

N° 110

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2011-2012

Enregistré à la Présidence du Sénat le 17 novembre 2011

AVIS

PRÉSENTÉ

au nom de la commission de la culture, de l'éducation et de la communication (1) sur le projet de loi de finances pour 2012, ADOPTE PAR L'ASSEMBLEE NATIONALE,

TOME III

**ÉCOLOGIE, DÉVELOPPEMENT
ET AMÉNAGEMENT DURABLES**

Par M. Ambroise DUPONT,

Sénateur.

(1) Cette commission est composée de : Mme Marie-Christine Blandin, présidente ; MM. Jean-Étienne Antoinette, David Assouline, Mme Françoise Cartron, M. Ambroise Dupont, Mme Brigitte Gonthier-Maurin, M. Jacques Legendre, Mmes Colette Mélot, Catherine Morin-Desailly, M. Jean-Pierre Plancade, vice-présidents ; Mme Maryvonne Blondin, M. Louis Duvernois, Mme Claudine Lepage, M. Pierre Martin, Mme Sophie Primas, secrétaires ; MM. Serge Andreoni, Maurice Antiste, Dominique Bailly, Pierre Bordier, Jean Boyer, Jean-Claude Carle, Jean-Pierre Chauveau, Jacques Chiron, Mme Cécile Cukierman, M. Claude Domeizel, Mme Marie-Annick Duchêne, MM. Alain Dufaut, Vincent Eblé, Mmes Jacqueline Farreyrol, Françoise Férat, MM. Gaston Flosse, Bernard Fournier, André Gattolin, Jean-Claude Gaudin, Mmes Dominique Gillot, Sylvie Goy-Chavent, MM. François Grosdidier, Jean-François Humbert, Mmes Bariza Khiari, Françoise Laborde, Françoise Laurent-Perrigot, MM. Jean-Pierre Leleux, Michel Le Scouarnec, Jean-Jacques Lozach, Philippe Madrelle, Jacques-Bernard Magner, Mme Danielle Michel, MM. Philippe Nachbar, Daniel Percheron, Jean-Jacques Pignard, Marcel Rainaud, François Rebsamen, Michel Savin, Abdourahamane Soilihi, Alex Türk, Hilarion Vendegou, Maurice Vincent.

Voir les numéros :

Assemblée nationale (13^{ème} législ.) : 3775, 3805 à 3812 et T.A. 754

Sénat : 106 et 107 (annexe n° 10) (2011-2012)

SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
AVANT-PROPOS	5
I. UN BUDGET RASSURANT AU REGARD DES INQUIÉTUDES EXPRIMÉES IL Y A UN AN	7
A. LES PRIORITÉS AFFICHÉES EN 2012 OFFRENT UN CERTAIN RÉÉQUILIBRAGE PAR RAPPORT AU BUDGET DE 2011	9
1. <i>La stratégie nationale pour la biodiversité : grande priorité pour 2012</i>	9
2. <i>D'autres politiques sont également soutenues en 2012</i>	10
a) Les hausses au sein de l'action 7.....	10
b) Les hausses au sein de l'action 1	14
B. D'AUTRES POLITIQUES CONNAISSENT UNE DIMINUTION DE LEURS CRÉDITS	15
II. LE CONSERVATOIRE DU LITTORAL, UN OPÉRATEUR EXEMPLAIRE QUI DOIT CONSERVER LES MOYENS D'ASSUMER SA MISSION	17
A. UN OPÉRATEUR QUI A FAIT SES PREUVES	17
1. <i>Le Conservatoire du littoral : un modèle original de protection</i>	17
a) Les missions du Conservatoire.....	17
b) Aménagement et gestion : un modèle reconnu	18
2. <i>Des résultats convainquants</i>	19
B. DE NOUVELLES PROBLÉMATIQUES QUI MÉRITENT UNE ATTENTION PARTICULIÈRE	23
1. <i>La gestion des phares, nouvelle mission du Conservatoire</i>	23
2. <i>Des moyens qu'il faut préserver</i>	24
a) L'évolution du DAFN.....	25
b) Les nouveaux moyens pour assumer la responsabilité des phares	27
c) Offrir au Conservatoire les moyens de saisir les opportunités qui ne se représenteront pas.....	28
d) Les effectifs.....	29
EXAMEN EN COMMISSION	31
LISTE DES PERSONNES AUDITIONNÉES	33

Mesdames, Messieurs,

Le présent rapport propose, en première partie, une analyse des crédits du programme 113 « Urbanisme, paysages, eau et biodiversité » de la mission « Écologie, développement et aménagement durables » dont il représente 3,56 % des efforts budgétaires au titre du projet de loi de finances pour 2012.

Placé sous la responsabilité de la direction générale de l'aménagement, du logement et de la nature du ministère de l'écologie, du développement durable, des transports et du logement (MEDDTL), ce programme est structuré autour de quatre grandes priorités :

- l'aménagement équilibré, concerté et durable des territoires ;
- la gestion intégrée de la ressource en eau et des ressources minérales ;
- la protection et la restauration du vivant sauvage ;
- la prise en compte des problématiques particulières de la gestion du littoral en privilégiant l'interface terre-mer.

Votre rapporteur analyse l'évolution des crédits qui leur sont ainsi consacrés et présente, en deuxième partie, une thématique choisie au regard de l'actualité, comme il le fait chaque année. Le présent rapport aborde ainsi la question du Conservatoire du littoral, qui constitue un outil efficace et unique dont les moyens doivent être préservés sur le long terme.

I. UN BUDGET RASSURANT AU REGARD DES INQUIÉTUDES EXPRIMÉES IL Y A UN AN

PRÉSENTATION DES CRÉDITS DU PROGRAMME 113

Autorisations d'engagement				
Numéro et intitulé de l'action		2010	2011	2012
01	Urbanisme, aménagement et sites - planification	76 741 500	74 363 634	74 543 634
02	Appui technique	-	-	-
07	Gestion des milieux et biodiversité	276 282 730	275 713 789	286 419 007
Total		353 024 230	350 077 423	360 962 641
Crédits de paiement				
01	Urbanisme, aménagement et sites - planification	75 391 500	73 082 166	73 583 634
02	Appui technique	-	-	-
07	Gestion des milieux et biodiversité	271 331 595	272 203 081	273 077 872
Total		346 723 095	345 285 247	346 661 506

Source : Commission de la culture à partir des projets annuels de performance de la mission « Écologie, développement et aménagement durables » pour 2011 et 2012

Le tableau ci-dessus indique l'évolution des crédits pour le programme 113. **361 millions d'euros en autorisations d'engagement (AE)** sont prévus, ainsi que **346,7 millions d'euros en crédits de paiement (CP)**, soit une **hausse respective de 3,11 % en AE et de 0,4 % en CP**.

Les dépenses du programme se composent à près de 60 % de dépenses de fonctionnement, à 39 % de dépenses d'intervention et d'un peu plus de 1 % de dépenses d'investissement.

L'action 1 « Urbanisme, aménagement et sites - planification » recouvre les activités régaliennes de l'État dans le champ de l'urbanisme ainsi que les crédits de mise en œuvre du Grenelle de l'environnement en matière d'urbanisme. Elle regroupe les crédits relatifs aux :

- agences d'urbanisme ;
- réseaux professionnels intervenant dans les secteurs de l'urbanisme et de l'aménagement ;
- architectes-conseils et paysagistes-conseils.

L'action recouvre également l'intervention directe de l'État à travers les grandes opérations d'urbanisme en cours (villes nouvelles de Sénart et Marne-la-Vallée, La Défense, etc.) ainsi que sur les opérations d'intérêt national engagées plus récemment (Saint-Etienne, Saclay, etc.).

Elle regroupe **20,7 % des crédits du programme avec 73,58 millions d'euros en CP** et 74,5 millions d'euros en AE.

L'action 7 « Gestion des milieux et biodiversité » quant à elle bénéficie **d'une hausse de 11 millions d'euros en AE, soit une augmentation de près de 4 %** pour un montant de 286,5 millions d'euros. Les CP sont stabilisés à 273,1 millions d'euros. **La hausse des autorisations d'engagement est clairement dédiée à la mise en œuvre de la stratégie nationale pour la biodiversité (SNB)** présentée par la ministre de l'écologie le 19 mai 2011, comme l'indique le directeur général de l'aménagement, du logement et de la nature, en introduction du programme 113 dans le projet annuel de performances (PAP). Cette stratégie couvre la période 2011-2020 et décline les engagements internationaux adoptés en octobre 2010 à la conférence de Nagoya.

L'action 2 « Appui technique » ne bénéficie d'aucun crédit et prend la forme :

- d'activités de conseil non rémunérées, exercées auprès des collectivités territoriales à leur demande ;
- d'assistance technique fournie par l'État pour des raisons de solidarité et d'aménagement du territoire (ATESAT) ;
- de prestations fournies aux collectivités pour l'application du droit des sols ;
- de mise à disposition au titre de l'élaboration de documents d'urbanisme.

