

N° 93

SÉNAT

PREMIÈRE SESSION ORDINAIRE DE 1991 - 1992

Annexe au procès-verbal de la séance du 19 novembre 1991.

AVIS

PRÉSENTÉ

au nom de la commission des Affaires culturelles (1) sur le projet de loi de finances pour 1992 **CONSIDÉRÉ COMME ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE AUX TERMES DE L'ARTICLE 49, ALINÉA 3, DE LA CONSTITUTION.**

TOME III

ENVIRONNEMENT

Par M. Hubert MARTIN,

Sénateur.

(1) Cette commission est composée de : MM. Maurice Schumann, *président* ; Jacques Carat, Pierre Laffitte, Michel Miroudot, Paul Séramy, *vice-présidents* ; Jacques Béard, Mme Danielle Bidard-Reydet, MM. Jacques Habert, Pierre Vallon, *secrétaires* ; Hubert d'Andigné, François Autain, Honoré Baillet, Jean-Paul Bataille, Gilbert Belin, Jean-Pierre Blanc, Roger Boileau, Joël Bourdin, Mme Paulette Briaepierre, MM. Jean-Pierre Camoin, Robert Castaing, Jean Delaneau, Gérard Delfau, André Diligent, Alain Dufaut, Ambroise Dupont, Hubert Durand-Chastel, André Egu, Alain Gérard, Adrien Gouteyron, Robert Guillaume, François Lesein, Mme Hélène Luc, MM. Marcel Lucotte, Kléber Malecot, Hubert Martin, Jacques Moarion, Georges Mouly, Soafo Makapé Papilio, Charles Pasqua, Jean Pépin, Roger Quilliot, Ivan Renar, Claude Saunier, Pierre Schiélé, Raymond Soucaret, Dick Ukeiwé, André Vallet, Albert Vecten, André Vézinet, Marcel Vidal, Serge Vinçon.

Voir les numéros :

Assemblée nationale (9° législ.) : 2240, 2255 (annexe n° 20), 2260 (tome VII)
et T.A 533.

Sénat : 91 et 92 (annexe n° 20) (1991-1992).

Lois de finances.

SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
INTRODUCTION	3
I. LES CRÉDITS DE L'ENVIRONNEMENT POUR 1992	5
A. LE POIDS DES TRANSFERTS	5
B. LES ORIENTATIONS BUDGÉTAIRES	8
1. Le renforcement des structures de l'environnement et des moyens en personnel	8
2. Des crédits en hausse sensible pour la protection de la nature	10
3. Le développement de la politique de partenariat avec les collectivités locales et les associations	10
4. Une augmentation des crédits d'études, de recherche et formation	11
5. Une évolution contrastée des moyens de la politique de l'eau	11
6. Un fléchissement sensible de la politique de prévention des pollutions	12
7. La diminution préoccupante des crédits du Fonds d'intervention pour la qualité de la vie (FIQV)	12
II. LA PROTECTION DU LITTORAL	18
A. UN ÉTAT DES LIEUX	18
B. ... QUI PLAIDE EN FAVEUR D'UNE POLITIQUE AMBITIEUSE POUR LE LITTORAL	21
1. Développer les moyens d'action du Conservatoire du littoral	23
2. Mieux maîtriser l'urbanisation	33
3. Agir par les finances publiques	41
CONCLUSION	43
EXAMEN EN COMMISSION	45
AMENDEMENT	47
ANNEXE	49

Mesdames, Messieurs,

Le projet de loi de finances pour 1992 envisage une augmentation de 13,7 % des crédits de l'environnement ; leur montant s'établit à 1,443 milliard de francs.

Il est vrai qu'une fois encore la progression de ces crédits est plus optique que réelle puisqu'elle repose en grande partie, comme les années précédentes, sur des transferts.

A structures constantes, la hausse du budget de l'environnement doit être ramenée à environ 4 %.

Cette évolution peut décevoir, mais il nous faut tenir compte, d'une part, du contexte de rigueur budgétaire et, d'autre part, du fait que les changements de nomenclature qui sont opérés à son profit contribuent à asseoir l'autorité du ministère de l'environnement.

A partir de 1992, il sera possible, à une centaine d'agents près, d'avoir une vue à peu près complète des personnels qui concourent à la mise en place de la politique, sinon de l'environnement (car ses acteurs sont multiples), du moins de son ministère.

Le renforcement des structures et des moyens en personnel se traduit aussi, dans le projet de budget, par le développement des établissements publics destinés à lutter contre les pollutions par la recherche et la prévention et à renforcer la capacité d'expertise de la France sur l'état de l'environnement (Institut national de l'environnement industriel et des risques, Agence de l'environnement et des économies d'énergie, Institut français de l'environnement).

La deuxième priorité budgétaire est la protection de la nature avec, notamment, une augmentation substantielle des dotations d'investissement du Conservatoire du littoral.

Votre rapporteur y insistera : l'état des côtes françaises, le cri d'alarme lancé par le Conservatoire au printemps dernier, incitent, en effet, à la réaction. Il proposera d'étendre au profit des terrains dont la protection de littoral justifie la conservation en l'état le système de la dation en paiement des droits de succession, en rappelant que le Sénat en avait fait la suggestion dès 1974.

Certaines orientations ne peuvent, en revanche, nous satisfaire et, parmi elles, l'évolution très défavorable des crédits destinés à l'amélioration de la qualité de la vie.

Votre rapporteur la déplore d'autant plus qu'il avait, voici deux ans, consacré son avis budgétaire à la lutte contre le bruit, en considérant que pour n'être point spectaculaires, les nuisances sonores n'en étaient pas moins graves.

Il s'est cependant félicité de l'annonce par le ministre d'Etat, ministre de l'économie, des finances et du budget, lors de la séance du 19 novembre, de mesures fiscales d'incitation (amortissement dès la première année des installations de lutte contre le bruit, faculté pour les collectivités locales d'exonérer totalement de la taxe professionnelle les installations de protection contre le bruit).

*

*

*

I. LES CREDITS DE L'ENVIRONNEMENT POUR 1992

Le projet de budget de l'environnement pour 1992 s'élève à 1,443 milliard de francs et progresse de 13,7 % par rapport à la loi de finances initiale de 1991. Mais il s'agit avant tout d'une augmentation en "trompe l'oeil" puisque les transferts budgétaires assurent à eux seuls une progression supérieure à 11 %.

Les principales priorités du ministère sont le renforcement des structures de l'environnement et la protection de la nature ; en revanche la qualité de la vie fait une fois encore figure de parent pauvre du projet de budget.

A. LE POIDS DES TRANSFERTS

Si les crédits de l'environnement pour 1992 atteignent 1,443 milliard de francs (917,2 millions de francs pour les dépenses ordinaires et 526,5 millions de francs pour les crédits de paiement) et progressent de près de 14 % par rapport à 1991, l'évolution s'explique, en grande partie, par des modifications de nomenclature budgétaire.

A structures constantes, la progression du budget de l'environnement n'est plus que d'environ 4 %.

Les modifications de nomenclature opérées au profit du ministère de l'environnement sont les suivantes :

- 432 emplois sont transférés du budget de l'équipement, du logement, des transports et de l'espace ; les crédits correspondant s'établissent à 79,4 millions de francs ;

- 334 autres emplois sont transférés du budget de l'agriculture et de la forêt ; les dépenses ordinaires qui leur sont liées atteignent 61,3 millions de francs.

On doit noter qu'en dépit des transferts, le projet de budget pour l'environnement augmente moins vite que l'année dernière où, il est vrai, le poids des changements de nomenclature budgétaire a été aussi déterminant (+ 48 %, pourcentage ramené, hors transferts, à 8,8 %), et qu'en 1990, où à structures constantes, l'augmentation a été de 9 %.

Non seulement l'objectif affiché dans le plan national pour l'emploi de juin 1990 de tripler en cinq ans le budget du ministère de l'environnement ne pourra être atteint, mais encore le rythme de progression s'est notablement infléchi.

La part relative du budget de l'environnement dans le budget général de l'Etat progressera en 1992 de 0,01 % contre 0,03 % l'année dernière.

Evolution du budget de l'environnement 1991-1992

Nature :				
des :	1991		1992	
Dépenses :				

Dépenses ordinaires :				
Titre III :	526 780 521	:	698 905 179	:
Titre IV :	193 137 190	:	218 300 631	:

TOTAL :	719 917 711	:	917 205 810	:

	AP	CP	AP	CP

Dépenses en capital :				
Titre V :	131 310 000	85 980 000	138 412 000	86 300 000
Titre VI :	558 748 000	464 491 000	502 680 000	430 230 000

TOTAL :	690 058 000	550 471 000	721 100 000	526 530 000

TOTAL :				
DO + CP :	1 270 388 711	:	1 443 735 810	:

**EVOLUTION DE LA PART RELATIVE DE L'ENVIRONNEMENT
DANS LE BUDGET GENERAL**

**Dépenses ordinaires + crédits de paiement
des lois de finances initiales
en milliards de francs**

Année	Budget environnement (1)		Budget général (2)	%
	Montant	Progres- sion + - (en %)		
1972	0,137	-	-	-
1973	0,202	+ 47	-	-
1974	0,266	+ 32	219,8	0,10
1975	0,229	- 14	259,0	0,08
1976	0,231	+ 0,008	293,0	0,07
1977	0,271	+ 17	344,5	0,07
1978	0,428	+ 57	398,6	0,10
1979	0,573	+ 33	459,2	0,10
1980	0,629	+ 9	525,2	0,11
1981	0,672	+ 7	617,7	0,09
1982	0,883	+ 31	788,7	0,11
1983	0,761	- 14	882,6	0,08
1984	0,794	+ 4	939,7	0,08
1985	0,817	+ 3	994,0	0,08
1986	0,875	+ 7	1 030,0	0,08
1987	0,832	- 5	1 050,0	0,07
1988	0,899	+ 8	1 081,0	0,08
1989	0,773	- 14	1 164,0	0,06
1990	0,856	+ 12	1 233,0	0,07
1991	1,270	+ 48	1 294,0	0,10
1992	1,443(a)	+ 14	1 330,0	0,11

NB : le rapport budget-environnement/budget général est exprimé en 0,... %, c'est-à-dire en millième.

** les dépenses en personnel et en fonctionnement, bien qu'intégrées depuis 1987 à la section commune équipement, sont incluses dans ces montants.*

** en 1991 : transfert personnel et fonds industrie et équipement inclus*

** PLF 1992 : transfert personnel et fonctionnement et équipement inclus.*

(a) PLF.

B. LES ORIENTATIONS BUDGÉTAIRES

Le projet de budget de l'environnement pour 1992 est marqué par :

1. Le renforcement des structures de l'environnement et des moyens en personnel

Il s'agit, comme en 1991, de la première priorité budgétaire.

● Elle se traduit d'abord par la consolidation des services extérieurs du ministère et la modernisation de son administration centrale.

* La volonté du Gouvernement de renforcer les structures territoriales de l'environnement l'a conduit à créer des directions régionales de l'environnement par fusion des délégations régionales à l'architecture et à l'environnement, des délégations de bassin, des services régionaux de l'aménagement des eaux et des services hydrologiques centralisateurs.

Ces nouveaux services exerceront au niveau régional toutes les compétences relevant du ministre de l'environnement à l'exception de celles qui sont confiées aux directions régionales de l'industrie, de la recherche et de l'environnement dont les missions de prévention et de contrôle du risque industriel sont confirmées et clairement identifiées "environnement".

Leur mise en place a commencé en 1991 avec le rattachement des services régionaux d'aménagement des eaux à l'environnement, mais après publication des décrets les concernant, les directions régionales de l'environnement ne seront cependant effectivement installées qu'après nomination officielle des directeurs. Les premiers rapprochements immobiliers étaient prévus pour la fin de cette année ; ils se développeront en 1992.

Les 334 postes budgétaires des services régionaux d'aménagement des eaux seront, on l'a vu, transférés en 1992 du budget de l'agriculture et de la forêt au budget de l'environnement.

Les transferts prévus à partir du budget de l'équipement (432 emplois) correspondent à l'intégration d'une partie des services hydrologiques centralisateurs, de la totalité des délégations de bassin

et à l'ajustement des effectifs budgétaires des délégations régionales à l'architecture et à l'environnement.

A ces transferts, s'ajoute la création de six postes supplémentaires pour renforcer les moyens en personnel des directions régionales de l'environnement outre-mer.

