

N° 87

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 1996-1997

Annexe au procès-verbal de la séance du 21 novembre 1996.

AVIS

PRÉSENTÉ

au nom de la commission des Affaires culturelles (1) sur le projet de loi de finances pour 1997, ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE,

TOME III

ENVIRONNEMENT

Par M. Ambroise DUPONT,

Sénateur.

(1) Cette commission est composée de : MM. Adrien Gouteyron, *président* ; Pierre Laffitte, Albert Vecten, James Bordas, Jean-Louis Carrère, Jean-Paul Hugot, Ivan Renar, *vice-présidents* ; André Egu, Alain Dufaut, André Maman, Mme Danièle Pourtaud, *secrétaires* ; MM. Philippe Arnaud, Honoré Baillet, Jean Bernadaux, Jean Bernard, Jean-Pierre Camoin, Jean-Claude Carle, Robert Castaing, Marcel Charmant, Marcel Daunay, Jean Delaneau, André Diligent, Ambroise Dupont, Daniel Eckenspieller, Alain Gérard, Pierre Jeambrun, Alain Joyandet, Philippe Labeyrie, Jean-Pierre Lafond, Henri Le Breton, Jacques Legendre, Guy Lemaire, François Lesein, Mme Hélène Luc, MM. Pierre Martin, François Mathieu, Philippe Nachbar, Sosefo Makapé Papilio, Michel Pelchat, Louis Philibert, Jean-Marie Poirier, Guy Poirieux, Roger Quilliot, Jack Ralite, Victor Reux, Philippe Richert, Claude Saunier, Franck Sérusclat, René-Pierre Signé, Jacques Valade, Marcel Vidal, Henri Weber.

Voir les numéros :

Assemblée nationale (10^{ème} législ.) : 2993, 3030 à 3035 et T.A. 590.

Sénat : 85 et 86 (annexe n° 16) (1996-1997).

Lois de finances.

SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
INTRODUCTION	3
I. LES CRÉDITS DE 1997	5
A. LES CRÉDITS D'ADMINISTRATION GÉNÉRALE	6
B. LA CONNAISSANCE DE L'ENVIRONNEMENT ET DES MILIEUX AQUATIQUES	7
C. PROTECTION DE L'EAU ET DES MILIEUX AQUATIQUES	7
D. PRÉVENTION DES POLLUTIONS ET DES RISQUES	8
E. PROTECTION DE LA NATURE, DES PAYSAGES ET DES SITES	9
F. RECHERCHE	10
II. LES PARCS NATURELS RÉGIONAUX	12
A. RÉGIME JURIDIQUE ET RESSOURCES FINANCIÈRES	12
1. <i>Le régime juridique des parcs</i>	12
2. <i>Le financement des parcs</i>	14
a) L'exercice 1996	14
b) L'exercice 1997	17
B. LES MISSIONS DES PARCS	18
1. <i>Un cadre contractuel pour la gestion de territoires sensibles</i>	18
2. <i>La constitution du réseau Natura 2000 : une illustration prospective du rôle des parcs</i>	19
3. <i>Les aspects des relations des parcs naturels avec les collectivités partenaires</i>	24
III. LES PARCS NATIONAUX	29
A. ASPECTS GÉNÉRAUX	29
B. L'ACTION DES PARCS	30
1. <i>Les zones centrales</i>	30
2. <i>Les zones périphériques</i>	33
C. LES PROJETS DE PARCS À L'ÉTUDE	34
EXAMEN EN COMMISSION	37
CONCLUSION	39

Mesdames,

Messieurs,

Le budget du ministère de l'environnement pour 1997 détonne, sur la toile de fond de la rigueur financière de l'Etat, avec ses moyens de paiement en augmentation de 5,9 % et la poursuite de l'exécution des principaux programmes pluriannuels lancés les années précédentes.

Il encourage ainsi l'action des très nombreux acteurs de la politique de l'environnement. Rappelons que les prélèvements obligatoires effectués par les établissements publics placés sous la tutelle de l'environnement sont sept fois plus importants que les crédits du ministère et que les dépenses réalisées par les collectivités locales au titre de la protection de l'environnement et de la gestion des ressources naturelles représentent près de 90 % de la dépense publique consacrée à ce secteur. Le budget de 1997 marque donc, en confirmant le rôle d'impulsion du ministère de l'environnement dans ce domaine, le caractère durablement prioritaire d'une politique qui, plus que toute autre, investit dans l'avenir de notre pays.

C'est un aspect particulier de cette politique, celle des parcs naturels régionaux et des parcs nationaux que votre rapporteur a choisi d'examiner cette année à la suite de la présentation des crédits de 1997.

I. LES CRÉDITS DE 1997

Le projet de budget du ministère de l'environnement pour 1997 s'établit à 1,861 milliard de francs en moyens de paiement, ce qui représente une progression de 5,9 % et une enveloppe supplémentaire de 103 millions de francs par rapport à la loi de finances initiale pour 1996. **Cette croissance est nettement supérieure à celle du budget général**, qui est de 0,8 %. Le budget de l'environnement représentera ainsi en 1997 0,14 % du budget général de l'Etat contre 0,13 en 1996, regagnant ainsi son niveau relatif de 1994 et 1995.

