENTS AU SERVICE D'UNE GESTION DURABLE ET
CONCERTÉE DU PATRIMOINE NATUREL***

1. Les parcs naturels régionaux : au-delà de l'objectif de protection, assurer le développement des territoires

• Une politique dynamique de création

Institués il y a quarante ans dans le cadre d'un décret de mars 1967, les parcs naturels régionaux (PNR) sont aujourd'hui au nombre de **45**, après la création du parc des Alpilles en 2007.

Ils couvrent **6,5 millions d'hectares en métropole, soit 13 % du territoire**, auxquels s'ajoutent les 674 000 hectares des parcs naturels régionaux de Martinique et de Guyane : 23 régions, 68 départements, 3 706 communes et plus de trois millions d'habitants sont concernés. Les 45 parcs recouvrent par ailleurs 19 % des zones Natura 2000, 51 réserves naturelles, un tiers des arrêtés préfectoraux de conservation du biotope, 9 des 25 sites RAMSAR français et 6 des 9 réserves de biosphère.

Neuf projets sont en cours d'étude : ils concernent les Ardennes, l'Ariège, les Baronnies, le Pré-Alpes-d'Azur, le Golfe du Morbihan, le Marais Poitevin, le Mont Ventoux, la Picardie Maritime, la Brie et les Deux-Morins.

Si cela témoigne du succès de cet instrument auprès des régions et des collectivités, cette relative « inflation » du nombre des parcs interroge :

- elle se heurte, tout d'abord, à des limites en termes budgétaires : si l'Etat ne contribue qu'à hauteur de 12 % au budget de fonctionnement des PNR (alimenté à 30 % par les régions et à 30 % par les autres collectivités), **la dotation moyenne de l'Etat par parc a diminué de 25 % de 2003 à 2007, tandis que le nombre de parcs passait de 40 à 45 ;**

- au-delà, une telle extension de la surface couverte par les parcs renvoie à un risque de banalisation : cela doit conduire les parcs à renforcer leur capacité d'innovation et d'expérimentation.

• Un outil original de gouvernance et de développement local

Votre rapporteur a entendu, pour la préparation du présent rapport, nos collègues Yves Dauge et Paul Raoult, vice-présidents de la Fédération des parcs naturels régionaux de France, ainsi que le directeur de cette fédération.

Ceux-ci ont mis en avant le **caractère original** des PNR :

- cet outil permet, d'abord, de concilier la reconnaissance d'un patrimoine naturel, culturel et paysager d'un caractère remarquable, et un projet de développement fondé sur la préservation et la valorisation de ce patrimoine ; ainsi, au-delà de l'objectif de protection de l'environnement, il s'agit d'un **levier de développement local et d'aménagement du territoire ;**

- il s'agit, en outre, d'une **politique partagée** entre l'Etat - qui fixe les critères de classement et accorde le label - et les collectivités territoriales ; les régions ont l'initiative de la création des parcs ; elles assurent plus du tiers de leur budget de fonctionnement ;

- par ailleurs, cette politique met en œuvre une **démarche de remise en cause du label tous les douze ans** et d'**évaluation concertée**, à l'occasion de la procédure de révision de la charte du parc ;

- enfin, les parcs, par les compétences qu'ils réunissent, développent une connaissance du territoire et une spatialisation de ses enjeux, à travers l'élaboration d'un « plan du parc »¹ ; ils ont ainsi anticipé sur la « trame verte » et pourraient servir de point d'appui à sa mise en œuvre.

• **Les enjeux de la révision des chartes**

Après quarante ans d'expérience, la politique des parcs naturels régionaux se trouve aujourd'hui dans une **situation inédite** puisque **31 parcs sont actuellement en phase de révision de leur charte**.

Cela crée, selon les représentants de la Fédération des parcs naturels régionaux, un « goulot d'étranglement », dans la mesure où **la procédure est lourde** : le travail de concertation et d'échanges entre les régions, les autres collectivités territoriales concernées et les partenaires locaux, dure de deux à trois ans ; **la charte du parc est désormais soumise à enquête publique et opposable aux documents d'urbanisme**.

A cet égard, nos collègues présidents de parc ont souligné que les dispositions introduites au Sénat lors de l'examen de la loi du 14 avril 2006 avaient permis de créer une **cohérence** et de répondre à un **souci de simplification, en évitant une superposition des structures** sur un même territoire : ainsi, lorsque la majorité des communes comprises dans le périmètre du schéma de cohérence territoriale (SCOT) sont incluses dans le périmètre d'un parc naturel régional, le syndicat mixte de gestion du parc est « porteur » du SCOT, c'est-à-dire qu'il en assure l'élaboration, le suivi et la révision ; les communes qui sont extérieures au parc adhèrent à sa structure de gestion pour l'exercice de cette seule compétence d'urbanisme.

Ces dispositions clarifient le rôle des parcs dans la maîtrise du foncier et l'aménagement rural. Toutefois, cette opposabilité aux documents d'urbanisme doit être praticable et suffisamment souple pour ne pas s'enfermer dans un contentieux a priori.