Alors qu'il était difficile jusqu'alors de saisir, compte tenu des mises à dispositions diverses dont il bénéficiait, les moyens d'intervention du ministère de l'environnement, il ne manquera plus désormais, pour avoir une photographie exacte des personnes placées sous l'autorité du ministre, qu'une centaine d'agents dont les postes restent imputés sur le budget de divers ministères ou administrations (industrie, bureau de recherches géologiques et minières, santé publique, agriculture et forêt, intérieur, etc . . .).

* L'administration centrale du ministère bénéficiera en 1992 de seize créations de postes :

- six pour le service des affaires internationales ;
- les dix restants pour la direction de l'eau et le service des ressources humaines et des affaires générales.

● Elle se traduit, ensuite, par un développement des établissements publics destinés à lutter contre les pollutions par la recherche et la prévention (Institut national de l'environnement industriel et des risques -INERIS- et Agence de l'environnement et des économies d'énergie -ADEN-) et à renforcer la capacité d'expertise de la France sur l'état de l'environnement (Institut français de l'environnement-IFEN) :

- l'ADEN, créée par la loi n° 90-1130 du 19 décembre 1990, et qui regroupe les activités de l'Agence nationale pour la récupération et l'élimination des déchets (ANRED), de l'Agence pour la qualité de l'air (AQA) et de l'Agence française pour la maîtrise de l'énergie, bénéficiera, par rapport aux établissements auxquels elle succède, de moyens globaux en augmentation de 20,3 % en fonctionnement ;

- le budget de l'INERIS, organisme mis en place en 1991 à partir du CERCHAR et orienté vers la recherche appliquée, les tests et les mesures dans le domaine de la prévention des risques industriels et pollutions, augmentera de 18,6 % en fonctionnement en passant de 75,5 millions de francs à 89,54 millions de francs ;

- les moyens courants de l'IFEN, chargé de recueillir et de synthétiser les données sur l'environnement, d'optimiser les réseaux de surveillance, d'étudier l'impact économique des dommages à

l'environnement et d'analyser le rapport coût/efficacité des politiques de prévention, de protection et de restauration de l'environnement, seront portés à 16,90 millions de francs (+ 20,7 %).

2. Des crédits en hausse sensible pour la protection de la nature

Les actions qui relèvent de la protection de la nature bénéficieront en 1992 d'une augmentation de 26,3 % des autorisations de programme et de 11 % des crédits de paiement et dépenses ordinaires.

- Les moyens du Conservatoire de l'espace littoral et des rivages lacustres augmenteront substantiellement : de 17,5 % en crédits de paiement et dépenses ordinaires (+ 15,3 millions de francs) et de 30,4 % (+ 25 millions de francs) en autorisations de programme .

- les parcs nationaux se verront attribuer 8,7 millions de francs supplémentaires en fonctionnement et crédits de paiement (+ 7,4 %, notamment pour améliorer l'accueil du public) et 4 millions de francs de mesures nouvelles en équipement (+ 12,4 %).

- Les moyens de fonctionnement des parcs naturels régionaux augmenteront de 0,8 million de francs et ceux des réserves naturelles de 0,6 million de francs.

- Les subventions d'équipement destinées à la protection de la nature proprement dite progressent de 16,9 millions de francs en autorisations de programme et de 6,8 millions de francs en crédits de paiement, avec 8 millions de francs en faveur des actions communautaires pour l'environnement (protection des habitats de l'avifaune et d'autres espèces menacées . . .) et 4 millions de francs pour accroître les moyens de protection des espèces.

3. Le développement de la politique de partenariat avec les collectivités locales et les associations

La politique partenariale et le soutien aux associations qui mènent des actions en faveur de l'environnement se voient attribuer des moyens supplémentaires qui apparaissent au chapitre 44.10 (+ 600.000 F sur l'article 10, + 500.000 F sur l'article 20, + 800.000 F pour les parcs naturels régionaux article 40) ; les plans municipaux d'environnement bénéficient de 6 millions de francs de crédits supplémentaires en autorisations de programme.

4. Une augmentation des crédits d'études, de recherche et de formation

Les crédits d'études et de recherches progressent de 6,10% en dépenses ordinaires et crédits de paiement et de 0,4% en autorisations de programme (ajustement aux besoins, accroissement des moyens du fonds de la recherche scientifique et technique).

L'information et les actions de coopération disposent de moyens en hausse de 10,7 % en dépenses ordinaires et crédits de paiement et de 109,6% en autorisations de programme avec notamment le renforcement des crédits relatifs à la définition et à la conduite d'une politique internationale de l'environnement et la majoration des crédits destinés aux actions de coopération.

5. Une évolution contrastée des moyens de la politique de l'eau

La gestion de l'eau et la prévention des crues bénéficieront de moyens en augmentation :

- 3 millions de francs supplémentaires sont prévus pour lutter contre la pollution des cours d'eau (chapitre 57-20 article 30) ;

- 1 million de francs supplémentaire est inscrit au titre de la poursuite de la modernisation des réseaux d'annonce des crues (chapitre 57-20 article 40) ;

- 4 millions de francs de mesures nouvelles doivent permettre de développer les politiques de contrats de rivière et de contrats de baie.

En revanche, l'article 20 du chapitre 67-20, dont les crédits financent la construction des grands barrages, "perd" 16 millions de francs de crédits en autorisations de programme à la suite de la remise en cause des barrages de Serre de la Fare et Chambonchard.

6. Un infléchissement sensible de la politique de prévention des pollutions

Les crédits de prévention des pollutions diminuent de 3,6% en autorisations de programme et de 1,8% en dépenses ordinaires et crédits de paiement.

Si les crédits destinés à l'INERIS ou à l'ADEN progressent, on note en revanche une baisse des crédits de paiement consacrés à la lutte contre les pollutions et risques industriels et au contrôle des installations classées. Celui-ci en particulier ne bénéficiera en 1992 d'aucune création de poste supplémentaire.

7. La diminution préoccupante des crédits du Fonds d'intervention pour la qualité de la vie (FIQV)

Votre rapporteur, qui avait déploré la diminution des crédits du FIQV en 1991, ne peut que s'émouvoir de la nouvelle baisse des crédits inscrits au projet de loi de finances au titre de ce fonds.

Les autorisations de programme (79,7 millions de francs) chutent de 22,4% et les crédits de paiement (75,4 millions de francs) de 38,9%.

On nous justifie cette évolution par la budgétisation partielle d'actions en faveur de la protection de la nature, d'actions de nature internationale ou des plans municipaux d'environnement ; mais on ne peut que constater, au-delà de cette clarification budgétaire, l'évolution limitée, au sein de l'action "qualité de la vie" du ministère de l'environnement, des moyens affectés à la lutte contre le bruit (en dehors de ceux destinés aux collectivités locales) : + 0,3 million de francs seulement en crédits de paiement.

Votre rapporteur renvoie aux développements qu'il avait consacrés au bruit lors du débat de la loi de finances pour 1990 et qui appelaient d'urgence une action beaucoup plus volontariste.

Or, on constate notamment :

* que les objectifs de plan national pour l'environnement ne sont pas pris en compte de manière satisfaisante.

L'objectif du PNE en matière de rattrapage des points noirs du bruit (évalués par le rapport Tutenuit à 200.000) est de réaliser des travaux de réhabilitation acoustique portant sur 20.000 logements par an et environ 50 groupes scolaires soit une dépense de l'ordre de 800 millions de francs dont 50% environ à la charge de

l'Etat, l'autre moitié étant financée par les collectivités locales et les organismes propriétaires.

Votre rapporteur a été informé que, dans l'état actuel des choses, seuls des moyens extrabudgétaires permettraient de mettre en oeuvre ce programme :

"Une première hypothèse consisterait, par exemple, à mettre en place une taxe sur les carburants (cf. Hollande) pour financer ce programme (0,01 F/litre > 400 MF/an).

Une deuxième hypothèse consisterait, par exemple, à mettre en place une surtaxe sur les transports (péages autoroutiers, billet TGV), le cas de l'aviation devant être réglé de cette façon dans le cadre de la loi d'aide aux riverains des aéroports en projet.

Le produit des taxes et redevances alimenterait un fonds qui pourrait être géré par l'Agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie, qui devrait disposer des moyens en personnel suffisants pour suivre cette action."

*** que les diverses actions de sensibilisation ont abouti à une baisse des plaintes concernant les bruits à l'extérieur des habitations, à l'intérieur des établissements recevant du public et les installations industrielles, artisanales ou commerciales, mais que certaines "rubriques" sont en augmentation : circulation routière (+ 50%), moto-cross, ball-trap, loisirs de plein air (+ 30%), deux-roues (+20%), SNCF, RATP, RER, TGV (+ 20%), avions, hélicoptères (+ 15%) ; certaines sont restées stables : bruits à l'intérieur des immeubles, appareils et installations diverses.**

**L'EVOLUTION DES PRINCIPALES INTERVENTIONS BUDGETAIRES DU MINISTERE
ENTRE 1988 et 1992**

	1988	1989	1990	1991	1992	Croissance 88-92
<u>DEPENSES DE FONCTIONNEMENT</u>						
1- Plans d'exposition aux risques et cartographie des risques	11,4 MF	20,4 MF	18,4 MF (transfert de 2,5 MF pour le collège des risques en AP)	18,4 MF	18,95 MF	+ 7,55 MF (62,2 %)
2- Police et gestion des eaux	12,5 MF	14,7 MF	15 MF	18,5 MF	18,5 MF	+ 6 MF (48 %)
3- Réserves naturelles (hors FIOV)	11 MF	11,9 MF	13,9 MF	19,6 MF	20,2 MF	+ 9,2 MF (83,6 %)
4- Observatoire scientifique du patrimoine naturel	-	-	3,9 MF	3,9 MF	3,9 MF	+ 3,9 MF nouveaux à partir de 1990
5- Informations du public sur les risques majeurs	-	5 MF	5 MF	5 MF	5 MF	
6- Conservatoire du Littoral	8,6 MF	9,1 MF	11,1 MF	11,6 MF	11,9 MF	+ 3,3 MF (38,4 %)
7- Parcs nationaux	73,2 MF	76,9 MF	85,4 MF	90,8 MF	94 MF	+ 20,8 MF (28,4 %)
8- Conservatoires botaniques	-	0,2 MF	1,2 MF	1,2 MF	1,2 MF	+ 1 MF nouveaux à partir de 1989, soit x 5 fois .../...

	1988	1989	1990	1991	1992	Croissance 88-92
9- Soutien général aux associations	12,4 MF	15 MF	18 MF	19,9 MF	20,55 MF	+ 8,15 MF (65,7 %)
10- Parcs naturels régionaux (hors PIQV)	8,6 MF	12,6 MF	15,1 MF	16,1 MF	16,9 MF	+ 8,3 MF (96,3 %)
11- Formation et sensibilisation à l'environnement	3,2 MF	4,3 MF	4,8 MF	6,5 MF	6,796 MF	+ 3,596 MF (112,4 %)
12- A N R B D	19,2 MF	17,8 MF	20,4 MF	23,5 MF	ADEB 1992	+ 14,328 MF
13- A Q A	8,4 MF	8,4 MF	9,8 MF	11,3 MF	41,928 MF	(51,9 %)
14- Réseaux de mesure de la pollution atmosphérique	2,3 MF	4 MF	4,8 MF	taxe	taxe	
15- I R C H A	2 MF	(3 MF : divers)	15 MF			
15- C B R C H A R	-	-	16,5 MF (+ 65 MF de l'industrie)	75,5 MF	89,54 MF	+ 87,54 MF (x 43 fois)
16- INERIS	-	-	-			
17- IFIN						.../...