En présentant son budget à votre commission, Mme Corinne Lepage a fait état de trois priorités : l'air, les risques et les espaces naturels.

Si l'on examine cependant l'évolution des crédits selon la classification en six grandes catégories d'actions présentée par le « bleu » budgétaire, il apparaît plutôt que **le budget de 1997 traduit une seule véritable priorité, la mise en oeuvre de la loi sur l'air**, avec la progression des crédits de prévention des pollutions et des risques de 51 % en moyens de paiement et de 219 % en autorisations de programme, et l'attribution à la politique de l'air d'une enveloppe de mesures nouvelles s'élevant à 186,2 millions de francs en moyens de paiement et à 208,7 millions de francs en autorisations de programme. Les dépenses d'administration générale diminuent en revanche de 0,22 % en moyens de paiement, les crédits de protection de la nature et des paysages sont strictement maintenus, ceux de la protection de l'eau et des milieux aquatiques diminuent de 3,57 %, ceux de la recherche de 1,88 %, enfin, les crédits comptabilisés dans l'agrégat « connaissance de l'environnement et coopération internationale » diminuent de 15,43 % en moyens de paiement.

Ces chiffres ne signifient pas qu'il y ait recul ou stagnation dans tous les domaines au profit du financement de la politique de l'air. Le ministère de l'environnement a su en effet procéder à des économies bien ciblées en ce qui concerne les dépenses d'administration générale, mobiliser d'autres sources de financement en ce qui concerne la politique de l'eau, en un mot, procéder aux adaptations qui permettront de poursuivre, en dépit de la conjoncture financière, la politique de protection de l'environnement dans des conditions satisfaisantes pour l'essentiel. On constatera les résultats de cet effort en passant en revue les six agrégats représentatifs de l'action du ministère.

EVOLUTION DES CRÉDITS PAR CATÉGORIES D' ACTIONS (en moyens de paiement)

(en millions de francs)

	Loi de finances initiale pour 1996	Loi de finances initiale pour 1997	Evolution en valeur
Administration générale	563,90	562,68	- 0,22 %
Connaissance de l'environnement et coopération internationale	89,67	75,84	- 15,43 %
Protection de l'eau et des milieux aquatiques	272,25	262,53	- 3,57 %
Prévention des pollutions et des risques	253,56	383,19	+ 51,12 %
Protection de la nature, des paysages et des sites	497,79	497,81	idem
Recherche	80,82	79,30	- 1,88 %
TOTAL	1 757,99	1 861,35	+ 5,88 %

A. LES CRÉDITS D'ADMINISTRATION GÉNÉRALE

Ces crédits financent les dépenses de fonctionnement et d'équipement mobilier des services du ministère de l'environnement, et les dépenses des directions régionales de l'industrie, de la recherche et de l'environnement (DRIRE) pour l'inspection des installations classées. Ils diminuent, en moyens de paiement, de 0,22 % (-1,22 million de francs) et se trouvent ainsi ramenés de 32,08 % à 30,23 % du budget du ministère.

Cette situation recouvre une double évolution : d'une part, la progression des moyens des services grâce à l'accueil de 27 emplois en provenance de la direction de l'architecture et de l'urbanisme du ministère de l'équipement, à la suite de l'attribution au ministre de l'environnement de la conduite de la politique des sites et du paysage ; d'autre part, la réduction des crédits d'équipement immobilier. Ces crédits diminuent de 36,5 % aussi bien en moyens de paiement qu'en autorisations de programme, ce qui ralentira l'effort de regroupement sur un même site des DIREN, des DRIRE et de l'ADEME, engagé depuis plusieurs années.

Il faut noter qu'en revanche le renforcement des DIREN par redéploiement des effectifs de l'administration centrale sera poursuivi : neuf emplois seront ainsi supprimés en administration centrale et neuf emplois de nature équivalente seront créés dans les DIREN. Ils permettront au ministère d'améliorer son action territoriale de prévention des risques et de renforcer sa présence outre-mer.

Il faut aussi constater que le projet de budget ne prévoit pas l'accroissement des effectifs de l'inspection des installations classées. Les tâches de ces services ne cessent cependant de s'alourdir du fait du progrès

des techniques industrielles, de l'évolution des connaissances en matière de prévention des pollutions et des risques et du développement de la réglementation, d'origine communautaire notamment.

B. LA CONNAISSANCE DE L'ENVIRONNEMENT ET DES MILIEUX AQUATIQUES

Les moyens de paiement de cet agrégat reculent en 1997 de 15,43 % (-15,43 millions de francs). Les autorisations de programme diminuent de 39,2 % (-8,63 millions de francs).

Cette situation résulte pour l'essentiel de la suppression du fonds d'intervention pour la qualité de la vie (FIQV), aboutissement logique d'une évolution qui avait fait du FIQV la cible des mesures de régulation budgétaire tout en mobilisant ses crédits pour le financement de dépenses de fonctionnement alors qu'il avait été créé pour financer des subventions d'équipement.

Par ailleurs, l'Institut français de l'environnement (IFEN) subit une diminution de près de 12 % de sa subvention d'investissement.

C. PROTECTION DE L'EAU ET DES MILIEUX AQUATIQUES

Les moyens de paiement de cet agrégat diminuent de 3,57 % et les autorisations de programme de 31,85 %.