Votre rapporteur estime, enfin, que **l'Etat devrait faire valoir, à l'occasion des révisions de charte, les exigences découlant du « Grenelle »**

¹ L'article L. 333-1 du code de l'environnement prévoit ainsi que la charte du parc « comporte un plan élaboré à partir d'un inventaire du patrimoine indiquant les différentes zones du parc et leur vocation. » ; cette charte « détermine pour le territoire du parc naturel régional les orientations de protection, de mise en valeur et de développement et les mesures permettant de les mettre en œuvre (...) Elle détermine les orientations et les principes fondamentaux de protection des structures paysagères sur le territoire du parc. »

en matière de protection de la nature et de la biodiversité. En effet, cette dimension est parfois laissée de côté, au profit des objectifs de développement.

**La nécessité d'associer les acteurs du territoire à la gestion concertée du parc :
l'exemple de la Camargue**

Votre rapporteur s'est rendu en Camargue les 26 et 27 septembre 2007, dans un contexte particulier puisqu'un projet de loi a été discuté le 24 octobre en première lecture au Sénat afin de stabiliser, au plan juridique, le statut du syndicat mixte de gestion du parc naturel régional, après plus de cinq années de contentieux et de blocages. Ce texte prolonge de trois ans, en outre, le délai pour procéder à la révision de la charte.

Ce texte est la traduction de l'accord formalisé le 2 août dernier par le ministre d'Etat M. Jean-Louis Borloo et les principaux acteurs locaux. Cette intervention de l'Etat était devenue nécessaire pour assurer la survie de ce **parc emblématique** : la perte du label aurait suscité une vive émotion, y compris au-delà de nos frontières, et aurait eu un impact terrible sur l'ensemble de notre politique de la nature et des espaces protégés.

L'objectif du texte est notamment d'assurer la représentation au sein du syndicat mixte de gestion du parc des grands propriétaires de Camargue. Ces derniers sont réunis au sein d'une Fondation privée qui a été à l'initiative de la création du parc en 1970 et qui en a assuré à l'origine la gestion, en dehors du droit commun.

Les intérêts des riziculteurs, agriculteurs ou éleveurs sont imbriqués avec les objectifs de protection de l'environnement (par exemple pour assurer la gestion de l'eau) : il est donc légitime qu'ils ne soient pas tenus à l'écart de la définition des grandes orientations du territoire.

Lors de son déplacement, votre rapporteur a pu mesurer l'**attachement de l'ensemble de la population locale - y compris des acteurs agricoles et économiques - au parc** : celui-ci fait partie intégrante de l'identité de ce territoire remarquable et constitue un outil indispensable à son développement économique et touristique. **Il n'y a pas d'opposition, mais au contraire une interdépendance, entre les objectifs de protection de la nature et de développement.**

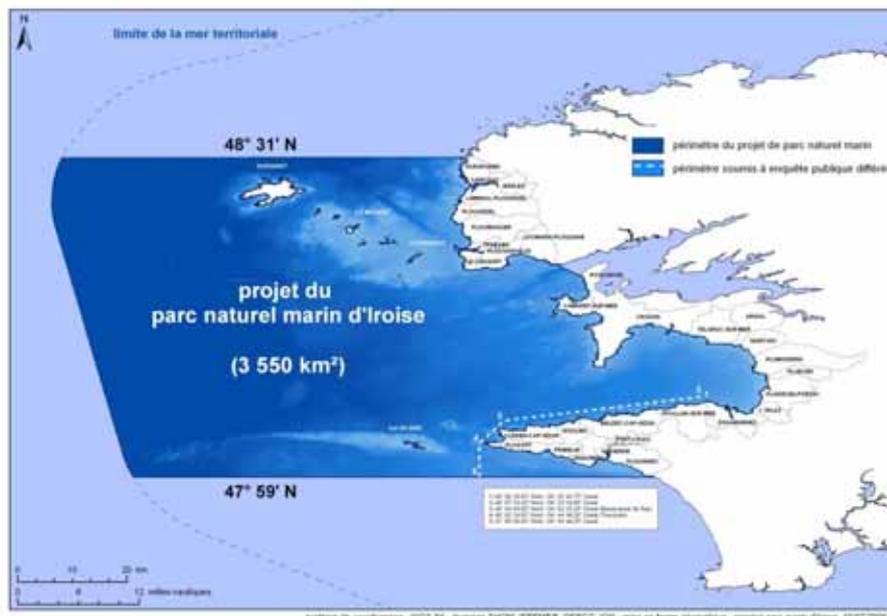
Le parc constitue, enfin, un outil de gouvernance locale : or, la particularité du PNR de Camargue est de ne regrouper que deux communes (alors que les PNR en regroupent en moyenne 80), Arles et les Saintes-Maries-de la Mer, d'où la difficulté à trouver, sur ce territoire, un équilibre politique. Or il est essentiel que chaque commune soit associée à la gestion du parc.