	1988	1989	1990	1991	1992	Croissance 88-92
DEPENSES D'INVESTISSEMENT						
(en autorisations de programme)						
1- Lutte contre les nitrates	1 MF	1 MF	4 MF	4,7 MF	4,7 MF	+ 3,7 MF (x 4,7)
2- Restauration des rivières	18,8 MF	20,9 MF	23,9 MF	31,9 MF	34,868 MF	+ 16,07 MF (85,5%)
3- Modernisation des réseaux d'annonce des crues	9,6 MF	11,6 MF	12,6 MF	15,6 MF	16,6 MF	+ 7 MF (73,4 %)
4- Modernisation des réseaux de mesure de la pollution atmosphérique	2,3 MF	3,2 MF	9,7 MF	9,7 MF	10 MF	+ 7,7 MF (x 3,3)
5- Etudes "SHVESO"	4,3 MF	4,3 MF	7,3 MF	7,3 MF	7,3 MF	+ 3 MF (69,8 %)
6- Réserves naturelles	4,5 MF	1,6 MF	2,6 MF	9,1 MF	10,1 MF	+ 5,6 MF (124,4 %)
7- Grands barrages en métropole	121 MF	125 MF	108,5 MF	108,5 MF	92,5 MF	- 28,5 MF (-23,5%)
8- Grands barrages DOM-TOM	20 MF	24 MF	24 MF	24 MF	24 MF	+ 4 MF (20 %)
9- Contrats de rivière	10,9 MF	14,4 MF	15,9 MF	15,9 MF	17,9 MF	+ 7 MF (64,3 %)
						.../...

	1988	1989	1990	1991	1992	Croissance 88-92
10- Interventions de l'ANRED	10 MF	15 MF	34 MF	37,3 MF	ADEN	43,358 MF (x 3)
11- Interventions de l'AQA AQA + ANRED = ADEN	14,6 MF 24,6 MF	14,6 MF 29,6 MF	18,1 MF 52,1 MF	20,6 MF 57,9 MF	57,958 MF 57,9 MF	
12- Protection des oiseaux (actions communautaires pour l'environnement)	-	-	3 MF	10 MF	18 MF	+ 15 MF nouveaux à partir de 1990
13- Parcs naturels régionaux (hors PIQV)	7,2 MF	8,2 MF	9 MF	10,4 MF	11,4 MF	+ 4,2 MF (58,3 %)
14- Recherche scientifique	40 MF	45 MF	56 MF	61,6 MF	65,10 MF	+ 25,10 MF (62,75 %)
15- Conservatoire du Littoral	76,5 MF	75,9 MF	80,4 MF	82,2 MF	107,2 MF	+ 30,7 MF (40,1 %)
16- Parcs nationaux	19 MF	25,6 MF	31,6 MF	32,6 MF	36,1 MF	+ 17,1 MF (90,1 %)
17- PIQV	90 MF	87,9 MF	122 MF	97,6 MF	79,74 MF	- 10,26 MF (- 11,4 %)

II. LA PROTECTION DU LITTORAL

Notre littoral, un des plus beaux du monde, est en danger.

La pression touristique et immobilière, mais aussi le développement économique et industriel de certains départements côtiers, emportent une dégradation des sites jugée, dans certains cas, d'ores et déjà irréversible.

Ce constat fait de la protection de nos côtes un des enjeux majeurs des politiques de l'environnement et de l'aménagement du territoire.

Après le cri d'alarme lancé au printemps dernier par le Conservatoire du littoral, une prise de conscience semble avoir eu lieu. Il convient en effet de porter beaucoup plus haut nos ambitions et de mettre à leur service des moyens qui leur correspondent.

A. UN ETAT DES LIEUX ...

La qualité des sites, la présence de la mer et le climat parfois expliquent la pression urbanistique à laquelle sont confrontées les communes du littoral.

Le fait n'est pas propre à la France et l'Espagne détient sans aucun doute, en matière de dégradation des paysages maritimes, un triste record.

La répartition démographique de la France est éclairante : la densité de la population est, sur le littoral, trois fois supérieure à la moyenne nationale et neuf fois pendant la période estivale ; un français sur deux habite une commune littorale et 50% du linéaire côtier sont déjà construits.

Entre les recensements de 1982 et 1990, les résidences principales ont augmenté de 20 % sur le littoral varois, en Languedoc-Roussillon, sur la côte Basque, autour du Bassin d'Arcachon, dans le Morbihan et autour de Cherbourg.

Vingt-deux millions de touristes choisissent chaque année le bord de mer français ; à l'ouest du Rhône, une quinzaine de stations balnéaires comptent plus de 75 % de résidences secondaires ; de même au sud de la presqu'île d'Oléron, sur le littoral Atlantique, ces

résidences représentent plus de 30 %, voire de 50 %, du parc de logement ; la moitié des chambres d'hôtel, les trois quarts des places de camping se trouvent, en France, sur le littoral ; avec le tunnel sous la Manche et l'ouverture des pays de l'Est, les touristes seront à l'avenir plus nombreux encore.

La pression touristique a entraîné le "bétonnage" des sites et une urbanisation sauvage (caravanes, cabanes) qui, insidieusement mais inexorablement, grignotent les côtes françaises.

Sur le pourtour méditerranéen - le phénomène est perceptible ailleurs, mais la configuration géographique du midi de la France le rend là-bas particulièrement sensible - l'occupation littorale se restreint souvent à une étroite bande : physiquement limité par la mer d'une part et les massifs montagneux de l'arrière-pays d'autre part, le développement des centres urbains s'est étiré jusqu'à rejoindre d'autres centres urbains.

Parce qu'elles se prêtent particulièrement bien au tourisme, les côtes sableuses sont tout aussi menacées et, parmi elles, les zones de dunes : on a renoncé aux plantations, aux pinèdes, nécessaires à les fixer, ou on les a détruites, "libérant" ainsi le sable qui, emporté par les vents, a désagrégé les dunes existantes pour en reformer ailleurs, dans des zones urbanisées. De plus, parce que l'on a construit trop près de la mer, les paysages littoraux ont été bouleversés alors que, lieux de rencontre de la terre et de la mer, il s'agit de milieux vulnérables en constante évolution. Nombreuses sont les communes contraintes à des investissements importants pour lutter contre l'érosion marine.

Leur population décuplant deux mois par an, les communes littorales souffrent aussi du surdimensionnement de leurs infrastructures, des équipements municipaux en général et de la voirie en particulier.

Bien plus, tentés d'appuyer sur le tourisme le développement économique de leurs communes, les élus locaux, dont la responsabilité a été accrue par les lois de décentralisation, multiplient les aménagements pour répondre à la demande d'équipements de loisirs : ports de plaisance, golfs, complexes de remise en forme.

Or, de la mer du Nord à la Méditerranée en passant par les côtes bretonne, vendéenne ou basque, ces aménagements se transforment sur tout le littoral en gigantesques opérations immobilières qui aliènent les espaces naturels sans toujours apporter aux communes les emplois durables attendus.

On connaît l'habileté des promoteurs pour imposer de telles opérations et tromper souvent la vigilance des défenseurs les plus ardents de l'environnement : il est proposé dans un premier temps d'installer un golf pour protéger un espace vert et, quelque temps plus tard, des équipements complémentaires, hôtels, piscines, lotissements ou bungalows pour rendre l'opération rentable.

Ajoutons que le tourisme n'est pas le seul facteur de détérioration des paysages et qu'il faut aussi compter avec le développement économique du littoral. Leur conjonction, les équipements qui en résultent, sont facteurs de pollutions diverses, pollution de l'eau, de l'air, sans compter les pollutions accidentelles qui, périodiquement viennent ajouter leurs effets négatifs sur la qualité des espaces littoraux.

A cet égard, l'ouverture des frontières européennes et la croissance des investissements étrangers en France sont susceptibles, si l'on n'y prend garde, de transformer plus durablement encore la physionomie du littoral au cours des prochaines années, même si nos côtes ne devraient jamais connaître, heureusement, la situation des mers intérieures des pays de l'Est. Comme nous le montrent depuis peu images et reportages, les dégâts de l'industrialisation pour ces mers de l'Est, comme la mer d'Aral, la mer Caspienne dans la région de Bakou ou encore la mer Noire, sont terrifiants et, là-bas, les préoccupations esthétiques ont peu de poids face au problème écologique de la rupture de tout un équilibre biologique.

Votre rapporteur tient cependant à souligner, en conclusion de ce rapide tour d'horizon, que « tout n'est pas négatif », ce qu'il veut illustrer par deux exemples : pour préserver le panorama, les immeubles ont été limités, dans l'immédiat arrière-pays niçois, à trois ou quatre étages ; dans la même région, l'implantation de Sophia Antipolis constitue sans doute une réussite jusqu'ici inégalée et la preuve que développement économique et protection de la nature peuvent être conciliés.

SOURCE : Ministère de l'Équipement

**Evolution des permis de construire
sur la Côte d'Azur
de 1984 à 1989**

	1984	1985	1986	1987	1988	1989
ALPES MARITIMES	10.985	10.416	10.439	12.666	13.363	15.093
VAR	9.268	9.391	10.500	15.910	13.200	20.526
TOTAL	20.253	19.807	20.939	28.576	32.563	35.619

SOIT UNE AUGMENTATION DE 75% EN 5 ANS

(Plan national pour l'environnement - juin 1990)

**B. . . QUI PLAIDE EN FAVEUR D'UNE POLITIQUE
AMBITIEUSE POUR LE LITTORAL**

L'état des lieux qui vient d'être succinctement exposé montre qu'il est urgent d'agir, si l'on ne veut pas "tuer la poule aux oeufs d'or". L'expression est revenue souvent lors du colloque "Demain, quel littoral ?" organisé, au printemps dernier, par le Conservatoire du littoral avec le soutien des ministères de l'environnement, de l'équipement, du logement, des transports et de l'espace, de la ville et de l'aménagement du territoire et du secrétariat d'Etat chargé de la mer.

La très nette diminution (- 35% au cours des quatre dernières années) de la fréquentation touristique en Espagne, de la Costa Brava à la Costa del Sol, gigantesque mur de béton sur la façade occidentale de la Méditerranée, incite d'ailleurs à l'action et un récent sondage de la Sofres pour le magazine *Le Point* (1) à la méditation :

46% des Français jugent leur littoral défiguré et lorsqu'on les interroge sur le littoral qu'ils souhaitent, 81% demandent (2) que la nature y soit préservée et 28% qu'il y ait le moins d'urbanisation possible ; si 33% désirent que l'on privilégie l'accès libre à la mer, 7% seulement réclament des équipements touristiques et de nombreuses possibilités de résidence.

42% accusent les programmes de construction de la dégradation de nos côtes, 31% les industries en bord de mer, 14% l'absence d'entretien et 12% les équipements touristiques (ports de plaisance, campings, golfs, etc...).

44 % estiment qu'il faut démolir les constructions illégales, 34 % qu'il faut lancer un plan d'urgence pour sauver tous les sites menacés, 48 % qu'il faut tripler les acquisitions du Conservatoire du littoral.

Les responsables de la détérioration des sites qu'ils désignent sont, dans 35% des réponses, les promoteurs, dans 33%, les communes, qui accordent les permis de construire, et, dans 29%, l'Etat, qui ne fait pas appliquer la réglementation ; 47 % des Français déclarent les autorités trop laxistes.

Enfin, dernier point qui donne à réfléchir, lorsqu'on demande aux Français "qui agit le mieux pour protéger le littoral ?", 50% répondent les associations de protection de la nature, 29% les communes, 26% les régions, 18% les départements, 11% l'Etat et 7% la Communauté économique européenne.

Ce sondage, par la clarté et la brutalité de ses chiffres, n'appelle aucun commentaire.

La protection des espaces naturels littoraux est une priorité et il convient de repenser en fonction de cette priorité

(1) réalisé du 3 au 6 mai 1991 sur un échantillon national de 1.000 personnes représentatif de l'ensemble de la population âgée de 18 ans et plus

(2) le total des pourcentages est supérieur à 100, les personnes interrogées ayant pu donner plusieurs réponses

l'aménagement et le développement économique des côtes françaises, ce qui suppose :

- de développer les moyens d'action du Conservatoire du littoral et d'améliorer l'entretien des terrains acquis ;

- de parvenir à une meilleure maîtrise foncière, car il n'est ni possible, ni souhaitable, que l'Etat, par ses acquisitions, gèle tout le littoral français ;

- de mettre en oeuvre, en faveur de la protection du littoral, un certain nombre de mécanismes fiscaux correcteurs ou incitatifs.

1. Développer les moyens d'action du Conservatoire du littoral

● Etablissement public de l'Etat à caractère administratif, placé sous la tutelle du ministère de l'environnement, le Conservatoire de l'espace littoral et des rivages lacustres a été créé par la loi n°75-602 du 10 juillet 1975 avec la mission d'assurer la protection définitive des espaces naturels maritimes et lacustres, fragiles ou menacés : dunes, forêts, zones humides, landes, falaises, maquis, garrigues, etc...