Enfin, l'analyse de l'évolution des effectifs permet de souligner une poursuite de la mise en œuvre de la RGPP avec une **réduction de 490 équivalents temps plein travaillés (ETPT) par rapport à 2011**. Cette baisse se décompose comme suit : 268 ETPT correspondent à la dernière tranche de la RGPP de 2011 et 222 ETPT à la première tranche des mesures prévues au titre de 2012.

Cette diminution tient compte notamment de l'abandon progressif de l'ingénierie concurrentielle détaillé par votre rapporteur les années précédentes, ainsi que de la réforme de l'application du droit des sols (simplification et dématérialisation des procédures).

L'objectif affiché du ministère est de *« préserver les emplois des opérateurs qui contribuent à la politique de protection de l'environnement afin de leur permettre de faire face au développement de leurs missions »*.

Votre rapporteur souligne la difficulté à appréhender le PAP qui ne fournit pas d'analyse transversale de l'évolution des crédits du programme 113 et distingue même, au sein de chaque catégorie (fonctionnement, intervention, investissement) les crédits « Grenelle » des crédits « Hors Grenelle », sans proposer de présentation globale.

A. LES PRIORITÉS AFFICHÉES EN 2012 OFFRENT UN CERTAIN RÉÉQUILIBRAGE PAR RAPPORT AU BUDGET DE 2011

1. La stratégie nationale pour la biodiversité : grande priorité pour 2012

Cette thématique s'inscrit vraiment comme une priorité dans le projet de loi de finances pour 2012. Elle se décline autour de quatre axes :

- la restauration des continuités écologiques (5,7 millions d'euros en AE et 4,6 millions d'euros en CP) ;

- la rénovation des milieux dégradés (2 millions d'euros en AE et 1,8 million d'euros en CP) ;

- l'amélioration des connaissances sur la biodiversité (6,15 millions d'euros en AE et 7,1 millions d'euros en CP) ;

- son intégration dans les différentes activités économiques et institutionnelles (1,15 million d'euros en AE et 1,5 million en CP).

Votre rapporteur souhaite apporter quelques éléments d'appréciation budgétaire mais aussi les mettre en perspective avec l'actualité liée aux questions de protection de la biodiversité.

Les 15 millions d'euros en AE = CP de dépenses nécessitées par la Stratégie nationale pour la Biodiversité (SNB) sont dégagés pour partie grâce à un redéploiement au sein de la mission de 11 millions d'euros en AE et 3 millions d'euros en CP. Ce redéploiement montre la priorité que le ministère attache à la mise en œuvre de la SNB afin de tenir les engagements que l'État a pris en mai 2011 en matière de protection et de restauration de la biodiversité.

Le MEDDTL indique que 12 millions d'euros de CP de la SNB proviennent de l'action 7 (Gestion des milieux et biodiversité) sur la politique de l'eau (4 millions d'euros, contrepartie en CP de la mesure d'externalisation) et par un redéploiement interne de 8 millions d'euros, fruit d'un réexamen complet des CP affectés à la politique de la nature.

Votre rapporteur souhaite par ailleurs aborder un sujet qui ne relève pas directement du budget mais qui concerne le financement **de la préservation de la biodiversité**.

En effet, un **phénomène nouveau de financiarisation** caractérise cette politique publique depuis quelques années avec la mise en place d'un marché de compensation des dommages causés à la biodiversité.

Les membres de la Convention des Nations Unies sur la biodiversité, issue du Sommet de la Terre de Rio en 1992, se sont réunis à Nagoya en octobre 2010 et ont adopté un protocole visant à augmenter les surfaces protégées de la planète : l'objectif est fixé à 17 % de la surface terrestre et 10 % des océans. C'est une **économie des écosystèmes et de la biodiversité**

(« TEEB » en anglais) qui s'est mise en place avec une valorisation monétaire de chaque « service écosystémique ».

Les investisseurs privés se sont beaucoup intéressés à ce nouveau marché et certaines inquiétudes se sont exprimées depuis. En effet, certains y voient le risque d'une spéculation sur la valeur du patrimoine naturel mondial.

Contrairement au marché du CO2, le marché de la biodiversité est nécessairement lié à des territoires et pose alors la question de leur propriété et de celle des espèces ainsi protégées. Les ressources naturelles découvertes à l'occasion de mesures de protection de la biodiversité pourraient-elle être brevetées par les investisseurs ? Comment sont définies les limites à l'acquisition et l'exploitation des sites fragilisés ?

En France, la Caisse des dépôts et consignations a créé une filiale, **CDC biodiversité**, qui a initié en 2008 un projet de réhabilitation d'un écosystème écologique et pastoral sur les 357 hectares du Domaine de Cossure, à Saint-Martin-de-Crau (Bouches du Rhône). L'objectif est de proposer à des acteurs économiques (établissements publics, entreprises, collectivités, etc.) de restaurer ce site afin de **compenser les dommages à l'environnement** créés par leurs projets d'infrastructures, en finançant des « actions positives » pour la biodiversité, *via* l'acquisition d' « unités de biodiversité ». Les deux premiers aménageurs ayant souscrit ces unités d'échange sont l'établissement public d'aménagement et de développement (Epad) Ouest Provence et l'aménageur privé SCI Boussard Nord.

Concernant le Fonds pour la biodiversité annoncé par le Président de la République, il semble que le projet n'ait pas avancé et doive faire encore l'objet d'arbitrages. Cependant, la direction du budget du ministère du budget, des Comptes publics et de la réforme de l'État a précisé à votre rapporteur qu'il ne s'agirait pas d'un fonds d'investissement mais seulement d'un outil visant à mieux identifier les crédits destinés à la biodiversité. Il serait donc adossé au programme 113.

Si le système mis en place en France ne paraît pas soulever les risques évoqués plus haut pour le moment, la logique même de la compensation peut poser des questions et mérite une étude plus approfondie.

Votre rapporteur souhaite que s'engage une réflexion sur le phénomène de financiarisation de la protection de la biodiversité et que le Sénat étudie avec une attention toute particulière les enjeux et risques de ce nouveau modèle « écosystémique ».

2. D'autres politiques sont également soutenues en 2012

a) Les hausses au sein de l'action 7

Les crédits Grenelle de l'action 7 (gestion des milieux et biodiversité) croissent de 34 % pour les deux thématiques prioritaires.

La priorité porte d'abord sur les espaces protégés dont les moyens sont en croissance rapide (+46 %) d'après les réponses au questionnaire budgétaire, avec notamment la montée en puissance de la trame verte et bleue (TVB) qui bénéficie de 7,6 millions d'euros en AE dont 1,2 million d'euros au titre de la SNB.

MISE EN PLACE DE LA GOUVERNANCE DE LA TRAME VERTE ET BLEUE (TVB)

Suite à une consultation des partenaires impliqués dans la démarche « Trame verte et bleue », en particulier des membres du Comité opérationnel (COMOP) « Trame verte et bleue » du Grenelle de l'environnement, **deux décrets du 28 juin 2011 sont venus préciser les missions, la composition et le fonctionnement du comité national et des comités régionaux « Trames verte et bleue ».**

Le décret n° 2011-738 du 28 juin 2011 relatif au comité national « Trames verte et bleue » dont les dispositions sont codifiées aux articles D. 371-1 et suivants du code de l'environnement prévoit que le comité national comprenne cinquante membres, répartis équitablement au sein de cinq collèges, représentant respectivement les élus, l'État et ses établissements publics, les organismes socio-professionnels, les propriétaires et les usagers de la nature, les associations et les gestionnaires d'espaces naturels et les scientifiques et personnalités qualifiées. Parmi les membres du comité, certains sont membres de droit et d'autres sont désignés conjointement par arrêté du ministre en charge de l'environnement et du ministre chargé de l'urbanisme. La composition du COMOP a largement servi de base à la définition de la composition de ce comité, qui constitue un lieu d'information, d'échange et de consultation sur tous les sujets ayant trait aux continuités écologiques, à leur préservation et à leur remise en bon état. Le comité national sera notamment associé à l'élaboration, à la mise à jour et au suivi des orientations nationales pour la préservation et la remise en bon état des continuités écologiques dont la publication constitue un objectif majeur pour la fin de l'année 2011.