2. De nouveaux outils adaptés à la protection de la biodiversité marine et à la gestion durable de la mer

La loi du 14 avril 2006 a institué un nouvel outil de protection approprié au milieu marin - les parcs naturels marins - et créé un établissement public, l'Agence des aires marines protégées (AAMP), qui sera notamment chargée d'assurer la gestion de ce réseau.

a) La création du premier parc naturel marin en mer d'Iroise

Le parc naturel marin d'Iroise en Bretagne, premier projet à aboutir non sans quelques difficultés, a été créé par le **décret n° 2007-1406 du 28 septembre 2007**, qui en a défini les modalités de gestion et délimité le périmètre, comme illustré par la carte ci-après.



L'idée de protéger cet espace maritime est née en 1989, lorsque l'archipel de Molène a reçu le label de « Réserve de biosphère » par l'UNESCO. Dès 1996, une mission de création a été mise en place pour élaborer un projet de parc national. Toutefois, le projet s'est trouvé, au fil de son développement, en décalage croissant avec la « doctrine » des parcs nationaux et les contraintes de la réglementation liée à ce statut. Il s'agissait de trouver à **articuler protection et développement sur des espaces maritimes à fort enjeu de biodiversité et pouvant présenter des conflits d'usages** (entre tourisme et pêche, pollution littorale et conservation du patrimoine biologique, recherche et valorisation économique, etc.).

Cette expérience s'est avérée instructive pour définir, dans la loi du 14 avril 2006, le cadre de référence de l'outil « parc naturel marin » : au-delà de la préservation d'un patrimoine naturel exceptionnel, les objectifs sont d'améliorer la connaissance de ce patrimoine marin et d'assurer le développement durable des activités qui en dépendent.

Le parc naturel marin d'Iroise en quelques chiffres

- Le parc représente une superficie d'environ 3 550 km² ; il borde 300 km de côtes, de Porspoder au nord à Plouhinec, au sud (la rade de Brest est exclue).
- 34 communes (représentant 71 000 habitants) seront riveraines du parc, dont les 3 communes insulaires d'Ouessant, Molène et Sein ;
- Les activités directement liées à la mer en Iroise sont :
 - * la pêche professionnelle : 350 navires, 900 personnes embarquées, 2 500 emplois, plus de 12 000 tonnes de poissons, coquillages et crustacés, ainsi que 40 000 tonnes d'algues.
 - * le tourisme : 1 million de visiteurs par an et 3 500 personnes vivant de cette activité.
 - * le nautisme: 10 000 bateaux de plaisance et 26 000 pratiquants.

- La parc naturel marin vient compléter les protections existantes (réserve naturelle d'Iroise à Molène, sites classés, Natura 2000, parc naturel régional d'Armorique...), qui concernent essentiellement le domaine terrestre.

- Il va protéger un patrimoine marin d'exception : le plus grand champ d'algues marines d'Europe (plus de 300 espèces répertoriées), plus de 120 espèces de poissons, correspondant à la quasi totalité des espèces de la façade atlantique française et de la Manche, le quart de la population française de mammifères marins (colonies de phoques ou de dauphins), une mosaïque d'habitats représentatifs du littoral Atlantique et de la Manche, des zones refuges pour de nombreuses espèces marines, etc.

D'autres **projets** sont en cours d'étude, l'objectif fixé en 2005 dans le cadre de la Stratégie nationale pour la biodiversité étant de créer 10 parcs naturels marins à l'horizon 2012.

Le projet le plus abouti concerne le **parc naturel marin de la Côte Vermeille**¹, qui aurait notamment vocation à améliorer la lisibilité d'un contexte réglementaire complexe : se superposent en effet 3 sites inscrits, 4 sites classés, 2 réserves naturelles nationales, 3 sites Natura 2000...

Des enjeux forts sont portés sur l'outre mer, qui représente plus de 90 % de notre domaine maritime : un projet est à l'étude à Mayotte.

Votre rapporteur a relevé, au cours de ses auditions, une **perception très positive** de cet « outil », qui est venu combler un manque afin d'assurer une nouvelle façon de gérer les richesses maritimes. Cependant, il reste à **trouver une articulation avec les autres outils de protection de la nature**, afin d'aboutir à une **gestion intégrée terre-mer des zones côtières**.

b) La mise en place de l'Agence des aires marines protégées

L'Agence des aires marines protégées, établissement public créé par la loi du 14 avril 2006, a pour mission d'apporter un appui aux politiques publiques pour la constitution et la gestion d'un réseau d'aires marines protégées aux niveaux national et international².

Son action doit permettre à la France, qui possède le deuxième espace maritime mondial avec 11 millions de km², de respecter les engagements pris au niveau international (mise en place d'un réseau complet et cohérent d'aires marines protégées d'ici 2012) et de remplir ses obligations communautaires (constitution d'un réseau de sites Natura 2000 marins en juin 2008).

¹ L'arrêté interministériel relatif à la procédure d'étude et de création d'un parc naturel marin de la côte Vermeille a été signé le 6 mars 2007.