Tous les terrains qu'il a acquis -qui appartiennent au domaine privé de l'Etat- sont inaliénables et ouverts au public dans les limites compatibles avec la protection des milieux naturels (interdiction de la chasse, de la cueillette des végétaux et du ramassage des minéraux, du camping, de l'accès des engins à moteur et bien sûr, de toute construction, cette dernière règle ayant d'ailleurs été renforcée par la loi de 1986 sur le littoral).

En quinze ans, le Conservatoire a fait l'acquisition de 36.000 hectares répartis sur 276 sites et 473 kilomètres de côtes (soit 7 % du littoral maritime métropolitain et 2 % outremer) ; de 1976 à 1990, son rythme moyen d'acquisition a donc été d'environ 2.500 hectares par an ; tous ces chiffres doivent être cependant appréciés à la lumière d'un inventaire réalisé à l'époque de la création du Conservatoire et qui faisait état de 421.700 hectares d'espaces naturels en front de mer et de 215.600 hectares en deuxième ligne, soit environ 637.000 hectares auxquels s'ajoutaient 163.800 hectares sur les rives des lacs (et 5.000 hectares de terrains à protéger outremer).

Le littoral méditerranéen continental regroupe 34 % des surfaces acquises, la Corse 27 %, la façade atlantique 18 %, la

Manche/mar du Nord 12 %, les rivages lacustres 4 %, les rivages d'Amérique 3 % et l'Océan Indien 1 %.

Le Conservatoire a acquis des sites remarquables et souvent menacés à très court terme, comme le cap Lardier, le cap Tayat et le Rayol dans le Var, les dunes de Landeda ou de Keremma dans le Finistère, les sites du débarquement dans le Calvados, le fond du bassin d'Arcachon, pour ne citer que ceux-là.

Les acquisitions, dont le coût total s'est élevé à 1,2 milliards de francs (valeur 1990), ont, depuis 1976, nécessité la passation de 1818 actes notariés portant transfert de propriété, dont 55 % pour le rivage atlantique et 44 % pour la seule Bretagne.

Les procédures amiables et assimilées ont concerné 1301 dossiers, soit 72 % de l'ensemble des affaires traitées. La procédure d'expropriation a été appliquée dans 484 cas dont 299 (16 %) ont été réglés par accord amiable lors de la déclaration d'utilité publique, 31 (2 %) par adhésion à l'ordonnance d'expropriation, les 153 autres (8 %) recouvrant des situations diverses n'impliquant une action contentieuse qu'en nombre infime.

Enfin, les dotations et affectations ont représenté 33 opérations, soit 2 % du total.

Le prix moyen d'acquisition (il est bien sûr nettement plus élevé dans les cas d'expropriation) s'est longtemps maintenu aux environs de 3 F/m² ; il est passé à 4,50 F/m² en 1989 ; la réalisation du tunnel transmanche et l'approche du marché unique européen ont renforcé depuis l'accroissement de la pression foncière sur l'ensemble du littoral. Les Européens du Nord, en particulier, sont de plus en plus nombreux à investir sur les rivages français (même si l'on constate actuellement un certain ralentissement sans doute lié à la conjoncture), d'autant que les côtes espagnoles ou italiennes sont déjà saturées.

La protection renforcée résultant du *classement* dans le domaine propre du Conservatoire du littoral s'applique à 79 % des terrains acquis (1). Il faut en effet rappeler les mesures de protection intervenues, avant et depuis la création du Conservatoire, en application de la loi du 2 mai 1930 sur le classement et l'inscription des sites et monuments naturels.

Calquée sur la loi qui, depuis 1913, régit les monuments historiques, cette loi s'appuie sur les mêmes principes : sauvegarder, préserver, conserver. Depuis une vingtaine d'années, la notion de

(1) Les 7536 hectares non classés comprennent 2760 hectares de terrains affectés ou remis en dotation au Conservatoire, lesquels bénéficient à ce titre d'une protection de même niveau.

"site étendu" (dans certains cas sur plus de 10.000 hectares, comme en Camargue) a supplanté la conception ancienne du "site restreint", dans la mise en oeuvre de la loi de 1930.

17 % du littoral sont en sites classés. La loi interdit de les détruire ou de les modifier : toute coupe ou abattage d'arbres, tout permis de construire, toute mise en oeuvre de chantiers doit faire l'objet d'une autorisation ministérielle : les travaux dispensés de permis de construire sont soumis à autorisation préfectorale.

Ajoutons que les départements ont acquis 2,4 % du linéaire côtier au titre de la politique des espaces naturels sensibles et qu'ils ont classé 26,5 % de ce linéaire en zone de préemption (mais les acquisitions qui seront réalisées à ce titre dépendront des moyens financiers disponibles).

L'Etat (le ministère de l'agriculture) est en outre propriétaire de 330 kilomètres de côtes, classés en forêt domaniale et gérés par l'Office national des forêts. Ce patrimoine est localisé à 90 % dans les quatre départements du centre et du sud-atlantique : Vendée, Charente-Maritime, Gironde et Landes.

Enfin 2 % du littoral font l'objet d'un classement en réserve naturelle ou en parc national.

Toutefois, il est à noter que de nombreux doubles comptes existent entre les différentes formes de protection foncières et réglementaires.

● Parce qu'elle a permis de protéger définitivement des terrains sur lesquels tout autre mode d'intervention, en particulier réglementaire, n'aurait pu être mis en oeuvre efficacement, l'action foncière du Conservatoire du littoral s'est révélée déterminante. Il convient aujourd'hui de la développer et de la favoriser par :

* L'augmentation d'abord des dotations d'investissement. Force est de constater que l'objectif, formulé au départ, de 50.000 hectares acquis à l'horizon de 1990 n'a pas été atteint et que le rythme des acquisitions s'est ralenti : 22.678 hectares entre 1976 et 1982, 7.415 hectares entre 1982 et 1988 ; 1247 hectares ont été acquis en 1990 contre 1629 en 1989 et 3025 en 1988.

Le bilan des acquisitions s'établit comme suit (chiffres lounis en ba) :

	MANCHE MER DU NORD	ATLANTIQUE BRETAGNE	MEDITERRANEE	CORSE	LACS	ANTILLES GUYANE	REUNION	TOTAL
1976	195	-	-	-	-	-	-	195
1977	120	165	767	565	32	-	-	1.649
1978	135	1.064	672	65	6	-	-	1.942
1979	388	127	395	1.866	17	0,5	-	2.594
1980	677	449	2.572	3.459	2	-	301	7.540
1981	195	338	2.183	599	10	-	12	3.337
1982	621	833	2.320	615	887	113	15	5.404
1983	173	229	333	531	-	0,1	-	1.266
1984	272	627	319	436	14	509	-	2.177
1985	183	339	298	128	54	55	78	1.855
1986	286	318	66	429	318	-	-	1.321
1987	626	281	470	222	6	10	-	1.613
1988	138	312	1.431	731	87	320	-	3.011
1989	238	1.112	90	67	94	-	-	1.601
1990 (1er semestre)	319	29	266	22	-	3	-	639
TOTAL	4.398	6.215	12.182	9.535	1.517	1.011	486	35.344

LE PATRIMOINE DU CONSERVATOIRE DE L'ESPACE LITTORAL ET DES RIVAGES LACUSTRES

EN QUELQUES CHIFFRES

(Résultats cumulés au 1er janvier 1991)

35981 hectares acquis depuis 1976

dont la répartition entre les Conseils de Rivage est la suivante :

Manche/Mer du Nord :	4 495 ha
Atlantique :	6 461 ha
Méditerranée :	12 191 ha
Corse :	9 784 ha
Lacs :	1 516 ha
Amérique :	1 031 ha
Océan Indien :	503 ha

276 sites acquis ou en cours d'acquisition

7% du linéaire côtier métropolitain aménagés

La ventilation du linéaire côtier acquis est la suivante :

* Métropole :

- littoral maritime : • continent et Corse 361 km, soit 7% du littoral,
 - îlets 2 km,
 - étangs littoraux 60 km,
- rivages lacustres : 16 km, soit 2% du littoral

* Outre-Mer : 34 km, soit 2% du littoral.

Total : 473 km, soit 6% de l'ensemble des littoraux.

1200 millions de Francs (valeur 1990) investis dans les acquisitions

1818 actes portant transfert de propriété traités depuis 1976

La décroissance des moyens budgétaires mis à la disposition de l'établissement public, jointe à la hausse des prix sur le marché foncier, a eu des effets négatifs pour la politique d'acquisition : aux efforts de la fin des années soixante-dix et du tout début des années quatre-vingts a succédé le fléchissement des crédits, le plus souvent en francs constants. La « reprise » de 1990 a été éphémère puisqu'en 1991 les crédits de paiement du Conservatoire ont à nouveau diminué.

**Evolution des dotations en investissement
du Conservatoire du littoral**

(en millions de francs)	Autorisations de programme	Crédits de paiement
1976 et 1977	25,0	8,5
1978	39,7	36,3
1979	54,7	49,8
1980	95,7	79,5
1981	96,5	91,7
1982	80,8	120,8
1983	73,9	58,9
1984	76,9	57,7
1985	92,0	80,0
1986	78,2	80,0
1987	75,5	73,3
1988	76,5	77,0
1989	75,9	73,8
1990	80,4	81,0
1991	81,7	75,3
1992 (prévisions PLF)	107,2	90,8

La totalité de la dotation 1991 a été épuisée en quelques semaines.

Avec celui des parcs nationaux, le budget d'équipement ⁽¹⁾ du Conservatoire du littoral a été amputé, par l'arrêté de régulation budgétaire du 9 mars 1991, de 2 millions de francs (- 1,95 % pour les crédits de paiement et - 1,75 % en autorisation de programmes) qui correspondaient au montant supplémentaire qui leur avait été apporté au cours de la discussion du projet de loi de finances pour 1991.

On doit se féliciter que, dans le prolongement du Conseil des ministres consacré le 5 juin dernier à la protection du littoral, le Gouvernement ait inscrit dans le projet de loi de finances pour 1992 un effort particulier en faveur de la politique foncière du Conservatoire : ses subventions progressent de 30,4 % en autorisations de programme (+ 25,5 millions de francs) et de 20,5 % en crédits de paiement (+ 15,5 millions de francs).

Mais il nous faut bien constater qu'il s'agit avant tout d'un rattrapage et il faut, pour apprécier cet effort, se souvenir que le président du Conservatoire, M. Guy Lengagne, rappelait au printemps dernier que les sites susceptibles d'être acquis immédiatement représentaient l'équivalent de trois exercices budgétaires consécutifs de l'établissement et qu'il estimait nécessaire de doubler les dotations.

Indépendamment des opportunités nouvelles qui surgissent régulièrement, il existe actuellement pour environ 200 millions de francs de terrains intéressant le Conservatoire, dont le conseil d'administration a autorisé l'acquisition et pour lesquels les négociations sont virtuellement conclues.

* La possibilité, ensuite, d'acquérir les terrains appartenant à la marine nationale et dont elle n'a plus l'utilisation.

Limité par le prix fixé par l'administration des domaines, le Conservatoire du littoral peut difficilement acquérir, lors de leur mise en adjudication publique imposée au ministère de la défense par un décret du 15 mai 1967, ces terrains jusqu'ici préservés, souvent vastes et de grande valeur (caps, îlots notamment).

Justifiée en milieu urbain, cette adjudication publique est très préjudiciable pour les espaces naturels littoraux et si le Conservatoire continue à ne pas pouvoir bénéficier d'une procédure

(1) chapitre 67-41 - subventions d'équipement au Conservatoire de l'espace littoral et des rivages lacustres et aux parcs nationaux -

préalable, les propriétés maritimes du ministère de la Défense risquent de disparaître du patrimoine national.

***L'incitation des dons au Conservatoire du littoral, par l'extension, en leur faveur, du système de la dation en paiement, sur laquelle votre rapporteur reviendra et qui serait attractive notamment pour les terrains faisant partie des grosses successions.**

*** Des adaptations législatives qui permettent de diversifier les actions menées par le Conservatoire. L'établissement doit en effet pouvoir profiter du développement des politiques contractuelles de protection de la nature : baux, conventions de gestion, servitudes, article 19 du règlement 797/85 de la Communauté économique européenne (1) sont autant de moyens d'intervention qui, s'ils ne présentent pas la même garantie de pérennité que l'acquisition, sont d'une mise en oeuvre plus souple, plus rapide et plus économique.**

● Reste qu'il ne suffit pas pour protéger le littoral d'acquérir des terrains et qu'il faut aussi les entretenir.