Ces dotations sont principalement consacrées à la mise en oeuvre de deux plans décennaux arrêtés par le gouvernement en janvier 1994 : le plan « Loire, grandeur nature » et le plan de restauration des rivières, adopté en vue de prévenir les inondations dans le cadre d'un programme de prévention des risques naturels.

Le montant total des participations du ministère de l'environnement à la mise en oeuvre des plans « Loire » et « risques naturels » sur la période 1994-2003 est de 3.321 millions de francs, soit 463 millions de francs pour les dépenses ordinaires et 2.858 millions de francs au titre des dépenses d'investissement.

Bon an, mal an, les crédits budgétaires de la politique de l'eau devraient donc avoisiner 330 millions de francs.

Or, les dotations prévues pour 1997 sont nettement inférieures aux engagements contractés. En 1995 et 1996, ce sont respectivement

293,4 millions de francs et 292,7 millions de francs qui ont été consacrés à la mise en oeuvre des deux plans. En 1997, il n'est prévu d'y consacrer que 202 millions de francs.

Le financement de la quatrième année d'exécution des plans sera pourtant assuré sans modification de l'échéancier prévu des travaux et des études, comme l'a assuré le ministre, grâce à la création d'un fonds de concours aux interventions de l'Etat en faveur des travaux de restauration de cours d'eau et des zones d'expansion des crues, alimenté par les agences de l'eau à hauteur de 110 millions de francs.

Cette somme représente à peu près 1 % des ressources annuelles des agences et ne devrait donc pas obérer leur capacité de financement de travaux en dépit du gel des prélèvements décidé dans le cadre du VIIe programme 1997-2001 des agences.

Il n'en demeure pas moins que cette débudgétisation, presque providentielle puisqu'elle correspond à un million de francs près à l'économie demandée au ministère pour participer à la maîtrise des dépenses publiques, démontre de façon inquiétante la difficulté qu'éprouve le ministère à faire face à ses engagements pluriannuels alors qu'avec l'adoption de la loi sur l'air, le rôle des programmes pluriannuels va s'accroître encore et donner plus de rigidité à son budget.

D. PRÉVENTION DES POLLUTIONS ET DES RISQUES

Les crédits de prévention de la pollution et des risques s'établissent, dans le projet de budget, à 383,194 millions de francs en moyens de paiement et 194,065 millions de francs en autorisations de programme.

Ils connaissent ainsi une hausse de 51,1 % en crédits de paiement et de 219 % en autorisations de programme, essentiellement en raison de l'effort consenti en faveur de la surveillance de la qualité de l'air dans la perspective de l'adoption de la loi sur l'air.

On sait que le projet de loi en cours d'adoption prévoit l'installation d'un dispositif de surveillance de la qualité de l'air au 1er janvier 1997 dans l'ensemble des agglomérations de plus de 250.000 habitants, au 1er janvier 1998 dans les agglomérations de plus de 100.000 habitants et au 1er janvier 2000 pour l'ensemble du territoire national.

Il est aussi prévu d'améliorer l'efficacité des dispositifs existants en ce qui concerne la surveillance de la pollution de proximité automobile (particules notamment), l'étendue du spectre des polluants recherchés (qui

devra, par exemple, englober le benzène), l'amélioration de l'information du public.

Les dotations ouvertes au titre du soutien aux dispositifs de surveillance de la qualité de l'air s'élèvent en dépenses ordinaires à 57 millions de francs ; en dépenses en capital à 124,50 millions de francs en crédits de paiement et à 140 millions de francs en autorisations de programme.

En revanche, l'Agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie (ADEME), voit sa dotation au titre du chapitre 44-20 réduite de plus de 50 % (soit près de 16 millions de francs), ce qui ramène les crédits de ce chapitre à 14 millions de francs. Cette diminution affectera les programmes en matière d'économies d'énergie.

On constate aussi une baisse des crédits d'intervention affectant la subvention de l'Institut national de l'environnement industriel et des risques (INERIS) de plus de 18,5 millions de francs. Cet organisme devrait cependant bénéficier en cours d'année d'une progression des commandes du ministère de l'environnement au titre de travaux d'études dans le domaine de la pollution atmosphérique.

E. PROTECTION DE LA NATURE, DES PAYSAGES ET DES SITES

Les crédits demandés pour la protection de la nature et des paysages sont pratiquement identiques à ceux de la loi de finances initiale pour 1996, soit 497,81 millions de francs en moyens de paiement. Cependant, si les dépenses ordinaires progressent de 4,56 % pour s'établir à 217,7 millions de francs, les dépenses en capital diminuent de 1,99 % en autorisations de programme et de 3,26 % en crédits de paiement.

En outre, comme on l'a vu ci-dessus, la reconduction des crédits ne s'effectue pas à périmètre constant du fait de l'intégration d'une partie des services et fonctions relevant auparavant du ministère de l'équipement au sein du ministère de l'environnement, désormais chargé de toute la politique de protection des sites et paysages.

- Les crédits des parcs nationaux s'établissent à 155,4 millions de francs en moyens de paiement. Ils représentent près du tiers de l'enveloppe totale destinée à la protection de la nature. Ils enregistrent une baisse de 1,14 % par rapport à la loi de finances initiale pour 1996. Les autorisations de programme diminuent de 10,53 %.