² Par la mise à disposition de données, le conseil, les études et l'ingénierie sur les zones maritimes françaises et internationales et pour la création de parcs naturels marins, l'expertise et le soutien pour la négociation de conventions internationales et pour la constitution du réseau des sites Natura 2000 en mer, l'animation du réseau des aires marines protégées et la mise à disposition des conseils de gestion des parcs naturels marins des moyens de mise en œuvre des orientations du décret de création.

L'augmentation significative des moyens alloués à l'Agence dans le projet de budget pour 2008 traduit la volonté politique d'accompagner sa montée en puissance.

Il restera, ensuite, à inscrire son action en cohérence et en complémentarité avec les autres établissements ou dispositifs intervenant sur l'espace maritime ou côtier, tels que le Conservatoire du littoral. Par ailleurs, ainsi que l'a suggéré la directrice de l'agence, l'Initiative française sur les récifs coralliens (IFRECOR), action en faveur de la protection des récifs des collectivités d'outre-mer, pourrait être placée sous l'égide de l'agence.

3. La protection du littoral : une action efficace et bien perçue

• Une politique souple et partenariale

La prise de conscience, par l'opinion et les pouvoirs publics, de la nécessité de freiner l'artificialisation des zones littorales, face à une pression foncière croissante, a donné lieu à la mise en place d'une politique de protection spécifique, guidée par un impératif environnemental - préserver la valeur écologique des écosystèmes des zones côtières - et une nécessité à la fois sociale, économique et culturelle.

En effet, au moment de la création du Conservatoire du littoral par la loi du 10 juillet 1975, à l'initiative de la DATAR¹, la moitié des rivages français était déjà urbanisée, dont 20 % de manière dense (jusqu'à 92 % du linéaire côtier artificialisé sur la Côte d'Azur).

La loi du 3 janvier 2006 relative à l'aménagement, la protection et la mise en valeur du littoral limite ainsi l'urbanisation dans les zones proches du rivage, renforce la protection des milieux naturels et des paysages remarquables et pose le principe de **l'interdiction de construire à moins de 100 mètres du bord de mer**.

L'action du Conservatoire de l'espace littoral et des rivages lacustres, établissement public, a été conçue dans un esprit novateur, à partir de l'exemple britannique du « National Trust »² :

- son rôle est de mener une **politique foncière de sauvegarde de l'espace littoral**, de respect des sites naturels et de l'équilibre écologique ; le sens de son intervention n'est pas d'acquiescer pour interdire, mais pour réguler les activités, permettre de « faire autrement » ; sa politique de gestion patrimoniale s'inscrit dans une doctrine souple, fondée sur la concertation³ ;

¹ Délégation à l'aménagement du territoire et à l'action régionale.

² Association fondée en 1895 par trois philanthropes, le « National Trust » regroupe aujourd'hui plus de 3,4 millions de membres cotisants ; il est propriétaire d'un patrimoine naturel et historique de 250 000 hectares protégés, dont 1 300 kilomètres de rivages.

³ Ainsi, près de 800 conventions d'usage ont été conclues par le Conservatoire avec des exploitants (agriculteurs, éleveurs, conchyliculteurs...) ; dans le même esprit, une convention de

- le **partenariat avec les collectivités territoriales** est au cœur de son action, tant dans son organisation (les neuf conseils de rivage sont composés d'élus représentant les départements et régions, son conseil d'administration - dont votre rapporteur est membre - est composé pour moitié d'élus...), que dans le processus d'acquisition (après avis des conseils municipaux) ou pour l'exercice de ses responsabilités de propriétaire (90 % des sites du Conservatoire sont gérés par les collectivités territoriales).

Lors de son déplacement en Camargue, votre rapporteur a pu mesurer combien **l'intervention du Conservatoire est appréciée et bien perçue par les acteurs locaux, en raison notamment de cette souplesse de gestion et de l'implication forte des élus locaux.**

- **Une politique active d'acquisition foncière**

Au 1^{er} janvier 2007, sur un total de 9 060 kilomètres de rivages métropolitains, le Conservatoire **protège 979 kilomètres, soit 10,8 % du linéaire côtier**. Il possède un patrimoine de 103 000 hectares (10 % en outre-mer), dont 67 000 hectares acquis et 35 000 affectés ou remis en gestion. Cela représente une **moyenne d'environ 2 000 hectares acquis par an** et un investissement foncier total de 356 millions d'euros.

L'objectif de long terme, rappelé par le **contrat d'objectifs signé le 28 juillet 2006** entre l'établissement public et l'Etat pour la période 2006-2008, est d'assurer, par cette stratégie de maîtrise foncière, la **sauvegarde du « tiers naturel » ou « tiers sauvage » des rivages français à l'horizon 2050** (soit 200 000 hectares en métropole et 70 000 hectares outre-mer).

Parmi les importantes opérations en cours, votre rapporteur relèvera notamment **l'acquisition par le Conservatoire du littoral de 3 500 hectares appartenant à la Compagnie des Salins du Midi**, en Languedoc-Roussillon et sur le site de Salin-de-Giraud en Camargue. Il s'agit de préserver des sites remarquables, à la suite de l'arrêt d'une partie des activités du groupe. Le financement de cette opération - d'un coût de 35 millions d'euros - sera étalé sur sept ans et partagé entre le Conservatoire (à hauteur de 24 millions d'euros), les régions concernées et l'Agence de l'eau Rhône Méditerranée.