Après achat, réhabilitation et aménagement pour accès du public, le Conservatoire du littoral confie, par convention prescrivant les dispositions principales à respecter, la gestion des sites acquis aux collectivités locales(2), communes et départements, ou à des associations de protection de l'environnement régies par la loi de 1901 (3), les sites boisés étant gérés par l'Office national des forêts.

Des efforts importants ont été réalisés pour restaurer les terrains acquis : fixation de massifs dunaires, plantations forestières, ouverture de sentiers pédestres, organisation du stationnement automobile à la périphérie des sites, travaux de défense contre l'incendie etc..., mais, le patrimoine du Conservatoire atteignant 36.000 hectares et qui plus est, étant ouvert au public, il devient indispensable de consacrer plus d'efforts aux problèmes de gestion.

Or, les espaces acquis sont souvent situés sur des communes peu peuplées aux moyens limités et, si le Conservatoire s'efforce d'obtenir la contribution des départements sur le produit de la taxe pour les espaces sensibles (obtenue dans 2/3 des départements littoraux), force est de constater que les crédits de fonctionnement ne

(1) cet article qui a instauré un régime d'aide aux agriculteurs qui maintiennent ou introduisent des pratiques favorables à l'environnement pourrait en effet être appliqué au Conservatoire.

(2) en 1990, les acquisitions du Conservatoire se trouvaient sur le territoire de 15 régions, 38 départements et 294 communes.

(3) les collectivités locales et organismes gestionnaires des terrains du Conservatoire sont regroupés, depuis octobre 1990, au sein de l'association "Rivages de France".

suffisent pas, loin de là, à entretenir correctement le patrimoine ; on estime à environ 20 millions de francs seulement (soit 600 francs par hectare) les sommes annuellement déboursées par les collectivités locales pour l'entretien des terrains du Conservatoire ; les besoins sont estimés au double mais les communes concernées font, non sans légitimité, valoir que la gestion des acquisitions du Conservatoire leur coûte sans rien leur rapporter.

Une soixantaine de gardes seulement (recrutés par les communes) travaillent sur les terrains du Conservatoire, à l'entretien, à la surveillance ainsi qu'à l'accueil et à l'information du public.

Par ailleurs, il apparaît de plus en plus nécessaire que le Conservatoire du littoral donne à l'assistance technique qu'il apporte déjà aux collectivités locales pour le gardiennage et l'entretien (formation de cadres notamment) une dimension scientifique (pour, notamment, les problèmes de valorisation des espèces menacées : recherche, localisation, réintroduction).

De plus en plus, les collectivités subordonnent leur acceptation de s'occuper de la gestion des terrains du Conservatoire à la réalisation de travaux préalables de restauration et d'aménagement, qui conditionnent l'ouverture au public. Un complément annuel de travaux de l'ordre de 5 millions de francs se révèle indispensable.

Sur le plan des moyens en personnel, on notera que les effectifs du Conservatoire (une trentaine de personnes toutes catégories confondues) sont restés quasiment stables depuis 1982 alors que le patrimoine à gérer, la fréquentation du public et les relations contractuelles avec les collectivités locales ne cessent d'augmenter.

Ne pas permettre à l'établissement public de développer son assistance entraînerait les collectivités, suivant le cas :

- soit à renoncer à assumer la gestion des terrains,
- soit à conserver nominalement cette gestion, mais en la laissant dans un abandon de fait ou en l'assumant sans garantie de conformité avec les objectifs nationaux.

Or, avec une augmentation limitée à 275.000 francs, l'évolution prévue pour les crédits de fonctionnement du Conservatoire en 1992 est extrêmement décevante.

**Evolution des crédits de fonctionnement
du Conservatoire du littoral
(en francs)**

1987	8.646.824
1988	8.646.824
1989	8.866.824
1990	11.146.824
1991	11.596.824
1992	11.871.824

Effectifs du Conservatoire du littoral

	Nombre de postes
1976	12
1977	15
1978	19
1979	21
1980	23
1981	23
1982	31
1983	31
1984	31
1985	31
1986	31
1987	32
1988	32
1989	32
1990	32

2. Mieux maîtriser l'urbanisation

Si l'on excepte un certain nombre d'instruments spécifiques -comme les missions interministérielles d'aménagement (1) ou les réserves foncières littorales (2)-, la politique française du littoral n'a réellement pris corps qu'à partir du début des années soixante-dix.

Elle s'est d'abord traduite par l'adoption d'un certain nombre de circulaires (3), puis le 4 août 1976, par une instruction du Premier ministre aux préfets qui a prévu une série de mesures destinées à éviter l'urbanisation linéaire du littoral, à reporter les constructions en arrière du rivage et à aménager des créneaux d'inconstructibilité.

Cette instruction a été remplacée trois ans plus tard par un texte ayant une valeur juridique plus contraignante : la directive d'aménagement national relative à la protection et à l'aménagement du littoral approuvée par un décret du 25 août 1979. S'appliquant aux communes du littoral ou riveraines de lacs ou d'étangs figurant sur une liste annexée au décret, cette directive (qui s'est vue confirmée pour deux ans par la loi de décentralisation du 7 janvier 1983 qui précisait qu'elle avait valeur de prescription d'aménagement et pour deux ans encore par la loi du 11 juillet 1985 relative à l'urbanisme au voisinage des aérodromes) répondait au souci d'organiser et de maîtriser l'urbanisation sur le littoral, de protéger et mettre en valeur les milieux naturels, d'adapter les équipements aux caractéristiques du littoral et de veiller à la qualité architecturale des constructions.

● L'adoption, il y a près de six ans, de la loi n° 86-2 du 3 janvier 1986 relative à l'aménagement, la protection et la mise en valeur du littoral a tenté de définir une politique cohérente et durable pour cet espace, autour des trois grands axes définis dans son intitulé même.

(1) trois missions ont ainsi été créées : pour l'aménagement touristique du Languedoc-Roussillon (1963), pour l'aménagement et l'équipement de la Corse (1966) et pour l'aménagement de la Côte Aquitaine (1967).

(2) loi du 28 novembre 1963 et décret du 17 juin 1966.

(3) circulaires du 10 novembre 1972 relative à l'étude biologique systématique à l'occasion des projets d'aménagement du littoral, du 26 novembre 1973 relative à la consultation des experts en écologie à l'échelon régional pour l'aménagement du littoral, des principaux lacs naturels et des grandes retenues artificielles, du 26 novembre 1973 relative à l'aménagement du littoral maritime et des lacs importants.

Afin de renforcer la maîtrise de l'utilisation de l'espace, il a été prévu :

- que l'urbanisation devrait s'effectuer soit en continuité avec les agglomérations existantes, soit en hameaux nouveaux intégrés à l'environnement et que le regroupement des constructions serait favorisé dans les zones d'urbanisation diffuse,

- que des "coupures d'urbanisation" par des espaces naturels seraient aménagées,

- que, dans les espaces à urbaniser, une bande littorale de 100 mètres à partir du rivage serait inconstructible et que les principes d'urbanisme seraient de plus en plus contraignants à mesure que l'on se rapproche de la côte.

La loi du 3 janvier 1986 a en outre réaffirmé le principe du libre accès du public à la mer : afin d'améliorer l'accessibilité au rivage, son article 5 (décret d'application n° 90-481 du 12 juin 1990 et circulaire du 19 juin 1990) a complété les dispositions relatives à la servitude de passage des piétons le long du littoral (directive du 4 août 1976) en instituant, sur des voies et domaines privés d'usage collectif, une servitude de passage transversale au rivage. L'objectif est de relier la voirie publique au rivage et aux sentiers d'accès à celui-ci, lorsqu'il n'existe pas, à proximité, une voie publique permettant cet accès.

Elle a précisé, en ce qui concerne les activités exercées sur le littoral, le rôle des schémas de mise en valeur de la mer (SMVM) institués par la loi de décentralisation du 7 janvier 1983. Ces schémas ne constituent pas à proprement parler des règles d'urbanisme, mais ils produisent les mêmes effets que les prescriptions nationales prévues à l'article L. 111-1-1 du code de l'urbanisme ; leur élaboration est facultative, leur contenu et leurs modalités ont été précisés par le décret n° 86-1252 du 5 décembre 1986.

Le conseil des ministres du 5 juin dernier a rappelé que ces schémas, destinés à concilier protection du littoral et activités maritimes ou nautiques (pêche, cultures marines, développement industriel-portuaire, activités de loisirs et tourisme, etc...), constituaient un outil privilégié de la politique du littoral par le biais de la concertation et de la coopération qu'ils établissent entre l'Etat, les élus et les milieux professionnels (pour le lancement, l'élaboration et le financement des projets).

A partir de 1988, sept SMVM ont été lancés pour les secteurs suivants : golfe de Saint-Tropez, étang de Thau, Pertuis charentais, baie de Bourgneuf, Sud-Finistère, baie de Lannion,

Camargue. D'autres vont être examinés, notamment pour les étangs de Berre et de Salces-Leucate sur le littoral méditerranéen, et en Bretagne, pour le golfe du Morbihan, le Nord-Finistère, les baies de Saint-Brieuc et du Mont-Saint-Michel.

La loi du 3 janvier 1986 ayant, par ailleurs, réaffirmé le principe de la préservation des espaces et des milieux naturels terrestres et marins les plus sensibles, *le décret d'application n° 89-694 du 20 septembre 1989* a complété la liste des espaces et milieux à préserver.

Ce décret a défini la nature et les modalités de réalisation de certains aménagements légers dans ces espaces et milieux, en énumérant limitativement les travaux et aménagements pouvant y être effectués après enquête publique, tout en laissant place au maintien ou au développement d'activités agricoles, pastorales, forestières, de pêche ou de cultures marines ou lacustres.

Enfin, il a adopté, pour les constructions et installations admises dans "la bande des 100 mètres", en dehors des espaces urbanisés, les seuils actuels d'enquête publique qui découlent pour certaines catégories d'aménagements, d'ouvrages ou de travaux de la loi du 12 juillet 1983 et de son décret d'application n° 85-453 du 23 avril 1985).

Une circulaire du 10 octobre 1989 et une note technique qui lui est annexée ont commenté, à l'intention des préfets, les objectifs et les modalités de mise en oeuvre de ces principes de protection du littoral lors de l'élaboration ou de la révision des documents d'urbanisme et lors de la délivrance des autorisations d'occuper ou d'utiliser le sol.

• Force est de constater néanmoins que l'intervention de la loi «littoral» n'a pas permis à ce jour d'inverser le cours de l'évolution. Il n'a pas été mis fin au mitage des côtes : l'urbanisation insidieuse grignote chaque année 1 % des paysages littoraux.

Il est apparu, lors du colloque "Demain, quel littoral ?", que l'arsenal législatif n'était pas en cause ; en revanche, l'insuffisante rigueur mise dans l'application des textes, sous l'effet notamment de la pression immobilière, a été dénoncée.

En outre, cinq décrets d'application seulement sur douze sont intervenus, et qui plus est tardivement.

Le Gouvernement a annoncé, lors du Conseil des ministres du 5 juin, un renforcement des moyens de protection des territoires côtiers menacés par la pression immobilière :

Les dispositions législatives seront appliquées avec plus de rigueur, sous le contrôle des préfets, comme le code de l'urbanisme leur en donne le pouvoir : ces derniers feront modifier les schémas d'aménagement et d'urbanisme (SDAU) et les plans d'occupation des sols (POS) s'ils contreviennent à la loi et si les collectivités locales ne les révisent pas pour les mettre en conformité.

Ils s'assureront que les infractions en matière de permis de construire sont poursuivies et que les jugements ordonnant les démolitions sont bien exécutés.

Ils inciteront enfin les communes implantées dans les secteurs sensibles à se regrouper pour élaborer des livres blancs, préalables à des schémas directeurs et à des schémas de mise en valeur de la mer (SMVM). En l'absence de SMVM, ils veilleront à ce que les projets d'équipement, en particulier la création de ports de plaisance, n'altèrent pas la qualité des sites existants.

Par la suite, le 22 octobre, une instruction interministérielle (1), dont on trouvera le texte en annexe, est venue inviter les préfets des départements côtiers à une «relecture de la loi littoral».