Cependant, les moyens de fonctionnement sont préservés ; d'un montant de 111,24 millions de francs, ils augmentent de 3,74 millions de francs (+ 3,49 %). Ils permettront notamment de poursuivre la concertation menée en vue de la mise en place du parc de la forêt guyanaise, d'une superficie de 2 millions d'hectares. Il est aussi prévu de créer deux emplois de chargés de mission pour le lancement de deux parcs nationaux marins, en Corse et en mer d'Iroise.

- Les 32 territoires classés « parc naturel régional » bénéficient d'une majoration de leurs moyens de fonctionnement qui passent de 25 millions de francs à 28 millions de francs, c'est-à-dire 12 % d'augmentation.

En revanche, les autorisations de programme diminuent de 36,77 %. Ces évolutions s'expliquent par la décision du gouvernement de prolonger la durée des contrats de plan Etat-région d'un an. Les crédits disponibles ne permettront pas, en effet, d'honorer les financements contractualisés sur une période de cinq ans.

Les commentaires portés sur ces orientations ne sont pas défavorables, l'augmentation des moyens de fonctionnement étant jugée par les praticiens des parcs plus significative que le prolongement de l'exécution des contrats de plan.

- Une inquiétude se manifeste en revanche pour la pérennité de la politique des réserves naturelles, dont les crédits de paiement diminuent de 4,5 % et dont les autorisations de programme diminuent de 2,3 %.

Or, il est prévu de créer une dizaine de réserves naturelles en 1997. Le désengagement relatif de l'Etat de leur financement ne peut avoir de conséquences positives sur l'exécution de leurs missions. Ces sommes ne sont pas considérables : on juge que le lancement d'une réserve naturelle nécessite l'octroi d'une subvention de 300.000 F par l'Etat, c'est donc un montant de 3 millions de francs qui serait nécessaire.

F. RECHERCHE

Les crédits affectés à cette action régressent de 1,88 % en moyens de paiement (-1,5 million de francs) et pour les autorisations de programme de 12,6 % (-11 millions de francs).

Ce montant permettra la poursuite d'un certain nombre de programmes pluriannuels déjà engagés en 1996, notamment les programmes PRIMEQUAL (qualité de l'air urbain et impact sur la santé), zones humides, écotoxicologie et économie de l'environnement.

Le ministère de l'environnement concentrera ses efforts sur la mise en place des programmes de recherches dans les domaines suivants :

- la qualité des sols (charges critiques, épandage, érosion),
- l'environnement urbain,
- la prévision et la prévention des risques naturels (montagne, littoral, inondations, DOM-TOM...),
- l'eau, et notamment l'eau souterraine,
- la problématique environnement et développement durable, avec notamment comme objectifs la mise au point d'indicateurs pertinents pour l'information du public et l'assistance aux politiques publiques,
- la métrologie et l'instrumentation,
- le bruit.

II. LES PARCS NATURELS RÉGIONAUX

Créés en 1967 à l'initiative de la DATAR, les parcs naturels régionaux sont aujourd'hui au nombre de 32 et couvrent près de 10 % du territoire national. Ils intéressent 21 régions, 54 départements, plus de 2.600 communes, pour une population de 2.358.000 habitants.

L'engouement pour la formule paraît durable : aux 27 parcs naturels régionaux existant en 1994 sont venus s'ajouter, au mois de mai 1995, les parcs naturels régionaux de la Chartreuse (région Rhône-Alpes), des Grandes Causses (région Midi-Pyrénées) et du Vexin français (région Ile-de-France). Puis, le 7 décembre 1995 a été classé le parc du massif des Bauges (région Rhône-Alpes) et le 30 Mai 1996 le parc Loire-Anjou-Touraine (régions Centre et Pays de la Loire).

Une quinzaine de projets sont à l'étude. Certains, très avancés, pourraient être classés d'ici à la fin de l'année, ou en tout début d'année prochaine : Verdon ou Avesnois, d'autres se dessinent.

La très grande diversité des parcs régionaux, la disparité des problèmes à résoudre, des objectifs, des expériences, des moyens mis en oeuvre, constatée par votre rapporteur au cours de plusieurs déplacements sur le terrain, l'absence de bilan global de la politique des parcs, que ne peut pallier l'accumulation des évaluations particulières effectuées au moment du renouvellement des chartes, ont conduit votre rapporteur à centrer sa présentation sur quelques aspects particuliers représentatifs du fonctionnement et du rôle des parcs naturels régionaux. Il a étayé ses observations lors de visites des parcs de Camargue et de Brière.

A. *RÉGIME JURIDIQUE ET RESSOURCES FINANCIÈRES*

1. Le régime juridique des parcs

Il résulte actuellement des lois du 8 janvier 1993 sur la protection et la mise en valeur des paysages et du 2 février 1995 sur le renforcement de la protection de l'environnement.

La loi du 8 janvier 1993 relative aux paysages comprend, à l'article 2, quelques dispositions concernant les parcs naturels régionaux et prévoit en particulier un élément clé : l'obligation de compatibilité des documents d'urbanisme avec les orientations et les mesures des chartes.