Le décret n° 2011-739 du 28 juin 2011 relatif aux comités régionaux « Trames verte et bleue » dont les dispositions sont codifiées aux articles D. 371-7 et suivants du code de l'environnement prévoit que les comités régionaux, placés auprès du président du conseil régional et du préfet de région, et co-présidés par ces deux autorités, soient composés de cinq collèges, représentant, sur le même modèle que le comité national, les élus, l'État et ses établissements publics, les organismes socio-professionnels et les usagers de la nature, les associations et les gestionnaires d'espaces naturels et les scientifiques et personnalités qualifiées. Le président du conseil régional et le préfet de région auront la responsabilité de nommer les membres du comité régional au sein de ces cinq collèges, en intégrant obligatoirement certains membres de droit et en respectant des seuils minimum de représentation fixés pour chaque collège. Ces comités régionaux, qui constituent des lieux d'information, d'échange et de consultation sur tout sujet ayant trait aux continuités écologiques, à leur préservation et à leur remise en bon état au sein de la région, seront en particulier associés à l'élaboration, à la mise à jour et au suivi des schémas régionaux de cohérence écologique. Dans l'ensemble des régions, les services de l'État et du conseil régional travaillent actuellement à la définition de la composition de ces comités, qui devraient être mis en place d'ici la fin de l'année 2011.

Source : MEDDTL – réponse au questionnaire budgétaire pour 2012

Les **parcs nationaux** sont les deuxièmes bénéficiaires des crédits de l'action 7, avec la mise en place du **parc des Calanques**, le premier des trois parcs nationaux planifiés par le Grenelle, dont le décret de création devrait être publié fin 2011. Des crédits sont réservés pour le financement des **projets de parcs nationaux « Entre Champagne et Bourgogne »** et **« zones humides »**, et pour les extensions des parcs de la Guadeloupe et de Port Cros.

Dans le cadre des décisions issues du « Grenelle de l'environnement », le Gouvernement s'est engagé à créer trois nouveaux parcs nationaux :

- **Un parc national méditerranéen** : ce projet, conduit par un groupement d'intérêt public, est d'ores et déjà engagé sur le site des calanques de Marseille et de Cassis. Il s'agit là du seul projet de parc national français dans un contexte périurbain. L'arrêté de prise en considération du projet de création du parc national des Calanques a été signé par le Premier ministre le 30 avril 2009 pour permettre, une fois le projet élaboré localement, une création effective en début d'année 2012. L'enveloppe maximale des espaces considérés comme ayant vocation à être intégrés dans les cœurs terrestres du parc national couvre une superficie d'environ 11 200 hectares, la proposition de cœur marin représentant environ 48 100 hectares ;

- **Un parc national forestier** (feuillus de plaine), dont le lancement sur le secteur d'étude « Entre Champagne et Bourgogne » a été annoncé par le Premier ministre le 27 juillet 2009. Le groupement d'intérêt public de préfiguration chargé de mener les travaux a été mis en place en juillet 2010. Ce parc devrait classer plus de 10 000 hectares, dont au moins 3 000 hectares en réserve intégrale ;

- **Un parc national de zone humide**, sur lequel quatre sites potentiels ont été mis à la consultation durant l'automne 2010 en vue du choix d'un site. La procédure est en cours et la consultation pourrait être élargie d'ici la fin de l'année 2011.

Les moyens financiers alloués par le ministère en charge de l'écologie en appui aux GIP de préfiguration des parcs nationaux sont pris sur la sous-action 709 du programme 113 « eau et biodiversité ». En 2011, 600 000 euros de subventions sont affectées au GIP des Calanques et 300 000 euros au GIP de préfiguration « Entre Champagne et Bourgogne ». 5 ETP sont en outre affectés à ce dernier.

Source : MEDDTL – réponse au questionnaire budgétaire pour 2012

Votre rapporteur est heureux de constater qu'une nouvelle dynamique budgétaire vient contrebalancer les diminutions observées lors de l'examen du projet de loi de finances pour 2011. Évidemment, l'effort budgétaire consenti pour la création de nouveaux parcs ne doit pas masquer les besoins des parcs existants dont il s'agit d'assurer les moyens de fonctionner (hors Grenelle, le ministère indique une très légère diminution de 0,01 million d'euros en AE et de 1,1 million en CP).

Toutefois, au regard des critiques formulées par la Cour des comptes¹ et présentées devant la commission des finances au mois de mai 2011, **il apparaît que les parcs nationaux disposent de fonds de roulement**

¹ Cf. le rapport d'information n° 508 (2010-2011) du 11 mai 2011 de Mme Fabienne Keller « Parcs nationaux : des moyens renforcés, une gestion perfectible ».

suffisants, abondés par des excédents de gestion. Votre rapporteur sera attentif à l'évolution des crédits et à la définition des contrats d'objectif pour la période 2012-2014 afin que soit bien maintenu un soutien suffisant dans les prochaines années.

Les **réserves naturelles nationales** (RNN) reçoivent 1,1 million d'euros supplémentaire en AE. **La France compte, au 31 août 2011, 162 réserves naturelles nationales et 6 réserves naturelles de Corse représentant près de 2 830 000 ha sur terre et en mer**, la réserve naturelle des Terres australes françaises représentant à elle seule 2 270 000 ha (dont 1 570 000 ha marins).

En 2010 et 2011 (au 31 août) :

- une réserve naturelle a été créée : la réserve de la Désirade (Guadeloupe) ;

- une a été étendue : la réserve naturelle géologique de l'Essonne ;

- trois ont vu leur décret modifié : la réserve des Aiguilles Rouges (Haute-Savoie) ainsi que les réserves iséroises du Haut-Vénéon et du Haut-Béranger ;

- enfin, trois réserves naturelles ont disparu du fait de leur intégration en cœur de parc national : la réserve du Grand Cul de Sac Marin en Guadeloupe, et les réserves de Saint-Philippe Mare Longue et de la Roche Ecrite à la Réunion.

Une vingtaine de projets de création, d'extension ou de révision sont en cours d'instruction, après avis favorable de la commission des aires protégées du Conseil national de la protection de la nature (CNPN). Parmi ces projets, une dizaine sont suffisamment avancés **pour aboutir en 2011 ou 2012** :

- Création de la RNN de la Belle Henriette en Vendée ;

- Extension de la RNN de Chérine dans le Centre ;

- Création de la RNN des marais du Vigueirat en PACA ;

- Création de la RNN des Chaumes du Verniller dans le Centre ;

- Création de la RNN souterraine de l'Ariège ;

- Création de la RNN d'Illkirch-Neuhoff en Alsace.

Les **milieux marins bénéficient de 25 % d'augmentation de leurs crédits Grenelle**. L'agence des aires marines reçoit **13 ETP supplémentaires** (1,47 million d'euros) afin de mettre en œuvre la **création de trois parcs naturels marins** (Trois Estuaires, Perthuis Charentais et Golfe du Lion, anciennement Côte Vermeille) qui s'ajoutent à ceux déjà créés ou en cours de création en 2011, les Glorieuses, Mayotte et Iroise, concourant à l'objectif Grenelle de création des 10 parcs naturels marins.

b) Les hausses au sein de l'action 1

Deux priorités sont identifiées au sein de l'action 1 :

- une augmentation des moyens sur la **politique d'aménagement de l'État (+2,4 millions d'euros en AE, +2,8 millions d'euros en CP par rapport à 2011)** permet de porter les crédits à 27,9 millions d'euros en AE et 26,9 millions d'euros en CP¹, **essentiellement afin de poursuivre l'application des contrats de plan 2007-2013**, et de solder les paiements sur les contrats 2000-2006. Cette politique concerne tant l'Île-de-France (avec le projet du Grand Paris) que les régions, pour des territoires identifiés comme stratégiques (secteur Euroméditerranée à Marseille) ou pour soutenir des établissements publics fonciers (Rhône-Alpes, Languedoc-Roussillon, Corse) ;
- l'autre priorité concerne **l'application du droit des sols (ADS)** sur la sous-action « **prospective gestion de l'information** ».

Pour accompagner l'effort de productivité voulu par la RGPP, une enveloppe spécifique de formation de 0,8 million d'euros en AE = CP est dédiée à l'ADS, ce qui double le budget de formation de l'action par rapport aux prévisions triennales (de 0,801 million à 1,6 million d'euros) et par rapport à 2011 (0,780 million d'euros). Les formations devraient servir à l'accompagnement du changement. Par ailleurs, des crédits informatiques ont été consacrés aux applications ADS entre 2009 et 2011. En 2012, ces crédits devraient passer de 4 millions d'euros (2011) à 2 millions d'euros dans la prévision triennale. Pour éviter cette baisse, 1 million d'euros est dégagé par redéploiement.

Le pilotage du Plan Ville durable bénéficie de 3 millions d'euros en AE et 3,49 millions d'euros en CP et finance les échanges et réflexions pour de nouvelles Ecocités et pour les activités Ecoquartiers tournées vers l'aide aux collectivités. Le travail sur les **PLU intercommunaux**, en phase d'accélération, et sur les **20 SCoT ruraux** est poursuivi (**3 millions d'euros en AE = CP**). Enfin, des crédits (1,812 million d'euros en AE et 0,812 million d'euros en CP) sont affectés pour la première fois à **l'urbanisme de projet** (démarches de concertation, sites pilotes et secteurs de projet, outils de diffusion de l'information pour le partage des expériences...).