Cette instruction constate la nécessité de «*préserver l'attrait des côtes françaises qui sont le meilleur atout de la prospérité touristique des communes littorales*» et rappelle que «*si la compétence en matière d'urbanisme est aujourd'hui décentralisée, l'Etat demeure le garant des grands équilibres et conserve des prérogatives qu'il doit exercer avec fermeté*».

(1) ministères de l'intérieur, de l'équipement, du logement, des transports et de l'espace, de l'environnement, du tourisme et secrétariat d'Etat à la mer

On y trouve précisées certaines notions de la loi de 1986, dont l'interprétation s'était souvent révélée délicate : ainsi, la loi ayant prévu que l'extention de l'urbanisation devrait se faire en continuité de l'urbanisation existante ou en hameaux normaux intégrés à l'environnement, et que les possiblités de construction se réduiraient à mesure que l'on s'approche du rivage, l'instruction du 22 octobre a indiqué :

- * que l'on devait privilégier les constructions en profondeur ;
- * que l'implantation en continuité avec l'urbanisation existante ne justifiait pas les opérations surdimensionnées ;
- * que la notion de hameau faisait «référence à un petit groupe de maisons, conformément à l'acception généralement admise».

On y trouve rappelées les règles applicables en matière d'urbanisme :

- * les articles L.146-1 à L. 146-9 du code de l'urbanisme issus de la loi «littoral» ont valeur de loi d'aménagement et d'urbanisme ; en conséquence, les documents d'urbanisme doivent être compatibles avec leurs dispositions pour toutes les occupations et utilisations du sol ;
- * les préfets doivent être garants, au nom de l'Etat, du strict respect de ces principes : ils doivent s'assurer de leur prise en compte effective lors de l'élaboration ou de la révision des documents d'urbanisme, en l'imposant s'il y a lieu ; ils doivent, le cas échéant, susciter voire imposer les procédures de révision nécessaires (beaucoup de schémas directeurs situés sur les communes soumises à la loi «littoral» ont été approuvés avant la publication de la loi) ; ils doivent, dans le cadre du contrôle de légalité des autorisations d'occupation ou d'utilisation du sol, veiller à conduire leur examen par référence à la loi et non aux seuls documents d'urbanisme, quel que soit le stade d'avancement des opérations d'aménagement ; ils doivent mettre en place, en relation avec le procureur de la République, une politique pénale en matière d'urbanisme.

On y trouve, enfin, un certain nombre de recommandations sur la gestion du domaine public maritime, la

justification des projets d'aménagement et la nécessité de développer une approche intercommunale :

- l'implantation d'ouvrages, bâtiments ou équipements dans les ports de plaisance devra avoir un rapport avec l'exploitation du port ou être de nature à contribuer à l'animation ou au développement de celui-ci, ce qui exclut les immeubles d'habitation et limite les types de commerce susceptibles de s'y implanter (votre rapporteur croit utile de souligner que le recours au terme d'« animation » continuera de laisser une large place à l'interprétation);

- les préfets veilleront à ce que, dans les secteurs exposés, les documents d'urbanisme prennent en compte le phénomène d'érosion marine et ils délimiteront, le cas échéant, des périmètres de risque pour interdire les constructions ou obtenir leur recul ;

- lors de la procédure d'autorisation des projets d'équipement, les préfets devront procéder à une analyse critique de tous les aspects de ces projets (et notamment de leurs conséquences pour l'environnement, l'urbanisation et les activités économiques) et demander aux services compétents d'apprécier la rentabilité financière des opérations : l'objectif est d'éviter de voir apparaître plus tard des investissements complémentaires destinés à conforter la rentabilité des équipements que votre rapporteur a évoqués plus haut ;

- reposant sur une analyse économique et financière rigoureuse, les projets devront aussi s'inscrire, pour être crédibles, dans une démarche de planification intercommunale car les enjeux de la protection et du développement urbain sur le littoral sont difficiles à apprécier dans le seul cadre communal ; aussi, garants de l'intérêt général, les préfets devront s'opposer aux schémas directeurs qui ne sont que la juxtaposition de projets communaux ; ils devront faire en sorte que les documents d'urbanisme soient compatibles avec les orientations des schémas de mise en valeur de la mer (SMVM) ; de tels schémas, « outils privilégiés permettant d'engager la concertation et la planification intercommunale dans les secteurs de côtes présentant une unité géographique et maritime », seront lancés dans les secteurs que les préfets désigneront.

Votre rapporteur ne peut que se féliciter de la démarche volontariste que traduit l'instruction du 22 octobre 1991 : puisqu'elle est de nature à remédier à une situation, unique en Europe, dans laquelle, pour reprendre les termes du plan national pour l'environnement de juin 1990, « les communes sont largement livrées à elles-mêmes pour le POS, l'Etat se concentrant sur les systèmes de protection d'espaces remarquables ».

Elle doit permettre, en effet, tout en maintenant les principes de base de la décentralisation des compétences, d'introduire un certain nombre de mécanismes correcteurs. Parmi ces derniers, votre rapporteur voudrait insister sur :

* la nécessité de prévenir l'installation d'équipements surdimensionnés. Le tribunal administratif de Nice a annulé, le 4 juillet dernier, les délibérations du conseil municipal qui avaient servi de support à la création du golf international de Gassin dans le Var (deux cents villas) et qui en avaient approuvé le plan d'aménagement de zone, en relevant une « erreur manifeste d'appréciation » puisque « seule une urbanisation légère des lieux proches du rivage » pouvait, « sous réserve de la préservation des milieux naturels, être légalement envisagée ».

Si de telles décisions sont opportunes, il faut bien néanmoins en souligner la portée limitée. Celle-ci est encore plus évidente dans le cas de l'autre opération d'aménagement du promoteur immobilier « Pierres et Vacances » stoppée, le même jour, par décision du même tribunal (programme de 10.000 lits du Cap Estérel au Cap Dramont sur la commune de Saint-Raphaël). L'Etat continuera d'intervenir, le ministre de l'environnement l'a déclaré, mais on peut penser qu'il sélectionnera quelques cas particulièrement inadmissibles ou spectaculaires. Il est en effet très difficile, voire souvent impossible, de revenir sur des opérations immobilières dès lors que les travaux sont en cours ou, plus, quasiment achevés. Mieux vaut intervenir plus tôt par une politique de prévention efficace et c'est un souci que prend en compte l'instruction interministérielle d'octobre.

* le besoin, ressenti sur tout le littoral, de développer une approche intercommunale pour les projets d'aménagement. Qu'il s'agisse de ports de plaisance, de golfs, de complexes d'accueil touristique, tout projet structurant - et ce point est revenu souvent lors du colloque « Demain quel littoral ? » - doit se décider à une échelle plus large que celle de la commune. Il y a va autant de la crédibilité et de la rentabilité financière des opérations que de la sauvegarde des sites. Si l'on veut éviter la multiplication des projets concurrents et mettre fin à la prolifération des golfs ou ports de plaisance ⁽¹⁾ qui comportent des risques financiers pour les communes littorales et défigurent les paysages par les aménagements complémentaires qu'ils induisent, il convient que la réflexion soit conduite, dans le cadre du département, par la région qui a la responsabilité de la politique d'aménagement du territoire, du tourisme et du développement économique, à laquelle le plan national pour l'environnement a souhaité en outre confier la

(1) Les ports de plaisance se multiplient alors que le parc des bateaux, en raison du développement de la location et de la multipropriété, n'augmente pas.

politique du paysage et qui permet de mettre en oeuvre une démarche cohérente, coordonnée et pluridisciplinaire, mobilisant les différents acteurs concernés (services de l'Etat, élus, partenaires économiques).

Mais, et votre rapporteur y reviendra, pour prendre corps, une telle démarche suppose d'établir des mécanismes financiers de péréquation entre les communes qui aménagent et celles qui y renoncent.

Si l'on veut parvenir à une meilleure maîtrise foncière sur le littoral, d'autres mesures sans doute s'imposent.

Il faudrait revenir, en matière de plan d'occupation des sols, sur la procédure d'anticipation - dérogation et imaginer une procédure de modification complémentaire et plus légère que celle de la révision.

Il faudrait aussi rendre plus systématiques les études d'impact des projets d'aménagement sur l'environnement : un certain nombre d'opérations touristiques (comme les golfs) ou de construction ne sont pas soumises à de telles études et ou y échappent par une interprétation trop souple des textes. Votre rapporteur a noté avec satisfaction que l'instruction du 22 octobre dernier annonçait, pour étendre la procédure, une adaptation du décret n° 77-1141 du 12 octobre 1977 pris pour application de l'article 2 de la loi de 10 juillet 1976 sur la protection de la nature.

Il faudrait, encore, accélérer la mise en oeuvre des schémas de mise en valeur de la mer (SMVM), en dotant la ligne budgétaire spécifique qui leur est consacrée (2,7 millions de francs en 1991) de crédits supplémentaires. Le ministère délégué chargé de la mer estimait en avril dernier les besoins pour 1992 à 5 millions de francs et souhaitait, en outre, une participation plus régulière des crédits d'urbanisme ou des crédits provenant d'autres ministères concernés.

Il faut, enfin, améliorer l'information des élus sur l'occupation de l'espace littoral. Le plan national pour l'environnement a prévu qu'un observatoire serait mis en place, en la matière, par l'Institut français de l'environnement. Cet institut disposera de trois recueils d'information qui existent déjà mis en place, mais qui demanderont à être actualisés : «l'inventaire de zones naturelles d'intérêt écologique, floristique et faunistique» (ZNIEFF), «l'atlas du littoral» établi par le Conservatoire du littoral avec la direction de l'architecture et de l'urbanisme et la direction de la protection de la nature, «les éléments de diagnostic sur l'évolution du littoral» auxquels travaille, sous forme cartographique, la direction de l'architecture et de l'urbanisme. S'ajouteront à ces informations,

les renseignements fournis par le banque de données d'images par satellite du programme européen Corine Land Rover.

On notera cependant que la plupart de ces documents sont établis à l'échelle du 1/100.000 ème alors qu'il faudrait pour analyser efficacement l'évolution de la densité sur le littoral travailler à l'échelle de 1/50.000 ème ou mieux du 1/25.000 ème.

3. Agir par les finances publiques

Les finances publiques, enfin, devraient être mises au service de la protection du littoral.

• Il est, tout d'abord, souhaitable de redistribuer la dotation globale de fonctionnement (DGF) que l'Etat verse aux communes touristiques afin que celles d'entre elles qui protègent la nature en reçoivent une meilleure part. Une telle réforme ne s'appliquerait pas qu'aux communes littorales, mais celles-ci en seraient sans doute les principales bénéficiaires.

Cette réforme suppose de prendre en compte des critères environnementaux pour l'attribution des deux concours particuliers qui sont versés aux communes touristiques au sein de la DGF :

- *la dotation supplémentaire aux communes touristiques et thermales et à leurs groupements* (923,3 millions de francs en 1989) qui compense les charges exceptionnelles qui résultent de l'accueil saisonnier de population non résidente à titre principal. La qualité de l'environnement, pourtant déterminante pour l'activité touristique, n'est pas prise en compte dans le mode de répartition. De ce fait, les communes qui ont une faible capacité d'accueil, des équipements touristiques légers et dont une large partie du territoire fait l'objet d'une protection forte au titre de l'environnement sont pénalisées alors même que la richesse de leur patrimoine naturel profite au développement touristique des communes avoisinantes. Il faudrait moduler les critères de répartition en abaissant le poids respectif des postes «capacité d'accueil» (45 % au lieu de 50 %) et «charge nette d'équipement» (25 % au lieu de 30 %) au profit de l'introduction d'un facteur lié à la protection de l'environnement, estimé, par exemple, en pourcentage des superficies protégées dans la commune et fixé à 10 %.

- *la dotation particulière aux communes de moins de 7.500 habitants ayant une forte fréquentation touristique journalière* (47,298 millions de francs en 1989). Il serait souhaitable d'affecter la population touristique journalière d'un coefficient de 1,5 non seulement dans le cas des communes de montagne et des communes qui ont sur leur territoire un monument historique ouvert au public,

mais aussi dans celui des communes qui possèdent sur leur territoire un espace naturel protégé (site classé, parc national, réserve naturelle...)

● La dation en paiement des droits de succession devrait, ensuite, être admise pour les sites cédés au Conservatoire du littoral.