Le décret d'application, publié le 2 septembre 1994 (décret n° 94-765 du 1er septembre 1994), précise un certain nombre de points essentiels :

- La définition générale des parcs et de leurs missions de protection, de développement et d'accueil, ces missions s'exerçant dans le cadre de la stratégie d'aménagement du territoire des régions.

- La charte du parc repose sur un inventaire du patrimoine et un diagnostic de la situation existante sur les plans économiques et sociaux et des enjeux en présence. Elle définit une stratégie et des objectifs auxquels souscrivent les différents partenaires ainsi que les moyens financiers et humains mis en oeuvre pour les atteindre. Elle comprend un rapport fixant des orientations et des mesures, un plan de référence, un document cartographique prospectif et un certain nombre d'annexes obligatoires. Elle est accompagnée de documents complémentaires, qui facilitent sa lecture et sa compréhension.

- La décision de classement d'un parc repose sur un ensemble de critères de qualité tenant au patrimoine, à la qualité du projet présenté et à la capacité de l'organisme de conduire le projet de façon cohérente.

- La région a l'initiative de la procédure de classement d'un parc et a la responsabilité de l'élaboration de la charte. Après avoir délibéré sur le projet définitif (approuvé par les collectivités locales concernées), elle sollicite, auprès de l'Etat, le classement en « parc naturel régional » du territoire défini par la liste des communes ayant approuvé la charte et adhéré à l'organisme du parc, pour tout ou partie de leur surface.

- Le classement et le renouvellement de classement sont prononcés par décret, ils valent autorisation d'utiliser la dénomination « parc naturel régional » et l'emblème du parc, déposés à l'Institut national de la propriété industrielle.

- La révision de la charte est assurée par l'organisme chargé de l'aménagement et de la gestion du parc ; les étapes de la procédure sont identiques à celles d'un premier classement.

- L'Etat et les différents partenaires ayant approuvé la charte s'engagent à la respecter. Ainsi, l'Etat, représenté par le préfet de région, signe avec le président de l'organisme de gestion du parc une convention d'application de la charte dans les trois mois suivant le décret de classement du territoire en parc naturel régional.

Ainsi le régime juridique des parcs est-il articulé autour de deux **éléments majeurs** :

- **la charte : document contractuel et négocié**, fruit d'un travail de concertation entre tous les partenaires, elle trace les principes de l'aménagement du territoire du parc pour une durée maximale de dix ans et organise la cohérence des interventions. Son approbation par les collectivités territoriales et l'Etat -pour ce dernier par la signature d'une convention- concrétise les engagements pris ;

- **l'établissement chargé de l'aménagement et de la gestion du parc : pivot de l'application de la charte**, il est chargé de mettre en oeuvre son propre programme et d'assurer la cohérence des actions des différents intervenants. Il assure la continuité du dialogue en organisant la concertation avec les partenaires extérieurs tout au long de la vie du parc. Il importe de noter à cet égard que la loi du 2 février 1995 sur le renforcement de la protection de l'environnement a prévu que les organismes de gestion des parcs naturels régionaux doivent prendre la forme de syndicat mixte à compter de la publication de la loi. Ils ont ainsi la possibilité de bénéficier, de la part de leurs membres, de délégations de compétences.

L'organisme de gestion du parc peut être consulté à sa demande sur tous les schémas directeurs et les plans d'occupation des sols concernant son territoire.

Enfin, d'autres articles de la loi donnent aux parcs la possibilité :

- de recruter des gardes-champêtres intercommunaux ;
- de se substituer aux départements pour l'exercice du droit de préemption ;
- de recevoir des groupements de communes le produit de la taxe de séjour.

2. Le financement des parcs

Les ressources des parcs proviennent pour l'essentiel des diverses collectivités parties prenantes à leur création et à leur fonctionnement.

a) L'exercice 1996

Les tableaux suivants montrent l'origine des crédits des parcs, en fonctionnement et en équipement, pour 1996.