Les crédits des sites et paysages sont reconduits à 6,85 millions d'euros en AE = CP tandis que la plupart des autres lignes sont en baisse. Ainsi, les crédits des **agences d'urbanisme diminuent de 0,3 million d'euros** par rapport à 2011 et les **lignes de fonctionnement hors crédits ADS** (frais de

¹ Les opérations d'intérêt national concernées sont situées dans les six territoires prioritaires d'Île-de-France, inclus dans le contrat de plan et le Grand Paris (Le Mantois Seine Aval, Plaine de France, Marne la Vallée – Meaux, Orly Rungis Seine Amont, Melun Sénart, Massy-Saclay-Versailles-Saint Quentin). Hors Ile-de-France, sont soutenues les opérations Euroméditerranée à Marseille et la restructuration de la ville de Saint Etienne et, hors contrat de plan, Bordeaux Euratlantique, l'extension de Euroméditerranée, l'opération Plaine du Var et la réflexion sur l'Écocité Alzette Belval.

déplacement, études centrales et locales, crédits communication, budget architectes et paysagistes conseil) **baissent de plus de 0,9 million d'euros.**

Enfin, l'action 1 comporte une sous-action « contentieux », dotée de 9,1 millions d'euros en AE = CP (reconduction), qui comptabilise tous les crédits contentieux du programme.

B. D'AUTRES POLITIQUES CONNAISSENT UNE DIMINUTION DE LEURS CRÉDITS

Le projet de loi de finances pour 2012 diminue de 17 % en AE et de 20 % en CP les crédits sur trois ensembles : les matières premières minérales non énergétiques, les mesures territoriales dans le domaine de l'eau et Natura 2000. Il faut noter que les baisses concernent à la fois les crédits « Grenelle » et les crédits « hors Grenelle », puisque telle est la distinction opérée dans la présentation budgétaire du ministère de l'écologie.

- **Les crédits « Grenelle » :**

Les mesures territoriales dans le domaine de l'eau baissent légèrement en AE (-0,06 million d'euros) avec une baisse sur les travaux écophyto et micro polluants.

La partie « espèces, biodiversité, évaluation, connaissance et contrôle » diminue légèrement en AE (-0,8 million d'euros) et plus fortement en CP (-5 millions d'euros). Les AE diminuent notamment sur les plans espèces, les espèces envahissantes, les espèces marines et les travaux sur les données (-6,1 millions d'euros).

- **Les crédits « Hors Grenelle » :**

Les AE hors Grenelle des **milieux marins** et de **Natura 2000** baissent de **7 %**, les **mesures territoriales dans le domaine de l'eau de 22 %** et les **matières premières minérales non énergétiques de 32 %**.

Les mesures territoriales dans le domaine de l'eau baissent de 5,2 millions d'euros en AE et de 6,5 millions d'euros en CP. On note principalement que le bon état des eaux fait l'objet d'une débudgétisation partielle de 3,5 millions d'euros en AE et 4,3 millions d'euros en CP, au titre des analyses en hydrobiologie ; la police diminue globalement, une partie des analyses étant débudgétisée, tout comme la gestion des données.

Enfin, dans le secteur des **matières premières non énergétiques**, la mise en œuvre du plan d'action matière premières stratégiques se poursuit ainsi que la mise à jour des Schémas Départementaux des Carrières (SDC). Cette mise à jour se fera dans le cadre d'une stratégie nationale en cours d'élaboration, stratégie qui sera déclinée au niveau régional.

Les crédits Natura 2000 terrestre baissent de 2,17 millions d'euros en AE et de 0,8 million d'euros en CP pour atteindre 29,5 millions d'euros en AE et 24,9 millions d'euros en CP en 2012, dont 22,7 millions

d'euros en AE et 20,1 millions d'euros en CP sur les DOCOB (documents d'objectifs). Les crédits ouverts pour 2012 se rapprochent volontairement de la consommation réelle. 1 million d'euros en AE et 0,9 million d'euros en CP sont consacrés à la restauration de sites dégradés, remarquables ou fragiles, une partie des opérations étant déjà engagée en 2011.

Votre rapporteur regrette en outre que les crédits destinés aux architectes-conseils (AC) et aux paysagistes-conseils (PC) diminuent de 20 % (soit 200 000 euros). Le ministère indique que l'activité des AC et PC est rationalisée, notamment en normalisant les pratiques des départements d'outre-mer. Cette forte baisse est inquiétante au regard des attentes constatées ces dernières années dans ce domaine.

* *

*

Votre rapporteur souhaite souligner que l'appréhension des efforts budgétaires et des perspectives de long terme n'est pas facilitée lorsque les différentes composantes évoluent très différemment d'un projet de loi de finances à un autre. La lecture est d'autant moins évidente avec une présentation très segmentée des politiques concernées.

II. LE CONSERVATOIRE DU LITTORAL, UN OPÉRATEUR EXEMPLAIRE QUI DOIT CONSERVER LES MOYENS D'ASSUMER SA MISSION

A. UN OPÉRATEUR QUI A FAIT SES PREUVES

1. Le Conservatoire du littoral : un modèle original de protection

a) Les missions du Conservatoire

Créé par la loi du 10 juillet 1975, le Conservatoire de l'espace littoral et des rivages lacustres (CELRL) est un établissement public à caractère administratif qui protège par maîtrise foncière le littoral français métropolitain et ultra-marin.

Opérateur principal de l'État, placé sous la tutelle unique du ministère de l'écologie, du développement durable des transports et du logement (MEDDTL), le Conservatoire est rattaché à l'action 7 « Gestion des milieux et biodiversité » du programme 113 analysé en première partie du présent rapport.

Son intervention s'inscrit dans le cadre d'une stratégie foncière à long terme, qui fixe un objectif de 200 000 hectares à acquérir en métropole, auxquels s'ajoutent 70 000 ha outre-mer (objectif de « tiers sauvage » ou « tiers naturel »). C'est dans cette perspective que les contrats d'objectifs État-Conservatoire pour les périodes 2006-2008 et 2009-2011 ont été signés.

Ce dernier a d'ailleurs défini cinq grandes orientations générales et stratégiques :

- 1) progresser vers l'objectif du « tiers naturel » du littoral ;
- 2) affirmer la responsabilité de propriétaire et évaluer l'état des sites ;
- 3) intégrer le changement climatique dans l'action de l'établissement ;
- 4) développer l'action du Conservatoire outre-mer ;
- 5) consolider les moyens nécessaires à l'action et renforcer le mécénat.

Organisés autour de **trois activités principales**, les objectifs de l'établissement ont été réexaminés dans le cadre des engagements du Grenelle de l'environnement :

- **intervention foncière** : accroissement du patrimoine, notamment sur les zones humides et le domaine public maritime, formalisation d'une stratégie d'acquisition au regard du changement climatique et de la montée du niveau de la mer, renforcement de l'intervention en outre-mer ;

- **ingénierie de gestion**¹ : renforcement de la planification et du suivi de la gestion, évaluation de l'état de la biodiversité des sites ;

- **restauration et aménagement** : promotion de la qualité environnementale, poursuite des aménagements de mise en sécurité et d'accueil du public.

Le Conservatoire agit selon un principe de **gouvernance souple et respectueuse des particularités territoriales**. Ainsi, l'action de l'établissement, dont le siège est situé à Rochefort, repose sur une gestion décentralisée menée grâce aux **conseils de rivage**. Ces 9 conseils régionaux, composés à parts égales d'élus des régions et des départements, sont en outre représentés dans le conseil d'administration du Conservatoire.

Le Conservatoire est présent dans 22 régions, 46 départements et 1 140 communes, même si son action reste limitée à certaines zones :

- cantons côtiers (rivages maritimes) et communes riveraines des lacs de plus de 1 000 ha ;

- communes d'outre-mer depuis 1977 ;

- « secteurs géographiques limitrophes constituant une unité écologique et paysagère » depuis 1993 ;

- estuaires depuis 1995 ;

- territoire de Mayotte depuis 1996 ;

- parties du domaine public maritime depuis 2002 ;

- zones humides des départements côtiers depuis 2005 ;

- autres communes qui en font la demande auprès du préfet.

b) Aménagement et gestion : un modèle reconnu

Le Conservatoire finance les travaux de restauration et d'aménagement de ses terrains, soit pour réhabiliter les espaces naturels dégradés, soit pour organiser l'ouverture des sites au public (accessibilité, sécurité). **Fin 2010, 67 % des sites opérationnels étaient aménagés pour l'accueil du public**. L'ensemble des programmes d'aménagement menés en 2010 ont mobilisé un budget de 12 millions d'euros, soit près de 14,5 % du budget de l'établissement.