L'affectation au Conservatoire du littoral de 100 % du produit des droits de navigation et de francisation des bateaux confère à l'établissement public une ressource stable, à l'évolution dynamique, lui permettant de poursuivre voire intensifier sa politique d'acquisition d'espaces fragiles ou menacés du littoral, dans un contexte d'élévation du coût du foncier.

Un accent est porté, en outre, sur une meilleure maîtrise par le Conservatoire de ses missions de propriétaire foncier, par la réalisation des travaux de restauration des sites et d'aménagement pour l'accueil du public : selon les informations fournies à votre rapporteur par le directeur du

Conservatoire, ces **travaux de réhabilitation et de mise en valeur des sites** ont **mobilisé de l'ordre de 15 millions d'euros** sur un budget d'investissement de 35 millions, ce qui constitue une évolution majeure.

- **Un bilan positif**

Lors du Conseil des ministres du 11 octobre dernier, la secrétaire d'Etat en charge de l'écologie, Mme Nathalie Kosciusko-Morizet, a présenté une **communication relative au bilan de la loi du 3 janvier 1986, dite « loi littoral »**. En effet, la loi du 23 février 2005 relative au développement des territoires ruraux avait demandé la transmission au Parlement d'un rapport sur l'application de cette loi et les mesures spécifiques prises en faveur du littoral.

Ce rapport montre tout d'abord que la « loi littoral », qui permet de concilier la préservation des espaces naturels et la mise en valeur du littoral, bénéficie d'une **bonne perception dans l'opinion publique** :

- 94 % des Français se déclarent ainsi favorables au principe d'une loi régissant spécialement le littoral ;

- 53 % d'entre eux estiment que l'état du littoral s'est globalement amélioré en 20 ans.

Pourtant, des changements importants ont affecté le littoral : l'attractivité résidentielle, économique et touristique du littoral s'est fortement accélérée dans les dernières décennies ; la population des communes littorales s'est accrue de 530 000 habitants depuis 1986.

- **Les enjeux : vers une gestion intégrée et coordonnée**

La loi du 27 février 2002 relative à la démocratie de proximité a étendu la compétence d'intervention du Conservatoire au domaine public maritime, dans l'objectif de promouvoir une gestion plus intégrée des zones côtières. En outre, le Conservatoire peut engager, en cas d'atteinte à l'intégrité du domaine public maritime, la procédure de contravention de grande voirie.

La création de l'Agence des aires marines protégées, dont le Conservatoire est membre du conseil d'administration, doit conduire à trouver des modes d'articulation afin de **coordonner les interventions des deux établissements sur le domaine public maritime**. Si cela ne devrait pas poser de problème, dans la mesure où, selon le directeur du Conservatoire, le partage des rôles est clair et l'Agence est perçue comme un acteur complémentaire, il s'agit d'éviter les risques d'interférences - et donc de confusion - dans les actions menées sur le milieu marin. A cet égard, la participation de l'Agence au sein du conseil d'administration du Conservatoire serait tout à fait légitime.

4. Natura 2000

- **Un retard comblé dans la constitution du réseau**

Le réseau Natura 2000 s'étend sur 6,82 millions d'hectares terrestres, soit **12,4 % du territoire national métropolitain**, et 697 000 hectares marins.

Il est constitué de deux types de zones :

- les zones spéciales de conservation (ZSC), au titre de la **directive « habitat-faune-flore » de 1992** : la France a proposé à la Commission européenne 1 333 sites, totalisant une superficie de 4,61 millions d'hectares terrestres, soit 8,4 % du territoire national métropolitain, auxquels s'ajoute une superficie marine de l'ordre de 604 000 hectares ;

- les zones de protection spéciale (ZPS), au titre de la **directive « oiseaux » de 1979** : 371 zones ont été notifiées, sur une superficie terrestre de 4,28 millions d'hectares, soit 7,8 % du territoire national métropolitain, et une superficie marine de l'ordre de 329 000 hectares.

La superficie des ZPS a plus que doublé en un an, permettant à la France de rattraper son retard dans la constitution de ce réseau.

De fait, **la Commission européenne a décidé, en mars 2007, de classer les contentieux** engagés en 2001 et 2002 par la Cour de justice des communautés européennes pour insuffisance de propositions de ZSC et de désignation de ZPS. Toutefois, le réseau Natura 2000 doit encore être complété pour le domaine marin d'ici mi-2008.

La loi du 23 février 2005 sur le développement des territoires ruraux a réaffirmé le choix d'une **gestion contractuelle** des sites et renforcé la participation des acteurs locaux dans la définition des mesures de gestion en vue de favoriser leur adhésion au réseau, à travers de nouveaux outils : la charte Natura 2000 et le « Contrat Natura 2000 », l'exonération de la taxe foncière sur les propriétés non bâties.