PREVISIONS

PARCS NATURELS REGIONAUX (classés au 1/01/1995) : BUDGETS FONCTIONNEMENT 1996

NOM DU PARC NATUREL REGIONAL	MONTANT DU BUDGET (Budg. Primitif)	PARTICIPATION ENVIRONNEMENT		PARTICIPATION REGION(S)		PARTICIPATION AUTRES COLLECTIVITES	PARTICIPATION AUTRES MINISTERES	PARTICIPATION C.E.E.	PARTICIPATIONS DIVERSES	RESSOURCES PROPRES	OBSERVATIONS
		MONTANT	TAUX	MONTANT	TAUX						
ARMORIQUE	10 440 742	* 800 000	8%	2 972 365	28%	4 828 377	500 000	0	0	1 340 000	* dont 100 000 Objecteurs
BALLONS DES VOSGES	6 666 000	* 2 019 000	30%	2 321 000	35%	2 266 000	0	0	0	< 100 000	* dont 1 019 000 Réserves Natur.
BRENNE	7 434 385	979 000	13%	600 000	8%	1 420 000	830 080	2 759 726	0	0	
BRIERE	7 860 796	800 000	10%	1 532 478	19%	3 287 835	0	0	493 000	1 722 483	
BROTONNE	7 802 922	* 700 000	9%	2 206 050	28%	3 665 872	0	280 000	181 000	380 000	* dont 100 000 Réserves Natur.
CAMARGUE	5 800 000	* 590 000	10%	2 200 000	38%	1 376 000	210 000	0	0	1 644 000	* dont 140 000 Objecteurs
CORSE	21 816 500	* 1 195 000	5%	15 319 000	70%	2 573 177	143 718	0	0	3 334 605	* dont 395 000 Réserves Natur.
FORET D'ORIENT	8 199 222	550 000	7%	1 206 493	15%	2 248 541	820 000	0	0	2 060 000	
HAUTE VALLEE de CHEVREUSE	* 3 372 737	* 800 000	24%	** 1 800 000		1 851 338	200 000	0	180 000	0	* dont 100 000 Objecteurs ** Non inscrit au budget du Parc (Participation = personnel de la Région mis à disposition)
HAUT-JURA	8 236 056	897 000	11%	701 550	8%	1 538 945	226 000	1 176 086	476 500	141 000	
HAUT-LANUEDOC											
LANDES de GASCogne	11 727 295	* 994 000	8%	2 639 050	22%	2 881 885	430 220	70 000	181 000	4 331 040	* dont 194 000 Objecteurs
LIVRAOIS FOREZ	8 058 680	* 1 100 000	14%	2 605 000	32%	2 168 880	99 500	1 491 000	594 300		* dont 350 000 Objecteurs
LORRAINE	5 199 200	600 000	12%	4 032 400	78%	310 800	0	0	0	256 000	
LUBERON	10 776 000	* 1 355 000	13%	2 450 000	23%	3 208 000	95 000	0	259 000	2 230 000	* dont 225 000 Réserves natur. et 130 000 Objecteurs
MARAIIS du COTENTIN	5 796 207	837 000	14%	1 400 000	24%	1 606 764	72 200	670 770	212 800	0	* dont 52 000 Réserves Natur.
MARAIIS POITEVIN	7 187 836	835 883	12%	2 895 620	40%	3 092 108	0	0	52 035		
MARTINIQUE	11 297 130	* 708 035	6%	6 042 701	53%	2 476 000	265 250	0	86 598	1 676 580	* dont 200 000 Réserves Natur.
MONTAGNE de REIMS	6 045 669	671 060	11%	1 407 129	23%	2 399 829	952 525	0	0	196 770	
MORVAN	6 611 000	650 000	10%	2 690 935	41%	1 991 286	538 830	243 220	0	< 100 000	
NORD PAS de CALAIS	41 847 853	* 2 930 000	7%	31 693 929	76%	1 258 000	290 000	0	1 000 000	380 768	* dont 680 000 Objecteurs et 300 000 Réserves Natur.
NORMANDIE MAINE	5 683 654	550 000	10%	2 424 089	43%	2 527 065	21 000	107 000	0	< 100 000	
PILAT	10 640 000	* 1 096 000	10%	4 428 585	42%	3 280 243	1 041 200	100 000	80 000	580 000	* dont 296 000 Objecteurs
QUEYRAS	3 111 327	621 500	20%	1 376 793	44%	636 000	0	0	8 000	286 515	
VERCORS	12 970 000	* 2 062 000	16%	5 404 000	42%	3 840 000	270 000	0	150 000	591 000	* dont 850 000 Réserves Natur. et 312 000 Objecteurs
VOLCANS d'Auvergne	13 173 400	* 1 480 000	11%	6 926 000	53%	2 122 000	490 000	150 000	20 000	1 985 400	* dont 460 000 Réserves Natur. et 120 000 Objecteurs
VOSGES du NORD	5 480 000	800 000	15%	2 057 000	38%	2 410 000	0	0	0	213 000	
TOTAL	249 860 874	26 620 478	11%	111 332 167	45%	61 264 945	7 495 523	7 047 802	3 974 233	23 349 161	