S'agissant de la gestion (entretien, surveillance et accueil du public), elle est assurée, par convention, par les collectivités territoriales dans 90 % des cas et par plus de 650 gardes du littoral employés par ces collectivités. Sur un total de 567 sites opérationnels, 412 bénéficiaient d'un document de planification en 2010. Tous sites confondus, **550 conventions de gestion et 1 595 conventions d'usage** (dont 60 % concernent des activités

¹ Il convient de préciser ici que, conformément aux textes, le Conservatoire ne gère pas lui-même ses terrains mais les confie à des gestionnaires.

agricoles) étaient en vigueur fin 2010, ce qui démontre un effort continu d'amélioration de la qualité des sites, de formalisation sur la durée des deux contrats d'objectifs et le souci de maintenir sur les sites de l'établissement des activités traditionnelles.

Tableau n°13: Nombre de plans de gestion en vigueur

Objectif	Indicateurs	Résultat					
		2009		2010		2011	
		prévu	réalisé	prévu	réalisé	prévu	réalisé
Formaliser le dispositif de gestion des sites	Nombre de sites bénéficiant d'une convention de gestion	480	534	500	550	520	
	Nombre de sites bénéficiant d'au moins un agent (commissionné ou non) affecté à la gestion	340	496	350	513		
	Nombre de sites opérationnels ayant fait l'objet d'un rapport annuel d'activité	300	298	320	327	340	
	Nombre de conventions d'usage	1110	1366	1160	1595	1200	

Source : Conservatoire du littoral, Rapport de performance 2010, septembre 2011

Le Conservatoire apparaît ainsi comme un outil original permettant de concilier à la fois des objectifs de protection du littoral, d'ouverture au public et d'ancrage territorial à travers la gestion opérée par les collectivités territoriales.

Le Conservatoire du littoral n'est pas seulement un établissement public, c'est un écosystème qui permet à la fois une intervention directe de l'État, une gestion décentralisée, une conservation des zones du littoral ainsi que des zones humides, et un maintien de l'accès au public.

2. Des résultats convaincants

La politique du « tiers sauvage » en termes de linéaire côtier, est un premier indicateur de réussite de l'opérateur. Le Conservatoire a pour mission de protéger la plus grande part de ce tiers, le reste de la protection étant assuré par les espaces naturels sensibles des départements et par les forêts domaniales de protection. L'objectif assigné au Conservatoire est de protéger lui-même 23 % du linéaire côtier.

D'après les chiffres arrêtés au 31 décembre 2010 indiqués dans le bilan annuel de performances, le linéaire acquis s'étend sur **1 824 km de rivages** soit 11,94 % du linéaire côtier métropolitain, 10,80 % du linéaire

côtier outre-mer et 3,38 % du linéaire de rivage des lacs de plus de 1 000 hectares. En linéaire, le Conservatoire a presque atteint la moitié de l'objectif.

En termes de surface, notion qui intègre la « profondeur » des sites dans les terres et les sites placés à quelque distance du rivage, sur l'objectif des 270 000 hectares à acquérir **83 015 hectares ont déjà été acquis** par le Conservatoire, soit près d'**un tiers de la surface visée**.

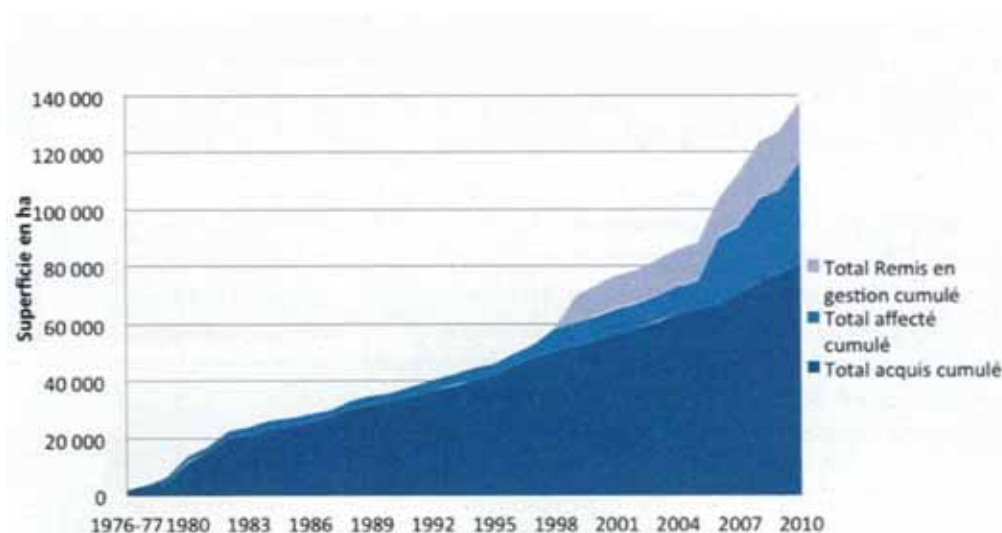
En complément des acquisitions, le Conservatoire protège les biens de l'État qui lui ont été affectés ou confiés, ce qui fait un total de 139 216 hectares : 83 015 hectares acquis et 56 201 hectares affectés ou remis en gestion.

Ces résultats constituent un véritable succès dont il faut souligner l'efficacité en 35 ans d'existence de l'établissement public.

Acquisitions, affectations et attributions (métropole et outre-mer)	2010 (flux)	2011 (flux au 1 ^{er} juillet)	TOTAL (cumulé) (au 01/01/2011)	TOTAL (cumulé) (au 01/07/2011)
Superficie acquise par le CELRL (ha)	4 294	1 315	81 700	83 015
Superficie affectée ou remise en gestion au CELRL (ha)	6 125	1	56 200	56 201
Superficie totale relevant du CELRL (ha)	10 419	1 316	137 900	139 216
Nombre de transactions	289	322	7 948	8 270
Investissement foncier (M€)	46	11.3	487.15	498.45

Source : MEDDTL

INTERVENTIONS CUMULÉES DEPUIS 1976



Source : Conservatoire du littoral, Rapport de performance 2010, septembre 2011

Comme le montre le tableau ci-dessus, l'année 2010 a permis une évolution très positive et les résultats sont très largement supérieurs aux objectifs assignés pour cette deuxième année d'exécution du contrat d'objectifs. Les acquisitions réalisées en 2010 représentent 4 300 hectares, résultat excellent au regard de la cible de « 2 500-3 000 ha/an » inscrite dans le contrat d'objectifs, pour un montant total de 46 millions d'euros, dont 48 % issus de subventions hors budget de l'État. **Le coût moyen d'acquisition au m² s'établit à 0,95 euros (hors bâti).** A ces acquisitions s'ajoutent également 6 124 ha de terrains de l'État affectés, attribués ou remis en gestion à l'établissement.

La stratégie de l'établissement, qui s'inscrit dans une durée très longue (jusqu'à 2050), offre à tous les acteurs **une vision de référence**. Elle constitue donc un atout indéniable pour l'appréhension des sujets relatifs au littoral et facilite la concertation entre les différents intervenants.

Le Conservatoire joue un rôle tout particulier en outre-mer, où la loi littoral est adaptée et où les acteurs doivent tenir compte de la règle des « cinquante pas géométriques » instituée dès le début du XVII^e siècle. Il s'agit d'une bande littorale de 81,20 m de large comptés à partir du rivage de la mer. Les zones non construites ciblées par cette définition sont revenues au Conservatoire du littoral en application de la loi du 30 décembre 1996 relative à la zone dite des cinquante pas géométriques dans les départements d'outre-mer. L'enjeu est celui d'un équilibre entre le processus d'urbanisation et la nécessaire protection du littoral.

Le **cas de la Guadeloupe** est particulièrement intéressant au regard des missions de l'établissement public, dont l'action s'y est véritablement développée depuis 2001. En effet, l'archipel guadeloupéen présente, sur ses 650 kilomètres de rivages, une grande diversité de paysages : un tiers est déjà urbanisé, un tiers occupé par la forêt domaniale et un tiers remis en gestion au Conservatoire. Avec les mangroves qui lui ont été affectées et les terrains acquis, près de **8 000 hectares sont ainsi protégés par le Conservatoire. L'une des principales réussites du Conservatoire concerne la valorisation de certains espaces emblématiques qui ont été restitués au public.** Il s'agit par exemple des Marais nord de Port-Louis, du littoral de Gosier (Saint-Félix, Saline) et de la plage de Bois Jolan à Sainte-Anne. Le Conservatoire a également acquis des patrimoines naturels et historiques tels que les Monts Caraïbes, Vieux-Fort, l'îlet Cabrits. Cela représente plus de 170 km sur le linéaire côtier. L'action du Conservatoire a permis d'éviter une privatisation de fait de certaines zones liées à la multiplication des « squats » et autres occupations illicites observées auparavant.

Cet exemple montre que le **succès du Conservatoire du littoral s'apprécie également au regard de la valorisation des sites** puisque ses efforts pour les aménager et les ouvrir au public en ont fait de véritables « produits d'appel » notamment sur le plan touristique.