La suggestion avait été faite par le Sénat, dès 1975, lors de la discussion de la loi créant le Conservatoire et le Gouvernement avait alors estimé que la sagesse consistait à «faire fonctionner le Conservatoire pendant quelques années» puis à voir, à la lumière de l'expérience, si une telle disposition devait être envisagée ; elle devrait l'être aujourd'hui, elle a été reprise dans une récente proposition de loi ⁽¹⁾ et votre rapporteur suggère de l'instituer par amendement au présent projet de loi de finances.

C'est une formule qui a fait ses preuves dans le domaine de la protection du patrimoine artistique où elle a été introduite par la loi n° 68-1251 du 31 décembre 1968. Appliquée à la protection du littoral, elle aurait le double avantage de permettre au Conservatoire, dont les acquisitions foncières sont ralenties par l'insuffisance des dotations, d'étendre son domaine et d'associer les particuliers à une oeuvre d'intérêt général.

En Grande-Bretagne où elle existe, elle permet au National Trust, institution dont on s'est d'ailleurs inspiré pour créer le Conservatoire du littoral, de posséder aujourd'hui quelque 810 kilomètres de côtes (sans compter l'Ecosse placée sous la protection d'un organisme spécifique). Ajoutons que le Sénat avait en 1975 imaginé d'inciter les particuliers en prévoyant que les donateurs ou leurs ayants droit pourraient garder, le cas échéant, par convention, la jouissance des terrains légués au Conservatoire sous réserve d'en assurer la conservation en l'état et l'ouverture au public.

(1) proposition de loi n° 1370 (1989-1990) - Assemblée nationale, de M. Robert Poujade et des membres du groupe du Rassemblement pour la République et apparentés.

CONCLUSION

Au terme de son examen des crédits de l'environnement pour 1992, votre rapporteur considère :

- que certes la progression du budget de ce département ministériel repose avant tout sur des transferts, mais que ceux-ci sont nécessaires,

- que certaines orientations déçoivent, mais qu'il existe un effort en faveur de la protection de la nature en général et de l'espace littoral en particulier, réclamé depuis plusieurs années.

Il suggère, en conséquence, sous réserve de l'adoption de son amendement visant à étendre aux terrains dont la protection du littoral justifie la conservation en l'état le système de la dation en paiement des droits de succession, de donner un avis favorable à l'adoption du projet de budget de l'environnement.

EXAMEN EN COMMISSION

Votre commission a examiné, sur le rapport pour avis de M. Hubert Martin, les crédits de l'environnement pour 1992 lors de sa séance du mardi 12 novembre 1991.

Suivant les conclusions de son rapporteur, elle a adopté l'amendement qu'il lui proposait et décidé, sous réserve de son adoption, de donner un avis favorable à l'adoption du budget de l'environnement pour 1992.

AMENDEMENT

Article additionnel après l'article 65

Il est inséré au code général des impôts un article 1716-ter ainsi rédigé :

I - Tout héritier, donataire ou légataire peut acquitter les droits de succession par la remise de biens immeubles dont la protection du littoral justifie la conservation en l'état.

Cette procédure de règlement des droits est subordonnée à un agrément donné dans des conditions fixées par décret en Conseil d'Etat.

La décision d'agrément fixe la valeur libératoire qu'elle reconnaît aux biens offerts en paiement. La dation en paiement n'est parfaite que par l'acceptation par l'intéressé de ladite valeur.

II - La procédure de dation en paiement par la remise de biens immeubles dont la protection du littoral justifie la conservation en l'état est applicable aux droits dus sur les mutations à titre gratuit entre vifs ainsi qu'au droit de partage.

III - Les biens remis en application du présent article sont ouverts au public.

*

* * *

ANNEXE

INSTRUCTION N° DU 22 OCTOBRE 1991 SUR LA PROTECTION ET L'AMENAGEMENT DU LITTORAL

1. LA LOI "LITTORAL" : PROTECTION ET DEVELOPPEMENT URBAIN.

L'occupation et l'utilisation de l'espace sur les communes du littoral répondent aux règles générales d'aménagement et d'urbanisme, complétées par les prescriptions de la loi littoral.

Les règles générales (article L. 110, L. 121.1 du code de l'urbanisme) mentionnent l'appartenance du littoral au patrimoine commun de la nation et la nécessité de la gestion économe et équilibrée de l'espace. Elles impliquent l'harmonisation des décisions de l'Etat et des collectivités territoriales, qui doit être conduite sous votre autorité.

1.1 Les principes essentiels.

Les principes essentiels posés par la loi "littoral" s'appliquent tant en métropole que dans les départements d'outre-mer. Ils doivent fonder les choix d'occupation et d'utilisation de l'espace.

1.1.1. Capacité d'accueil.

La capacité d'accueil est une notion fondamentale mais de quantification délicate. Son estimation doit découler d'une approche globale portant sur des unités de territoire qui par leur homogénéité de caractéristiques géographiques, naturelles, paysagères et d'usage constituent des entités résidentielles et touristiques. Son estimation porte sur la totalité des urbanisations existantes ou à créer et prend en compte les espaces naturels qu'il faut préserver d'une fréquentation excessive.

1.1.2. Coupures d'urbanisation.

L'organisation spatiale de l'urbanisation doit comporter des coupures, composantes positives qui séparent selon leur échelle des zones d'urbanisation présentant une homogénéité physique et une certaine autonomie de fonctionnement. L'étendue de ces coupures doit être suffisante pour permettre leur gestion et assurer leur pérennité.

1.1.3. Extension de l'urbanisation.

La loi prévoit que l'extension de l'urbanisation se fait en continuité de l'urbanisation existante ou en hameaux nouveaux intégrés à l'environnement. Elle en restreint les possibilités au fur et à mesure que l'on se rapproche du rivage. L'extension de l'urbanisation doit en conséquence se faire de façon privilégiée en profondeur et, à l'exception de hameaux nouveaux, dans une continuité où les coupures trouvent leur place.

Nous vous rappelons que l'implantation en continuité avec l'urbanisation existante ne justifie pas les opérations surdimensionnées. De même la notion de hameau fait référence à un petit groupe de maisons conformément à l'acception généralement admise.

Les espaces proches du rivage n'ont pas vocation à accueillir une urbanisation importante. En l'absence de schéma directeur, l'extension limitée de l'urbanisation ne peut s'y développer sans votre accord. Vous veillerez à ce que ces développements limités soient acceptables au regard de la taille de la commune.

Les récents jugements des tribunaux administratifs ont annulé des autorisations d'urbanisation accordées dans ces espaces pour y réaliser des opérations trop largement dimensionnées et qui auraient engendré une fréquentation excessive.

1.1.4. Identification des espaces à préserver.

Interface entre la terre et la mer, le littoral recèle des richesses naturelles terrestres et marines, et des éléments du patrimoine culturel qui doivent être préservés. La connaissance puis l'identification de ces espaces et milieux doit conduire à les faire reconnaître comme devant être préservés de toute urbanisation ou de toute utilisation qui constituerait pour eux une menace.

La parution du décret n° 89.694 du 20 septembre 1989 et de la circulaire n° 89.56 du 10 octobre 1989 relative au renforcement de la politique nationale de préservation de certains espaces et milieux littoraux, ainsi que l'engagement de moyens financiers affectés spécifiquement à la mise en oeuvre de ces dispositions, vous ont permis de relancer les démarches d'aménagement et de protection inscrites dans la loi.

Pour cela, vous devez engager ou poursuivre l'identification des espaces à préserver, puis les faire connaître aux communes, ainsi que les raisons de vos choix. Il ne s'agit pas pour l'Etat d'imposer une servitude d'utilité publique, mais de nourrir l'élaboration associée d'un argumentaire solide, dans l'objectif d'inciter les communes à arrêter les choix des espaces et les règles de leur utilisation.

1.2. Modalités de mise en oeuvre.

1.2.1. Règle générale.

Les articles L. 146.1 à L. 146.9 du Code de l'Urbanisme issus de la loi littoral ont valeur de loi d'aménagement et d'urbanisme. En conséquence, les documents d'urbanisme doivent être compatibles avec leurs dispositions, qui s'appliquent également à toute personne publique ou privée pour toutes les occupations et utilisations du sol.

1.2.2. Rôle de l'Etat.

L'Etat doit garantir le strict respect des principes rappelés ci-dessus. Lors de l'élaboration ou de la révision des documents d'urbanisme, vous aurez à chacune des étapes de la procédure à définir et à faire valoir les conditions locales de respect des principes, à vous assurer de leur prise en compte effective et, s'il y a lieu, à l'imposer.

Pour cela, il convient que vous poursuiviez la mobilisation de vos services pour la conduite d'études préalables, à la fois géographiques et thématiques sur des aires territoriales adaptées aux enjeux et en général à l'échelle de grandes unités de paysage. Ces études sont à mener avec une préoccupation de transparence vis-à-vis des partenaires locaux et des acteurs de l'aménagement, auxquels vous en communiquerez les résultats.

Vous devez trouver dans ces études les éléments d'appréciation et les argumentaires qui permettront de bâtir la position de l'Etat sur les conditions du respect des principes fixés par la loi. Vous arrêterez ainsi votre position concernant notamment :

- la quantification de la capacité d'accueil ;
- la localisation des coupures d'urbanisation, qui devront figurer avec un zonage propre [NC ou ND] dans les POS ;
- la localisation et la nature de l'extension de l'urbanisation ;
- la détermination des espaces proches du rivage ;
- l'identification des espaces et milieux à protéger, établie sur une base scientifique et localisée dans un zonage spécifique des POS.

La position de l'Etat étant ainsi solidement étayée, vous avez à la faire prendre en compte avec fermeté dans le cadre de votre association à l'élaboration des documents d'urbanisme conduite par les collectivités locales. Les étapes de l'association que constituent successivement le "porter à connaissance", la formulation de l'avis sur le projet arrêté, l'éventuelle prescription de modification après l'approbation vous en offrent l'opportunité.

Vous devez également saisir les collectivités responsables des documents d'urbanisme s'il vous apparaît que la teneur de ceux-ci n'est pas compatible avec les prescriptions fixées par la loi littoral (articles L122-1-4, L123-7-1 et L311-4), et susciter voire imposer les procédures de révision nécessaires.

Dans le cas où vous sont soumis des projets d'urbanisation d'espaces proches du rivage (L146-4-2) non couverts par un schéma directeur, vous dépasserez l'approche purement communale. Vous lierez votre éventuel accord à l'existence d'une démarche intercommunale susceptible de favoriser l'élaboration de schémas directeurs.

Par ailleurs, dans le cadre du contrôle de légalité des autorisations d'occupation ou d'utilisation du sol vous veillerez à conduire votre examen par référence à la loi, et non aux seuls documents d'urbanisme (POS ou PAZ), quel que soit le stade d'avancement des opérations d'aménagement.

Nous vous rappelons enfin la nécessité de mettre en place dans votre département en relation avec le Procureur de la République et le concours des administrations concernées une politique pénale en matière d'urbanisme.

En outre, je vous rappelle que par circulaire n°90-45 (Equipement) du 25 juin 1990 relative à la prévention du contentieux indemnitaire en matière d'urbanisme, une vigilance accrue vous était demandée que ce soit à l'occasion de l'exercice du contrôle de légalité, de l'exercice par l'Etat de ses prérogatives ou, enfin, de la constatation des infractions aux règles d'urbanisme. Les modalités et le financement de l'exécution des décisions du juge pénal en matière d'urbanisme vous étaient précisées par circulaire n°91-07 (Equipement) du 8 mars 1991.

1.2.3. L'Etat constructeur.

Il importe que l'Etat, lorsqu'il réalise des équipements pour son propre compte, s'interdise toute localisation dans la bande des 100 mètres hors des espaces urbanisés -sauf pour ce qui est des services publics dont la localisation est véritablement justifiée par la proximité immédiate de la mer- et adopte une approche très restrictive dans les espaces proches du rivage.

2. LE DOMAINE PUBLIC MARITIME.

2.1. La gestion du domaine public maritime.

Le domaine public maritime, malgré sa nature et sa situation, appartient au territoire national et n'est donc pas soustrait aux règles générales, notamment en matière d'urbanisme et de protection de l'environnement. Mais le domaine public maritime obéit également à des règles propres qui reposent sur le principe fondamental et ancien du libre usage par le public pour la promenade, la baignade, la pêche à pied, ou l'échouage de bateaux. Les occupations privatives du domaine public maritime ne doivent donc être autorisées que si elles sont compatibles avec l'usage normal du domaine et si elles répondent à une activité d'intérêt général ou nécessitant la proximité immédiate de la mer : service public portuaire, exploitations de cultures marines, animation des plages, extractions de matériaux... .