• **Une articulation avec les outils existants à améliorer**

Compte tenu de son exceptionnelle diversité biologique, **la France porte une responsabilité particulière** dans la constitution de ce réseau européen. En effet, elle réunit :

- quatre des neuf régions biogéographiques européennes (atlantique, alpine, continentale et méditerranéenne) ;

- 64 % des 191 espèces d'oiseaux visées par l'annexe I de la directive « oiseaux » ;

- 22 % des 632 autres espèces animales et végétales visées par l'annexe II de la directive « habitats-faune-flore » ;

- 70 % des 222 types d'habitats naturels d'intérêt communautaire.

Toutefois, si les **directives européennes** sont indispensables pour avancer dans la prise en compte de la problématique de la biodiversité dans les politiques publiques, **leur croisement avec notre « arsenal » national d'outils de protection de la nature s'avère délicat.**

Ainsi, la superposition des zones « Natura 2000 » aux autres dispositifs ne permet pas toujours d'identifier leur plus-value et entrave la lisibilité d'ensemble de la politique de protection de la nature.

C'est pourquoi la France doit être plus présente dans les négociations, afin que les textes adoptés prennent mieux en compte nos acquis et soient ensuite plus facilement applicables. La création d'un poste de chargé des affaires européennes à la direction de la nature et des paysages constitue un premier pas en ce sens. Au-delà, **la présidence française du Conseil européen devra être l'occasion de faire peser la voix de la France dans la politique de protection de la biodiversité**. Les réflexions conduites dans le cadre du « Grenelle » nous donnent pour cela une légitimité forte.

C. QUELLES PERSPECTIVES ? LES APPORTS DU « GRENELLE DE L'ENVIRONNEMENT »

1. L'idée d'une « trame verte » : renforcer la cohérence des actions en faveur de la protection de la biodiversité

A l'occasion de la préparation du présent avis, votre rapporteur a entendu le président et les rapporteurs¹ du **groupe n° 2 du « Grenelle de l'environnement »**, qui a présenté, le 27 septembre dernier, des propositions en vue de « **préserver la biodiversité et les ressources naturelles** ».

Comme l'a souligné notre collègue Jean-François Legrand, sénateur de la Manche, qui a assuré, aux côtés de Mme Marie-Christine Blandin, sénatrice du Nord, la présidence de ce groupe : **si l'érosion de la biodiversité a des conséquences aussi graves pour la planète que celles liées aux changements climatiques, celles-ci restent toutefois moins connues**.

La prise de conscience de l'urgence d'agir n'est pas encore si largement partagée dans l'opinion publique. Néanmoins, la France s'est dotée en 2005 d'une stratégie nationale pour la biodiversité, afin de répondre à l'engagement des pays de l'Union européenne de stopper la perte de biodiversité d'ici 2010.

En effet, **la perte de biodiversité est irréversible et irrémédiable** : nombre des espèces répertoriées par Buffon au 18^e siècle dans les volumes de son *Histoire naturelle* ont déjà disparu.

La convention de Rio a identifié cinq facteurs à ce phénomène : la fragmentation des espaces, sur laquelle reviendra votre rapporteur dans la partie suivante ; la surexploitation des espèces ; les pollutions ; les espèces invasives ; le changement climatique.

¹ MM. Vincent Graffin, conseiller « développement durable et expertise », direction générale du Museum national d'histoire naturelle, et Gilles Kleitz, chargé de mission « biodiversité » auprès du directeur de la nature et des paysages du ministère de l'écologie, du développement et de l'aménagement durables.

Les réflexions conduites sur la biodiversité lors du « Grenelle » ont abouti à mettre en avant les principales mesures suivantes :

- **Mieux connaître et faire connaître la biodiversité.**

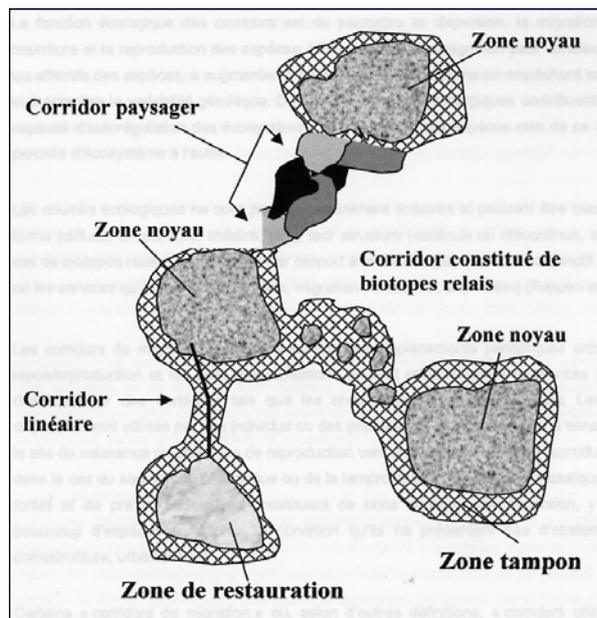
Il s'agit de **consolider, de l'école primaire à l'enseignement supérieur, un volet formation actuellement déficitaire**, afin d'améliorer, d'une part, la connaissance scientifique et l'expertise publique sur la biodiversité, et, d'autre part, d'en assurer la diffusion et la vulgarisation.