En 2002-2003, le Conservatoire a obtenu, lors de la « remise en gestion » (responsabilité domaniale) des terrains des 50 pas géométriques par l'État que ceux-ci soient entretenus par l'ONF au titre d'une mission d'intérêt général (MIG) financée par le ministère chargé de l'écologie. La MIG prévoyait ainsi jusqu'à aujourd'hui une répartition des rôles avec la gestion de l'écosystème confiée à l'ONF, le site relevant de la responsabilité du Conservatoire. Le financement spécifique du ministère de l'écologie pour l'ONF s'élevait 400 000 euros en 2009. L'État a souhaité y mettre fin, comme il l'a très récemment indiqué officiellement au Conservatoire. Il serait demandé à ce dernier de se substituer formellement au ministère de l'écologie et de verser cette somme directement à l'ONF, en contrepartie de la prestation de gardiennage.

Or, ce transfert, qui n'est pas encore acté, soulève deux difficultés.

La première est financière, puisque le Conservatoire serait amené à verser directement une somme à l'ONF pour que celui-ci continue d'exercer sa mission. En l'état actuel des estimations, qui doivent encore être affinées, le Conservatoire a identifié des services qui pourraient correspondre à une activité régalienne et qu'il serait donc susceptible de rétribuer, pour un montant de 250 000 euros. Mais, d'une part il faudrait que l'État verse effectivement ce montant au Conservatoire pour éviter une perte sèche, et d'autre part, cette somme fait apparaître un manque à gagner de 150 000 euros et aura nécessairement des répercussions sur l'action menée par l'ONF dans les zones concernées par la MIG. Enfin, le principe même de versement d'une subvention par le Conservatoire à l'ONF est discutable sur le plan de l'organisation budgétaire.

En outre, en identifiant le Conservatoire comme opérateur se substituant formellement à l'ONF, **l'État fait naître une question de principe** puisque le Conservatoire aurait alors la gestion opérationnelle (à différencier de la responsabilité domaniale) des zones visées, ce qui n'est jamais de son ressort. En effet, comme on l'a vu, ce sont les collectivités territoriales qui assument cette tâche.

Enfin, en ce qui concerne l'ensemble de l'activité du Conservatoire, les résultats se mesurent au regard des objectifs fixés dans le cadre du Grenelle. Le projet annuel de performances (PAP) propose ainsi une lecture en termes de réalisation des objectifs mais aussi d'efficacité de la mise en œuvre des missions confiées à l'établissement.

Le PAP indique ainsi **qu'en matière d'intervention foncière**, 78 % des acquisitions se font à l'amiable, et qu'il y a une **bonne répartition géographique des interventions ainsi qu'une bonne diversité des surfaces concernées** (zones humides, sites classés, etc.). Enfin 76,6 % du budget global et 19,7 % des ETPT ont été consacrés à cette activité.

Pour ce qui concerne **l'ingénierie de gestion**, le développement des conventions d'usage est un bon indicateur de succès. En outre, 4,4 % du budget et 21,4 % des ETPT ont été consacrés à cette activité.

Enfin, il est indiqué que **149 sites ont bénéficié d'une mesure de restauration et d'aménagement**, activité à laquelle 14,7 % du budget et 30,2 % des ETPT ont été dédiés.

B. DE NOUVELLES PROBLÉMATIQUES QUI MÉRITENT UNE ATTENTION PARTICULIÈRE

1. La gestion des phares, nouvelle mission du Conservatoire

Le président de la République a annoncé le 7 juillet dernier le **transfert de gestion de 60 à 70 phares** au Conservatoire du littoral, sur une période de 5 à 10 ans. Parmi les 130 phares encore en activité que compte la France, il s'agit des phares non urbains qui se trouvent sur ou en périphérie des terrains du Conservatoire. Beaucoup sont protégés et certains sont classés¹.

Le service des phares et balises, rattaché à la direction des affaires maritimes (DAM), souhaite en effet accompagner la reconversion des phares vers des usages alternatifs. Il continue à en assurer la **fonction sécuritaire**, c'est-à-dire le fonctionnement des lanternes et des feux ; mais il délègue progressivement leur **gestion patrimoniale** à des collectivités territoriales ou des opérateurs tels que le Conservatoire.

Un premier phare a été transféré en 2011². Son exploitation est réglée par une convention d'usage avec la DAM et alimentée par une dotation exceptionnelle de l'État. Cette première étape a ainsi permis d'établir un modèle de transfert, et s'est formalisée par une demande d'affectation adressée à France Domaine.

La gestion des phares (partie « bâtiment ») constitue une nouvelle mission pour le Conservatoire. Il conviendrait de mener une réflexion sur les moyens qui lui sont consacrés et sur la façon dont il peut mener à bien cette nouvelle tâche.

En outre, le transfert au Conservatoire ne concerne pas la totalité des phares puisqu'on en compte 130 au total. Un inventaire est en cours pour dresser l'état des lieux et déterminer les types d'affectation à l'avenir. Il convient de noter que les phares qui fonctionnent doivent rester dans le domaine public. Leur usage peut évoluer selon les cas et des conventions de délégation peuvent être envisagées pour en confier la gestion à des partenaires privés.

¹ Quinze phares sont actuellement classés au titre des monuments historiques, mais la DAM vise le classement à terme de plus d'une trentaine de bâtiments.

² Il s'agit du phare de Senetosa, sur la commune de Sartène en Corse, qui nécessite une rénovation particulièrement importante.

2. Des moyens qu'il faut préserver

Plusieurs éléments sont à prendre en compte dans l'analyse de l'évolution des moyens dont dispose le Conservatoire du littoral.

Le budget du Conservatoire s'établit à environ 50 millions d'euros ces dernières années. L'année 2010 fut exceptionnelle avec un montant total de 81,6 millions d'euros (hors dotations aux amortissements et reports). Il faut noter que cette variation s'explique par l'acquisition exceptionnelle, en 2010, du territoire en Camargue (Salins du Midi) pour un montant total de 29,5 millions d'euros. L'ensemble des acquisitions effectuées depuis 2007 auprès des Salins du Midi représente un coût total de 73 millions d'euros depuis 2009, le Conservatoire y a consacré 15,85 millions d'euros (le reste provenant de subventions). En 2010, l'établissement a bénéficié de contributions extérieures significatives et croissantes à hauteur de 24 millions d'euros.

Selon les informations transmises par le MEDDTL, au titre de l'année 2011, le budget s'établit à 51,2 millions d'euros¹ (hors reports 2010 et amortissements 2011). Les grandes lignes observées dans le budget pour 2012 sont les suivantes :

- la principale ressource est la taxe (DAFN) à laquelle est consacré le développement suivant (38,9 millions d'euros), mais le Conservatoire bénéficie aussi de la **taxe sur les passagers maritimes** à destination de sites appartenant au Conservatoire (310 000 euros sont attendus en 2012 à la suite d'une mesure de rationalisation), des **dotations** de l'État² (qui varient en fonction des priorités de chaque exercice), des collectivités territoriales (surtout les régions au titre du personnel délégué) et de l'Union européenne, ainsi que des **dons** (de 1,2 à 2 millions d'euros qui correspondent aux dons, legs, apports financiers et mécénat de compétences des fondations d'entreprise).

La moyenne des dépenses est d'environ 44 millions d'euros dont 66,5 % de dépenses d'investissement, 18,5 % de dépenses de personnel et 15 % de dépenses de fonctionnement.

Les dépenses d'investissement comprennent les acquisitions alimentées à hauteur de 14 millions d'euros par le DAFN et de 4 millions d'euros par des subventions. Elles concernent aussi les travaux sur terrain et sur bâti (soit environ 18 millions d'euros) et les études (640 000 euros).

Les dépenses de personnel (8 millions d'euros) connaissent une évolution très mesurée, notamment en 2012, malgré la création de 3 ETP et

¹ *Compte tenu des décisions budgétaires modificatives votées par le conseil d'administration les 24 février et 30 juin 2011.*

² *En 2012 500 000 euros sont prévus pour accompagner la première phase de transfert des phares.*

l'attribution d'une dotation de 80 000 euros pour la réforme des conditions de travail des employés.

Les dépenses de fonctionnement (6,6 millions d'euros) ont augmenté légèrement en raison d'une mesure de renforcement de l'expertise sur la propriété.

La ventilation par mission est la suivante :

- intervention foncière : 49 % ;
- restauration et aménagement : 33 % ;
- ingénierie de gestion : 9 %.

Les 9 % restants correspondent aux dépenses d'études, de communication, etc.

a) L'évolution du DAFN

Il s'agit de la principale ressource dont dispose l'établissement public : le **droit annuel de francisation et de navigation (DAFN)** qui représente 38,9 millions d'euros en 2011. Elle est utilisée pour financer en partie les acquisitions mais aussi les actions de restauration et d'aménagement de sites.