PREVISIONS

PARCS NATURELS REGIONAUX (classés au 1/01/1995) : BUDGETS EQUIPEMENT 1996

NOM DU PARC NATUREL REGIONAL	MONTANT DU BUDGET (Budget primitif)	PARTICIPATION ENVIRONNEMENT		PARTICIPATION REGION(S)		PARTICIPATION AUTRES	PARTICIPATION AUTRES	PARTICIPATION C.E.E.	PARTICIPATIONS DIVERSES	RESSOURCES PROPRES	OBSERVATIONS
		MONTANT	TAUX	MONTANT	TAUX	COLLECTIVITES	MINISTERES				
ARMORIQUE	5 235 779	244 000	5%	1 068 835	20%	1 370 100	935 244	1 361 600	0	0	
BALLONS des VOSGES	8 188 500	* 2 778 000	34%	3 489 000	43%	0	535 000	674 000	0	0	* dont 978 000 Réserves Natur et 1 000 000 Réserve Parlem.
BRENNE	6 636 994	345 000	5%	1 065 100	16%	409 000	1 067 000	2 945 000	40 000	0	
BRIERE	3 298 299	345 000	10%	1 200 000	36%	1 500 000	0	70 000	0	128 299	
BROTONNE	8 480 700	697 912	8%	2 940 000	35%	900 000	1 076 829	2 500 000	0	0	
CAMARGUE	* 0										Pas de budget Equipement en raison des retards des dossiers des années précédentes (2ème et dernière année de "pause")
CORSE	9 512 000	300 000	3%	1 934 300	20%	162 000	920 027	3 478 278	1 186 094	< 100 000	
FORET D'ORIENT	3 811 170	571 500	15%	885 500	22%	540 498	258 500	60 000	405 000	0	
HAUTE VALLEE de CHEVREUSE	8 421 790	650 000	8%	2 915 640	35%	2 349 040	938 455	0	411 400	0	
HAUT-JURA	7 682 310	345 000	4%	1 942 000	25%	1 450 000	1 593 310	1 137 000	1 030 000	130 000	
HAUT-LANGUEDOC											
LANDES de GASCogne	6 507 120	440 000	7%	874 000	13%	76 000	0	0	0	126 780	
LIVRADOIS FOREZ	8 803 787	445 000	5%	2 320 000	26%	1 733 000	1 975 000	1 353 075	672 712	0	
LORRAINE	4 738 276	600 000	13%	2 200 000	46%	722 174	541 000	765 102	210 000	0	
LUBERON	18 012 278	1 169 100	6%	5 800 000	32%	2 348 452	1 453 838	0	894 720	3 394 600	
MARAIS du COTENTIN	5 054 010	* 723 000	14%	3 050 000	60%	530 000	0	825 000	450 000	0	* dont 73 000 Réserves Natur.
MARAIS POITEVIN	3 190 000	300 000	9%	1 276 000	40%	0	0	0	0	0	
MARTINIQUE	2 447 072	* 0		1 177 052	48%	458 750	0	0	739 747	< 100 000	* Accord lors de la signature du contrat de plan avec la Région
MONTAGNE de REIMS	7 717 812	300 000	4%	3 653 412	47%	3 784 400	100 000	0	0	0	
MORVAN	3 326 450	744 000	22%	1 359 818	41%	0	635 917	0	218 796	0	
NORD PAS de CALAIS	12 158 990	600 000	5%	5 338 830	44%	3 844 705	155 000	1 594 275	0	363 681	
NORMANDIE-MAINE	6 088 050	250 000	4%	3 446 500	57%	270 000	166 500	975 550	979 500	0	
PILAT	2 025 000	250 000	12%	1 343 000	66%	703 772	730 000	0	0	0	
QUEYRAS	1 538 980	204 500	13%	1 102 000	72%	32 480	142 500	212 160	0	0	
VERCORS	9 970 000	* 692 000	7%	3 680 000	37%	1 070 000	130 000	1 316 000	1 800 000	1 280 000	* dont 120 000 Réserves Natur.
VOLCANS d'AUVERGNE	1 902 000	* 650 000	34%	140 000	7%	119 000	350 000	475 000	0	< 100 000	* dont 50 000 Réserves Natur.
VOSGES du NORD	4 729 805	700 000	15%	2 092 520	44%	585 640	720 000	414 250	79 040	0	
TOTAL	159 477 172	14 044 012	9%	56 293 507	35%	24 959 011	14 424 120	20 156 290	9 117 009	5 423 360	

En ce qui concerne la participation du ministère de l'environnement au financement des parcs en 1996, il convient de faire deux remarques :

- Le montant du contrat de plan prévu pour 1996 au titre de l'équipement, soit une tranche annuelle basée sur le montant total divisé par cinq, n'a pu être honoré en raison de l'insuffisance du crédit inscrit au budget et des mesures de régulation budgétaire prises au mois de mai 1996.

- Le montant du contrat de plan prévu pour 1996 au titre du fonctionnement a été honoré en totalité pour la plupart des parcs naturels régionaux.

En raison des mesures de régulation budgétaire imposées sur le titre IV et d'une répartition de crédits de la DATAR différente de ce que le ministère avait prévu, quelques parcs n'ont cependant pas bénéficié de la totalité de la tranche annuelle prévue.

b) L'exercice 1997

Le projet de budget du ministère pour 1997 prévoit :

- le maintien de la dotation en fonctionnement des parcs naturels régionaux à hauteur de 28 millions de francs, incluant un transfert de 3,5 millions de francs du budget de la DATAR (à comparer en 1996 aux 25 millions de francs inscrits sur le budget environnement, auxquels se sont ajoutés 2,8 millions de francs de transfert du budget de la DATAR, soit 27,8 millions de francs avant régulation) ;

- des crédits d'équipement s'élevant à 12.245.000 francs, le Gouvernement ayant décidé de prolonger la durée des contrats de plan Etat-région d'un an ;

- une mise à niveau des crédits des parcs qui ont obtenu un renouvellement de classement et qui avaient été pénalisés, lors de la renégociation des contrats de plan, du fait du retard, à cette date, de la révision de leur charte.

Les nouveaux contrats de plan signés en début d'année 1994 concernent l'ensemble des 27 parcs naturels régionaux créés à cette date, sauf celui du Haut-Languedoc dont le renouvellement de marque fait l'objet de réflexions avec les régions Languedoc-Roussillon et Midi-Pyrénées et celui du Vexin français, classé en mai 1995.

Au fur et à mesure du classement de nouveaux territoires en parc naturel régional, les régions négocient avec l'Etat la prise en compte du

nouveau parc dans le contrat de plan Etat-région, par avenant, pour le montant indiqué dans la charte.