- **Compléter les dispositifs existants en matière de protection de la nature et des espèces menacées, par la mise en œuvre d'une « trame verte nationale ».**

Cette idée reprend le principe d'une mise en réseau des espaces naturels, inscrit notamment dans le « Pacte écologique » de Nicolas Hulot.

L'objectif est de **protéger la biodiversité dite « ordinaire », en assurant, par des « corridors écologiques », les continuités et proximités entre milieux naturels** permettant aux espèces de circuler et aux écosystèmes de fonctionner.

L'organisation type d'un réseau écologique



L'ambition est de construire une vision cohérente de l'espace en **intégrant la prise en compte de la sauvegarde de la biodiversité dans les politiques publiques et les documents de planification**. Les membres du groupe 2 du Grenelle ont précisé que les grandes lignes de cette trame verte seraient définies au niveau national puis affinées au niveau local. Celle-ci pourrait être rendue opposable, dans le cadre d'une contractualisation portée par les collectivités territoriales, plutôt que par la contrainte.

Le coût de mise en œuvre est évalué entre 0,5 et quelques millions d'euros par région. Si le travail ne part pas de rien, puisque cette approche fait d'ores et déjà l'objet de plusieurs réflexions et expériences (notamment de la part des parcs naturels régionaux ou de certaines régions, comme le Nord-Pas-de-Calais, l'Alsace, ou Rhône-Alpes, qui travaillent à l'identification de trames « vertes » et « bleues »), un nouveau mode de financement serait à construire, en vue d'affiner la définition de cette trame : votre rapporteur suggère, à cet égard, de **réfléchir à un élargissement du champ d'utilisation de la taxe départementale des espaces naturels sensibles (TDENS)** ; environ 80 départements l'ont adoptée ; les recettes générées sont évaluées à 160 millions d'euros en 2006.

• **Assurer, enfin, la cohérence des actions menées en faveur de la biodiversité par la création d'une « Agence nationale de la nature ».**

Le groupe du travail du « Grenelle » propose que l'opportunité de mettre en place une telle agence, de même que, le cas échéant, la définition de ses missions, de son périmètre, de la méthode, etc., soient précisées dans le cadre d'une mission parlementaire.

Cette agence servirait notamment de « **tête de réseau** » pour la trentaine d'opérateurs intervenant en matière de protection de la nature. Elle serait ainsi le support de la mise en œuvre d'une gestion intégrée de l'espace. Enfin, elle serait chargée d'**organiser une expertise** et d'en assurer la diffusion, notamment en la mettant à disposition des décideurs.

Votre rapporteur considère que ces missions pourraient revenir au ministère en charge de l'écologie, afin de consolider, ainsi, son rôle régalien en matière de protection de l'environnement.

Il souligne, en outre, que les sénateurs Pierre Laffitte et Claude Saunier ont réalisé, au nom de l'Office parlementaire d'évaluation des choix scientifiques et technologiques, un important travail sur la biodiversité. Leurs propositions, qui devraient être rendues publiques prochainement, apporteront une contribution également essentielle afin de nourrir cette réflexion.

2. Lutter contre le phénomène d'étalement urbain : réconcilier urbanisme et protection de l'environnement

A l'occasion du débat organisé le 4 octobre dernier au Sénat sur le « Grenelle de l'environnement », votre rapporteur a attiré l'attention du ministre sur le phénomène d'étalement urbain, qui constitue une menace pour la biodiversité et la qualité des paysages.

En effet, le développement des surfaces urbanisées se poursuit à un rythme préoccupant : **plus de 160 hectares d'espaces naturels ou de zones agricoles disparaissent chaque jour en France, soit l'équivalent d'un département tous les 10 ans.**

Si ce phénomène a un coût énergétique élevé (notamment en raison de l'accroissement des déplacements, en majorité automobiles, qu'il suscite), il a également des conséquences préoccupantes sur l'agriculture et en termes d'équilibre écologique de nos ressources en eau. Enfin, il entraîne un **morcellement des habitats qui menace la biodiversité, en entravant la circulation des espèces.**

Au-delà de l'idée de « trame verte », des mesures concrètes sont avancées dans le cadre du programme « urbanisme et gouvernance territoriale » du « Grenelle » pour lutter contre l'étalement urbain et favoriser une gestion plus économe des ressources et de l'espace :

- obligation d'étude d'impact pouvant amener à l'interdiction d'ouvrir de nouvelles zones importantes à l'urbanisation sans programmation de transports en commun adaptés ni évaluation de la perte induite en espaces agricoles et naturels ;

- inscription dans les documents d'urbanisme d'objectifs chiffrés de réduction de la consommation d'espaces ;

- organisation d'une meilleure articulation des différentes politiques publiques dans les documents d'urbanisme (logement, foncier agricole, transports, énergie, biodiversité...) ;

- création de « zones de densification environnementales » (ZDE) dotées de coefficients d'occupation des sols majorés, à proximité des transports en commun.