LE DROIT ANNUEL DE FRANCISATION ET DE NAVIGATION (DAFN)

Définition :

Le droit annuel de francisation et de navigation (DAFN) est une taxe perçue par les douanes sur les navires de plaisance et de sport. Elle est assise sur la longueur de leur coque et la puissance de leur moteur, et perçue au-delà de 7 m ou 22 CV.

En s'acquittant de cette taxe, le propriétaire reçoit un acte de francisation ; s'il n'y est pas soumis, la direction des affaires maritimes lui délivre une carte de circulation.

Art. 223 du code des douanes :

« Les navires francisés dont la longueur de coque est supérieure ou égale à 7 m ou dont la puissance administrative des moteurs est supérieure ou égale à 22 CV sont soumis au paiement d'un droit annuel, dénommé droit de francisation et de navigation, à la charge des propriétaires, au 1^{er} janvier de l'année considérée. »

Les navires de commerce et de pêche sont exonérés. Les navires de plaisance ou de sport doivent s'acquitter d'un montant qui peut aller :

- selon la **longueur de coque**, de 92 euros (8 m) à 1 108 euros (15 m et plus) ;
- selon la **puissance du moteur**, de 13 euros (6 CV) à 57,96 euros (100 CV et plus).

Art. 224 du code des douanes :

« 1. A l'exception du produit afférent aux navires de plaisance mentionnés au dernier alinéa de l'article 223, perçu au profit de la collectivité territoriale de Corse, le montant du produit du droit de francisation et de navigation est affecté pour les années 2007 à 2011 au Conservatoire de l'espace littoral et des rivages lacustres. »

Sont **exonérés** de DAFN :

- les embarcations des écoles de sports nautiques agréées par le ministère ;
- les embarcations mues principalement par l'énergie humaine ;
- les bateaux classés au titre des monuments historiques ;
- les bateaux portant le label de la Fondation du patrimoine maritime et fluvial.

Les navires de plaisance ou de sport bénéficient également d'un **abattement** pour vétusté au-delà de 10 ans, allant de 33 % à 80 %. Le DAFN n'est enfin **pas perçu** lorsque son montant est inférieur à 76 euros.

Rendement :

Le DAFN n'étant **pas perçu en-deçà de 76 euros au total**, les navires de petite taille même très puissants y échappent. La loi du 30 décembre 2008 a renforcé cette exonération de fait en fixant un **seuil à 22 CV** pour la seule puissance de moteur.

Le Conservatoire du littoral a perçu, en 2011, **39,8 millions d'euros** et attend des recettes équivalentes pour 2012. L'augmentation du rendement du DAFN a été annoncée, mais les modalités n'en sont pas encore définies.

Évolution :

L'amendement n° 431 à l'**article 16 ter** du projet de loi de finances pour 2012, adopté par l'Assemblée nationale, propose de plafonner le produit des taxes attribué à certains opérateurs publics.

Dans le cas du Conservatoire, l'affectation du DAFN serait **plafonnée à 37 millions d'euros**. Le surplus serait reversé au budget général de l'État. Le Conservatoire perdrait ainsi jusqu'à 2 millions d'euros annuellement par rapport aux résultats passés.

Cependant, cet amendement supprimerait également les termes « pour les années 2007 à 2011 » de l'article 224 ; il ferait ainsi du DAFN une **ressource pérenne** pour le Conservatoire, non limitée dans le temps.

La mesure de plafonnement, décrite dans l'encadré ci-dessus, est évidemment contradictoire avec la logique défendue par le MEDDTL dans ses réponses au questionnaire budgétaire.

Il indiquait en effet : *« Afin que le Conservatoire poursuive l'accélération attendue de lui en matière d'acquisition foncière et l'amélioration de ses obligations de propriétaire, tel que prévu dans son contrat d'objectifs 2009-2011, il est nécessaire de pérenniser la ressource dont il bénéficie. Les opérations d'acquisition et les opérations de travaux de grande ampleur nécessitent souvent des engagements pluriannuels. Eu égard aux montants en jeu, il est essentiel que l'établissement puisse s'appuyer sur une ressource sûre et stable. »*

Aussi le Gouvernement proposera que soit reconduite pour la période 2012-2014 l'affectation à 100 % du droit de francisation et de navigation des bateaux de plaisance. »

En outre, une réforme était envisagée pour élargir l'assiette de cette taxe et en augmenter le produit, mais elle n'a pas été arbitrée et n'a pas pu être présentée dans le cadre du présent projet de loi de finances. La perspective

était celle d'une redéfinition des seuils du DAFN (7 mètres de longueur et 22 chevaux actuellement). En effet, de nombreux bateaux, d'une longueur peu inférieure à 7 mètres et très fortement motorisés, échappent à cette taxe. Selon les informations transmises par le ministère du budget¹, **un simple abaissement du seuil en termes de puissance de moteur permettrait un gain de 5 millions d'euros**. Favoriser la prise en compte de la puissance du moteur par rapport à celle de la longueur de la coque correspondrait à l'objectif du Grenelle qui consistait à « verdir » le DAFN (engagement n° 57 e) du Grenelle de la mer). En outre, une deuxième piste de réforme du DAFN consistait à élargir son assiette en assujettissant les scooters des mers.

Finalement, l'évolution du DAFN telle qu'envisagée par le ministère il y a encore peu est aujourd'hui confrontée à une double contrainte :

- une réforme en attente d'arbitrages ;
- une mesure de plafonnement, adoptée par l'Assemblée nationale, pour tenir compte du contexte de crise économique.

Évidemment, **la question de la pérennisation des ressources et l'argumentaire développé par le ministère sont d'autant plus cruciaux que la situation de crise financière fait peser une contrainte inquiétante.**

b) Les nouveaux moyens pour assumer la responsabilité des phares

Compte tenu de la décision du Président de la République, en date du 7 juillet 2011, de transférer progressivement au Conservatoire du littoral une soixantaine de phares, une **subvention exceptionnelle de 1 million d'euros est prévue : 500 000 euros sont versés par redéploiement de crédits à la fin de l'année 2011 et 500 000 euros sont inscrits dans le projet de loi de finances pour 2012** (les sommes sont en provenance des programmes 205 « Sécurité et affaires maritimes » pour le premier versement et du programme 113 pour le second).

Le projet annuel de performances indique en outre qu'en 2012, **3 ETP** sous plafond seront créés au sein de l'établissement dans le cadre de la prise en charge progressive de la gestion des phares, financés par redéploiement au sein du programme. Il convient toutefois d'observer que cette hausse des effectifs était prévue dans le plan triennal et vient avant tout répondre à une situation tendue de ressources humaines pour l'établissement, sans nécessairement correspondre précisément à la charge née du transfert du premier phare.

Néanmoins, les **moyens à long terme** de l'entretien des phares devaient être apportés par un gain de 5 millions d'euros grâce à une **réforme du DAFN** (*cf. supra*). Dans le cas du plafonnement de l'affectation de ce

¹ Cependant, la Direction générale des douanes a indiqué que l'hypothèse de réforme concernait un rééquilibrage à produit constant et non une augmentation de ce dernier.

droit¹, le Conservatoire devra trouver d'autres solutions de financement. Votre rapporteur souhaite toutefois que la réflexion relative à la réforme du DAFN soit poursuivie dès 2012.

Une fois les phares remis au Conservatoire, il appartiendra à celui-ci d'en assurer la responsabilité de propriétaire, avec les dépenses d'entretien lourd y afférant, et d'en organiser l'exploitation et l'ouverture au public.

Des **délégations de gestion** sont notamment envisagées à cette fin, qu'il s'agisse de baux emphytéotiques (comme la DAM l'a fait pour d'autres phares) ou de délégations de service public (par exemple à des associations à but non lucratif telles que le Landmark Trust qui propose des gîtes pour entretenir le patrimoine bâti). Le fort ancrage identitaire des phares leur confère en outre un potentiel touristique : ils attirent déjà plus de 600 000 visiteurs par an. L'entretien du bâti nécessite dans tous les cas une ingénierie de gestion adaptée aux enjeux financiers et paysagers, qui représente **7 à 8 ETP**.

Le développement des dons et du mécénat constitue également un axe de progrès qui doit s'appuyer sur une meilleure identification de l'action du Conservatoire et de la valorisation des sites.

La nouvelle mission - patrimoniale - des phares, auxquels se substituent progressivement les appareillages électroniques pour la grande navigation, pourrait en conséquence amener l'État à **réfléchir à une contribution plus adaptée aux besoins réels, c'est-à-dire à ceux de la petite navigation. Cette réflexion s'inscrit précisément dans les hypothèses de réforme évoquées plus haut par votre rapporteur, qu'il convient d'envisager rapidement.**

c) Offrir au Conservatoire les moyens de saisir les opportunités qui ne se représenteront pas

En tout état de cause, les contraintes budgétaires décrites ci-dessus peuvent fortement peser sur la politique foncière du Conservatoire du littoral qui nécessite des financements pérennes. **L'établissement doit aussi conserver une marge de manœuvre pour faire face aux occasions** qui peuvent ne plus se représenter.