En ce qui concerne le domaine public portuaire, notamment dans les ports de plaisance, vous veillerez à un strict respect de la vocation de ce domaine : implantation d'ouvrages, bâtiments ou équipements devant avoir un rapport avec l'exploitation du port ou de nature à contribuer à l'animation ou au développement de celui-ci, ce qui exclut, sur ce domaine, les immeubles d'habitation et limite les types de commerce susceptibles de s'y implanter. Ce contrôle s'exerce soit lors des créations ou extensions de ports donnant lieu à transfert de gestion, soit lors du contrôle de légalité des décisions prises ultérieurement. A titre d'exemple, le tribunal administratif de Montpellier a annulé la décision de création d'un centre de thalassothérapie sur le domaine public portuaire.

Quant aux installations que vous serez amenés à autoriser sur le domaine public maritime, leur emprise devra être strictement proportionnée aux besoins liés à la fonction ou à l'activité envisagée et répondre à l'impératif de conciliation entre la protection de ce domaine et son exploitation. L'article 25 de la loi "littoral" vous oblige, à l'occasion des décisions d'utilisation du domaine public maritime, de tenir compte de la vocation des zones concernées et de celles des espaces terrestres avoisinants, ainsi que des impératifs de la préservation des sites et paysages du littoral et des ressources biologiques. A cette occasion, toute modification d'utilisation du sol affectant de manière irréversible le site ou ayant un impact important sur le paysage devra être considérée comme un changement substantiel d'utilisation de zones du domaine public et par conséquent être soumise à enquête publique, quand bien même les projets n'atteindraient pas les seuils d'application de la loi du 12 juillet 1983 relative à la démocratisation des enquêtes publiques.

Enfin, pour les ouvrages, installations ou travaux publics dont la localisation au bord de la mer s'impose pour des raisons topographiques ou techniques impératives, et qui peuvent porter atteinte à l'état naturel du rivage de la mer (article 27 de la loi "littoral"), les raisons d'une telle implantation devront être strictement justifiées dans le dossier soumis à l'enquête publique nécessaire à leur déclaration d'utilité publique.

2.2. Les plages.

En ce qui concerne les concessions de plage, vous veillerez au strict respect des dispositions assurant le principe de l'usage libre et gratuit des plages. A ce titre, il convient de rappeler que la part de la plage pouvant être sous-traitée en vue d'une exploitation payante d'installations balnéaires ne doit pas excéder 30% de la superficie de la plage calculée à mi-marée (75% pour les plages artificielles) et qu'une largeur suffisante pour préserver la libre circulation du public le long de la mer doit être déterminée dans le cahier des charges de concessions.

2.3. Les travaux de défense contre l'érosion marine.

Très inégalement réparti, le phénomène de recul de nos côtes est aujourd'hui quasi général et devrait s'accroître dans les années à venir. Aussi, pour éviter des interventions délicates et très onéreuses, vous vous assurerez que la maîtrise de l'urbanisation est effective dans les secteurs exposés à l'érosion marine, vous veillerez à ce que les documents d'urbanisme prennent en compte cet impératif et, le cas échéant, vous délimitez des périmètres de risque pour interdire les constructions ou obtenir leur recul. Vous refuserez toute occupation privative du domaine public maritime qui risquerait d'engendrer une érosion de la côte.

Lorsque des travaux de défense apparaissent nécessaires, que leur initiative vienne des riverains ou des collectivités locales, il est important que les projets ponctuels soient précédés d'une démarche globale et concertée intégrant un ensemble d'études

scientifiques, techniques et économiques sur une section significative du littoral afin que soient limités les effets pervers de toute intervention sur le trait de côte (report de l'érosion sur un secteur voisin avec parfois aggravation du phénomène, perturbation du transit littoral...).

3. LA JUSTIFICATION DES PROJETS.

Si de nombreux équipements doivent être réalisés parce qu'ils se justifient par la proximité de la mer, ils ne doivent pas entraîner de programmes d'urbanisation abusifs qui compromettraient un bon usage de cet espace très convoité. En ce qui concerne les ports de plaisance notamment, vous vous attacherez tout particulièrement à vérifier leur justification sur le plan nautique. D'une façon générale, lorsque les projets sont mis à l'étude, leurs conséquences sur l'environnement, l'urbanisation et les activités économiques doivent être très soigneusement étudiées. L'avis de la commission départementale des sites est un des éléments importants de ce débat.

3.1. L'étude économique des projets.

Lorsque des projets d'équipement sont soumis à votre autorisation, vous devez faire une analyse critique de tous les aspects de ces projets des collectivités locales auxquelles vous devrez rappeler, en temps utile, les risques financiers éventuellement encourus. Une bonne étude économique et financière est pour cela indispensable. Aussi, vous demanderez aux services instructeurs de procéder à un examen rigoureux des documents permettant d'apprécier la rentabilité financière de l'opération. L'objectif est d'éviter de voir apparaître, dans un deuxième temps, des investissements complémentaires destinés à conforter cette rentabilité qui, parce qu'ils n'auraient pas été prévus ou exposés à l'origine, seraient de nature à bouleverser profondément l'impact du projet sur l'environnement.

Plus généralement, vous rappellerez aux collectivités locales que ces documents sont une des conditions de la transparence des projets et que le principe de concertation introduit par la loi du 18 juillet 1985 pour les opérations d'aménagement réalisées par les communes (article L.300-1 du code de l'urbanisme) implique que les projets, pour être crédibles doivent reposer sur une analyse économique et financière rigoureuse et s'inscrire dans une démarche de planification intercommunale dont les grandes orientations sont rappelées ci-dessous (paragraphe 4).

Par ailleurs, vous encouragerez les collectivités locales à traduire dans un document clair le contenu des accords qui les lient, le cas échéant, avec des promoteurs pour l'accueil des populations saisonnières et les conséquences de cette modification de l'usage balnéaire ou nautique du littoral. Les engagements pris par la personne publique ou privée qui réalise l'opération, notamment lors de l'étude d'impact doivent être traduits dans un document qui leur soit opposable.

3.2. Les études d'impact.

Un soin particulier doit être apporté à l'examen des études d'impact qui doivent accompagner les projets de travaux et les aménagements sur le littoral. Vous veillerez à ce que les opérations complexes qui échappent parfois à cette procédure par une mauvaise application de la notion de programme général de travaux fassent effectivement l'objet d'une évaluation de leurs impacts sur l'environnement et à ce que celle-ci soit réalisée le plus en amont possible des projets. La pertinence du projet ne peut qu'y gagner.

Enfin, le contrôle de la qualité des études d'impact doit être conduit avec une vigilance particulière. Vous rappellerez l'intérêt d'études d'impact de qualité et vous n'hésitez pas, le cas échéant à saisir le ministère de l'environnement lorsque ces documents vous paraîtront insuffisants. Vous demanderez aux services instructeurs de mettre en place un suivi de la réalisation des projets pour les opérations les plus délicates.

La réglementation actuelle sera prochainement complétée, par une modification du décret n° 77.1141 du 12 octobre 1977 pris pour l'application de l'article 2 de la loi du 10 juillet 1976 sur la protection de la nature, pour étendre cette procédure à un certain nombre d'opérations touristiques ou de constructions actuellement réglementairement exclues du champ d'application (golfs, constructions importantes, équipements de forte fréquentation...) et pour améliorer le contrôle de leur qualité.

4. LA NECESSAIRE APPROCHE PLURICOMMUNALE.

Les grands enjeux de la protection et du développement urbain sur le littoral sont difficiles à apprécier dans le seul cadre communal. Une approche complémentaire plus large des conditions de l'aménagement par territoires littoraux homogènes est nécessaire.

4.1. Les schémas directeurs.

La plupart des schémas directeurs situés sur des communes concernées par la loi "littoral" ont été approuvés soit avant la publication de la loi ou sont en cours de révision. Dans ce dernier cas, vous avez porté à la connaissance des communes intéressées les dispositions des prescriptions nationales qui devront trouver leur traduction réglementaire dans ces documents.

Pour les communes couvertes par un schéma directeur approuvé avant la loi du 3 janvier 1986 et dans le cas où les orientations d'aménagement ou de protection définies dans ce document ne sont pas compatibles avec la loi, vous demanderez la modification de ce document qui sera conduite conformément aux orientations que nous vous donnons dans le paragraphe 1.1.2.

Garant de l'intérêt général, vous ne saurez accepter l'approbation d'un schéma directeur qui ne serait que la juxtaposition de projets communaux.

Enfin, si la mise en oeuvre de schémas de mise en valeur de la mer (S.M.V.M.) a déjà été engagée sur les espaces concernés, il sera alors opportun de lier les deux démarches puisque le S.M.V.M. a pour objet de définir sur le littoral et en mer, la vocation des différentes zones et de préciser les sujétions s'y rapportant, notamment les mesures de protection du milieu marin. En effet, les S.M.V.M. ayant les mêmes effets que les prescriptions d'aménagement définies en application de l'article L.111.1.1. du code de l'urbanisme, les documents d'urbanisme (SD - POS - PAZ) doivent être compatibles avec leurs orientations.

4.2. Les schémas de mise en valeur de la mer.

Les schémas de mise en valeur de la mer sont les outils privilégiés permettant d'engager la concertation et la planification intercommunale dans les secteurs de côte présentant une unité géographique et maritime et où se pratiquent des activités et des utilisations de la mer et du littoral concurrentes ou complémentaires. Dans ces secteurs, que vous désignerez, l'élaboration d'un S.M.V.M. devra être engagée. A cet effet, une fois que vous serez assurés de la disponibilité des moyens de l'Etat, vous consulterez les communes intéressées ainsi que les communes limitrophes et les conseils généraux et régionaux concernés selon la procédure prévue par le décret n°86-1252 du 5 décembre 1986 relatif au contenu et à l'élaboration des S.M.V.M..

Le groupe de travail chargé d'élaborer le S.M.V.M. sera le lieu de concertation des collectivités territoriales qui y prendront une part active. Les départements et les régions concernées devront également y jouer un rôle moteur, notamment par une contribution aux études préalables intéressant l'ensemble du secteur considéré et qui contribueront à une meilleure connaissance des potentiels économiques et écologiques du milieu marin et littoral. Les services de l'Etat, sous votre autorité, devront assurer la coordination des orientations prises par les collectivités territoriales avec les actions à caractère national.

4.3. Les autres documents d'orientation.

En l'absence de document de planification règlementaire, vous favoriserez une réflexion prospective (voir ci-dessus le paragraphe 1.2) et vous conseillerez aux collectivités l'étude d'autres documents de référence, plus souples, pour assurer la coordination des réflexions et des engagements des collectivités territoriales et de l'Etat.

Dès lors qu'il n'existe pas de S.M.V.M., la création ou l'extension d'un port de plaisance relève de votre compétence et l'examen d'un projet dans le strict cadre communal paraît trop limité. Une réflexion conduite sur une partie du littoral, le plus souvent au niveau du département, associant tant les administrations que les collectivités territoriales et les usagers permettra de fonder la décision que vous prendrez sur les projets qui vous sont soumis. Ainsi, les places supplémentaires pour la plaisance, qui se révéleraient nécessaires pourront être judicieusement situées et leur apport économique et touristique ne sera pas

synonyme d'une multiplication des projets concurrents ni d'atteintes à l'environnement. Une bonne répartition des places entre les ports de plaisance et les mouillages collectifs plus légers et s'intégrant mieux à l'environnement sera recherchée. La parution du décret d'application de l'article 28 de la loi "littoral", relatif aux autorisations de mouillage collectif, devra être l'occasion de promouvoir auprès des élus des alternatives au port de plaisance.

De nombreux contrats sont proposés aux collectivités locales : les "contrats d'agglomération", pour garantir une cohérence globale de l'assainissement et permettre une programmation pluriannuelle ; les contrats de rivières pour restaurer et maintenir la qualité globale des rivières ; les plans municipaux de l'environnement. Plus spécifiques, les contrats de baies ont pour objet la mise en place d'un programme d'actions pour améliorer la qualité des eaux d'un secteur littoral. Les partenaires publics et privés s'engagent à mettre en oeuvre les moyens nécessaires pour atteindre des objectifs précis et une structure de gestion capable d'assurer le maintien des résultats acquis.