Votre rapporteur insiste, par ailleurs, sur la nécessité de « recréer la rue » au sein des villes et de proposer des logements collectifs attractifs, à haute qualité environnementale.

Réconcilier l'urbanisme et les préoccupations environnementales, afin de recréer un urbanisme durable, est l'un des enjeux de la création du « grand » ministère chargé de l'écologie, du développement et de l'aménagement durables.

*

* *

Votre rapporteur se réjouit que les propos tenus par le Président de la République en conclusion des tables-rondes finales du « Grenelle », le 25 octobre, aillent dans le sens ainsi souhaité : *« Le développement durable ne peut plus être une politique qui ignore la biodiversité. Gérer la nature n'est pas un luxe de pays riche. C'est une exigence. Nous allons engager un programme national de lutte contre l'artificialisation des sols. Les documents d'urbanisme et de planification respectent le principe du maintien de la biodiversité, y compris en permettant des mesures de compensation. Les sciences de la nature retrouvent leur place dans l'enseignement et dans les plus hautes assemblées de scientifiques. Et nous créerons la « trame verte » en*

France, et pourquoi pas en Europe, qui permettra aux espèces de se développer, de migrer et de survivre aux changements climatiques. »

La France doit en effet être exemplaire : les **départements d'outre-mer**, « Rolls de la biodiversité », **confèrent une portée et une responsabilité mondiales à notre action** et doivent devenir une vitrine, un terrain d'expérimentation.

Enfin, votre rapporteur insiste, au-delà des aspects scientifiques, sur la **dimension culturelle** de la politique de protection de la nature et des écosystèmes menacés : l'enjeu de la **préservation de nos paysages**, quelque peu oublié des débats organisés dans le cadre du « Grenelle », est en effet un élément essentiel pour sensibiliser les citoyens à la problématique de sauvegarde de la biodiversité et susciter leur adhésion aux politiques menées.

EXAMEN EN COMMISSION

Au cours de sa réunion du mercredi 14 novembre 2007, la commission a procédé à l'examen du rapport pour avis de **M. Ambroise Dupont** sur les crédits de la mission « Ecologie, développement et aménagement durables » dans le projet de loi de finances pour 2008.

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

M. Jacques Valade, président, a remercié le rapporteur pour son analyse à la fois budgétaire et prospective, et renouvelé l'intérêt que la commission porte à ces questions. Il a ajouté que Marie-Christine Blandin avait également appelé son attention sur la disparition des enseignements scientifiques à l'université.

M. Pierre Laffitte a indiqué qu'il était en charge, avec M. Claude Saunier, au nom de l'Office parlementaire d'évaluation des choix scientifiques et technologiques, d'un rapport sur la biodiversité et les apports des sciences et des technologies au développement durable, dont les conclusions et propositions devraient être rendues publiques en décembre.

Il a fait observer que l'érosion de la biodiversité était un problème fondamental, mais que les dangers que cela suscite étaient relativement mal connus de la population. Or, l'Organisation des Nations unies pour l'alimentation et l'agriculture (FAO) dresse un constat dramatique au niveau mondial, s'agissant notamment des ressources halieutiques. Enfin, il a précisé que l'Allemagne avait déjà pris des mesures afin de freiner l'artificialisation des sols.

M. Philippe Richert a regretté que la connaissance des espèces animales et végétales ne soit plus enseignée à l'école. Il a estimé primordial de développer cette approche dans les enseignements de sciences naturelles, afin que chacun soit ensuite sensible au phénomène de disparition des espèces.

Il a jugé nécessaire, ensuite, de favoriser une meilleure cohérence de notre réseau d'espaces naturels protégés, regrettant, à cet égard, que leurs gestionnaires n'aient pas été associés au « Grenelle de l'environnement ».

M. Ivan Renar a souligné le caractère positif de la démarche engagée dans le cadre du « Grenelle de l'environnement », en dépit de certaines impasses. Il s'est interrogé, toutefois, sur les conditions d'application des mesures qui en résulteront, leur financement n'étant pas prévu dans le projet de budget pour 2008.

En réponse, **M. Ambroise Dupont, rapporteur pour avis**, a indiqué que les crédits consacrés à la protection de l'environnement étaient déjà en hausse pour 2008. Toutefois des précisions seront demandées en séance publique au Ministre sur le financement des plans d'actions résultant du « Grenelle de l'environnement ». Il a estimé que cette concertation avait permis de donner du sens aux démarches engagées par chacun des acteurs en faveur du développement durable. Il a regretté, cependant, que la dimension « paysage » ait été laissée à l'écart des réflexions. Enfin, il a considéré que la nécessité d'améliorer la connaissance, en matière de biodiversité notamment, justifiait que la commission des affaires culturelles, compétente en matière d'enseignement et de recherche, s'intéresse à ces questions.

Suivant la recommandation de son rapporteur pour avis, la commission a donné un avis favorable à l'adoption des crédits de la mission « Ecologie, développement et aménagement durables » dans le projet de loi de finances pour 2008.