L'année 2010 a encore illustré le besoin de pouvoir mener des opérations exceptionnelles, même si ce cas correspond à une stratégie d'acquisition pluriannuelle. En effet, le Conservatoire a fait l'acquisition, au prix de 29,5 millions d'euros, de 3 352 hectares en Camargue auprès de la Compagnie des salins du Midi et des salines de l'Est (CSME). Cette acquisition a été négociée à partir d'une demande spécifique de la tutelle du Conservatoire et a été rendue possible par les subventions exceptionnelles versées par l'État dont 2,5 millions d'euros au titre des programmes des zones

¹ Ce plafonnement fait partie des mesures proposées à l'amendement n° 432 à l'article 16 ter du projet de loi de finances pour 2012.

humides et 4,4 millions d'euros sous forme d'une dotation spécifique, de l'Agence de l'eau Rhône-Méditerranée et Corse, du conseil général des Bouches-du-Rhône et de l'Europe. La participation du Conservatoire s'est élevée à 1,1 million d'euros, prélevée sur sa ressource propre.

Dans le contexte budgétaire difficile actuel, votre rapporteur souhaite que le Gouvernement puisse à l'avenir s'engager, lorsque des opportunités d'acquisition exceptionnelles se présenteront, à dégager des crédits pour acquérir les terrains. Car certaines possibilités d'acquisition peuvent ne pas se représenter pendant plusieurs années.

De tels efforts, opérés par le biais de redéploiements budgétaires, ont pu être octroyés dans le passé, permettant ainsi au Conservatoire de faire preuve de réactivité lorsque des occasions se présentaient. Cette possibilité doit être confortée alors que les perspectives financières de l'établissement sont appréhendées dans un contexte de rigueur budgétaire.

d) Les effectifs

En 2010, conformément au contrat d'objectifs 2009-2011 en cours d'exécution, **une augmentation des effectifs a pu être effectuée** : ainsi, le plafond des emplois autorisés a été relevé de 4 équivalents temps plein (ETP) supplémentaires, soit un plafond fixé à **114 ETP**¹. Le nombre d'agents mis à disposition (notamment par des collectivités territoriales) s'élève à 25 équivalents temps plein travaillé (ETPT) en 2010.

Le renforcement du rôle du Conservatoire en outre-mer, sur les zones humides et le domaine public maritime ainsi que l'élargissement de ses missions aux phares dans le cadre du nouveau contrat d'objectifs 2009-2011 ont amené le MEDDTL à adapter les effectifs de l'établissement en portant son plafond d'emplois à 117 ETP en 2011, 120 en 2012 et 124 en 2013.

Il convient de noter à ce stade le rôle prédominant des personnels de terrain dont une grande majorité est composée de contractuels, dont les conditions de rémunération sont souvent très modestes. Le Conservatoire a entamé une réforme afin de revaloriser les conditions salariales et les conditions de travail de ses agents. Le tableau ci-après illustre la volonté de l'établissement de développer la formation de son personnel.

¹ Pour 2010, 9 ETP ont été retirés du plafond d'emplois du Conservatoire, pour être inscrits en emplois hors plafond, car correspondant à des CDD sur ressources extérieures affectées. Parallèlement le plafond d'emplois autorisés a été relevé de 4ETP conformément aux engagements du contrat d'objectifs.

Tableau n°25: Formation continue

Objectif	Indicateurs	Résultat					
		2009		2010		2011	
		prévu	réalisé	prévu	réalisé	prévu	réalisé
Maintenir un niveau élevé de formation continue	Nombre de journées x stagiaires de formation sur les priorités de l'établissement	180/an	202	180/an	288	180/an	

Source : Conservatoire du littoral, Rapport de performance 2010, septembre 2011

* *
*

Contrairement à la proposition de son rapporteur pour avis, la commission a donné un avis défavorable à l'adoption des crédits de la mission « Écologie, développement et aménagement durables ».

EXAMEN EN COMMISSION

Réunie le jeudi 17 novembre 2011, sous la présidence de **Mme Marie-Christine Blandin, présidente**, la commission examine le rapport pour avis de **M. Ambroise Dupont sur les crédits de la mission « Écologie, développement et aménagement durables » du projet de loi de finances pour 2012.**

Un débat s'engage après la présentation du rapporteur pour avis.

Mme Marie-Christine Blandin, présidente. – Je recommande à tous nos commissaires de se plonger dans les rapports écrits qui sont plus complets et fouillés que ne peuvent l'être les présentations que nous en faisons en commission.

Mme Françoise Cartron. – Pouvez-vous revenir sur l'annulation des crédits pour l'outre-mer ?

M. Ambroise Dupont, rapporteur pour avis sur les crédits de la mission « Écologie, développement et aménagement durables ». – Il ne s'agit pas d'une annulation mais d'un transfert de crédits attribués initialement à l'ONF pour protéger le littoral outre-mer, notamment en Guadeloupe, et qui doit être reversé au Conservatoire du littoral. En attente de transfert, le montant passerait de 400 000 à 250 000 euros.

Le Conservatoire est un outil formidable et qui répond parfaitement aux objectifs fixés. Pour être le représentant du Sénat dans cet établissement, je puis vous assurer que sa gestion est parfaite, que les rapports qu'il entretient avec les collectivités sont excellents et que l'ouverture au public est assurée en permanence. L'acquisition du tiers sauvage est la seule façon d'assurer concrètement la protection d'une partie de notre territoire.

Mme Françoise Cartron. – Le Conservatoire a-t-il déjà manqué, faute de crédits, des opportunités d'achat ?

M. Ambroise Dupont, rapporteur pour avis sur les crédits de la mission « Écologie, développement et aménagement durables ». – Non. Il y a quelques années, le budget était tellement contraint que j'ai dû mobiliser la réserve parlementaire, pour venir en aide au Conservatoire, péché contre l'esprit, certes, mais qui a permis d'acquérir les terrains qui étaient en vente. Je rappellerai au ministre, en séance, que si le coup de rabot est nécessaire, il ne faut pas se mettre en situation de rater les opportunités.

Mme Marie-Christine Blandin, présidente. – Une commission de l'écologie et du développement durable à part entière – et non pas transversale – va être créée. Ses membres viendront en grande majorité de la commission de l'économie. En conséquence, nous risquons de ne plus avoir à

débattre de ce budget qui nous donnait le plaisir d'entendre M. Dupont qui, outre la présentation des crédits *stricto sensu*, développait des thèmes fort intéressants. Ainsi, l'année dernière, il avait consacré un développement aux paysages, qui nous fut fort utile lors des débats du Grenelle sur la publicité aux abords des villes. Je le remercie de nous avoir parlé cette année du Conservatoire du littoral.

Il nous a également alertés sur la financiarisation de la biodiversité. En quoi je le suis pleinement. La Fondation pour la recherche sur la biodiversité a été sollicitée pour évaluer le coût de chaque espèce. Or, la biodiversité n'est pas un catalogue de variétés végétales et d'espèces animales, mais existe de leurs interactions. Lorsqu'une mare est détruite, on ne peut se contenter de comptabiliser les pertes en libellules et en grenouilles. Si la financiarisation de l'oxyde de carbone est acceptable, car l'oxygène se régénère, tel n'est pas le cas pour les espèces : lorsqu'elles disparaissent, c'est pour toujours.

La commission émet un avis défavorable à l'adoption des crédits de la mission « Écologie, développement et aménagement durables ».

LISTE DES PERSONNES AUDITIONNÉES

Conservatoire du littoral

M. Jérôme BIGNON, président du conseil d'administration

M. Yves COLCOMBET, directeur

M. Bernard GÉRARD, directeur-adjoint

M. Marc DUNCOMBE, délégué de rivages Outre-mer

Mme Anne KONITZ, déléguée à la communication et au mécénat

Conservatoire du littoral pour la Bretagne

M. Denis BREDIN, délégué

Landmark France

Mme Caroline STANFORD, directrice adjointe

Ministère du Budget, des Comptes publics et de la Réforme de l'État, Direction du budget

M. Laurent MACHUREAU, sous-directeur à la 4^e sous-direction du budget

M. Yoann BARBESOL, chef du bureau du Développement durable

Ministère de l'écologie, du développement durable, des transports et du logement (MEDDTL)

M. Jean-Marc MICHEL, directeur général, « Aménagement, logement et culture »

Mme Agnès VINCE, sous-directrice du littoral et des milieux marins

M. Jean-Loup PETIT, adjoint au directeur des affaires maritimes

M. Frédéric UHL, chef du bureau du littoral et du domaine public maritime naturel

Phares et Balises

M. Vincent GUIGUENO, chargé de mission Patrimoine