On peut considérer ces prévisions satisfaisantes dans la conjoncture budgétaire actuelle.

B. LES MISSIONS DES PARCS

1. Un cadre contractuel pour la gestion de territoires sensibles

La préservation de l'environnement constitue un enjeu de plus en plus fort. Mais elle ne saurait aujourd'hui se limiter à des approches sectorielles : si les aménagements les plus dommageables doivent être strictement encadrés, si les milieux naturels les plus remarquables doivent faire l'objet de protections fortes, il s'agit de plus en plus, et l'évolution des mentalités va dans ce sens, d'insérer les préoccupations environnementales dès l'amont dans toutes les politiques, en particulier celles de l'aménagement du territoire.

Par ailleurs, les politiques d'aménagement s'élaborent désormais sous la responsabilité des élus. Ceux-ci doivent disposer d'outils leur permettant d'assurer dans les meilleures conditions la protection et la gestion du patrimoine naturel, culturel et paysager.

Enfin, l'espace rural est au coeur des préoccupations des pouvoirs publics nationaux et locaux. Face au développement des grandes villes, à l'industrialisation des zones touristiques, à la déprise agricole, il importe de proposer un modèle d'aménagement du territoire qui permette une occupation maîtrisée de l'espace et un développement économique fondé sur la protection de l'environnement.

Les parcs naturels régionaux apportent une réponse à ces problèmes. Ils permettent de donner une **large autonomie aux acteurs locaux pour concevoir un développement de leur territoire fondé sur la protection et la mise en valeur de leur patrimoine naturel, culturel et paysager**. C'est la concertation entre les différents partenaires qui permet de faire émerger, avec un engagement sur dix ans, des solutions innovantes et adaptées. Elus, administrations, groupes socio-professionnels, associations participent en effet à une même démarche de développement et élaborent conjointement un projet pour leur territoire. Les habitants, et en particulier les propriétaires et les exploitants agricoles et forestiers, étant les ultimes gestionnaires de l'espace, cette démarche de partenariat est essentielle à une bonne réalisation des projets. **L'un des mérites du parc est de lui fournir un cadre souple et**

pragmatique susceptible de soutenir l'expérimentation des nouveaux instruments de la politique de développement durable. C'est une des caractéristiques éminentes des parcs régionaux que d'être à l'avant-garde de l'expérimentation de formules nouvelles. Ils ont ainsi apporté un concours utile au lancement des politiques agro-environnementales mises en place par l'Union européenne pour accompagner la réforme de la politique agricole commune.

Les parcs régionaux, contrairement aux parcs nationaux ont ainsi pour vocation première la recherche expérimentale de solutions de développement durable associant intimement le développement et la protection des milieux naturels et des paysages. Certains estiment que cette recherche s'effectue au détriment de l'objectif de protection et préconisent l'élaboration d'outils juridiques permettant aux parcs de mieux exécuter leur mission de protection sur certains territoires.

Faut-il aller aussi loin ? Un trait essentiel des parcs régionaux est le caractère volontaire de la démarche des collectivités locales qui s'y impliquent, et le caractère contractuel des engagements pris dans la charte. La loi « paysages » du 8 janvier 1993 a donné à celles-ci un caractère contraignant en créant une obligation de compatibilité entre elles et les documents d'urbanisme subséquents, comme on l'a vu. Ceci apparaît comme une façon originale d'associer le volontariat et la réglementation.

La révision périodique des chartes, qui précède le renouvellement décennal du label de parc régional accordé par l'Etat, est l'occasion pour celui-ci de poser des exigences quant au contenu de ces documents et quant à la qualité des engagements pris par les collectivités locales.

On peut estimer que de ces deux éléments va résulter un équilibre nouveau que l'on ne saurait infléchir davantage dans le sens de la contrainte réglementaire sans rompre avec la logique qui a fait le succès des parcs et sans provoquer du même coup la suspicion de nombreuses communes.

2. La constitution du réseau Natura 2000 : une illustration prospective du rôle des parcs

Votre rapporteur croit utile de rappeler les principaux éléments de cette affaire provoquée par l'application de la directive 92/43 CEE du 21 mai 1992 concernant la conservation des habitats naturels ainsi que de la faune et de la flore sauvages. Les parcs pourraient en effet illustrer prochainement, de façon particulièrement positive, leur caractère d'instrument d'expérimentation de politiques nouvelles, en contribuant à désamorcer les tensions souvent dues

au manque d'information qui marquent la mise en place du réseau Natura 2000.

• L'objectif

La directive n° 92-43 CEE du 21 mai 1992, dite directive « Habitats », a pour objectif d'assurer la préservation de la diversité biologique européenne, principalement au moyen de la constitution d'un réseau écologique de sites abritant les habitats naturels et les habitats d'espèces de faune et de flore sauvages d'intérêt communautaire.

L'une de ses originalités est de rechercher à concilier cet objectif avec les exigences économiques, sociales et culturelles des Etats membres.

Le réseau Natura 2000 constitue le coeur du dispositif. Il doit contribuer à la réalisation des objectifs de la convention mondiale sur la préservation de la diversité biologique adoptée au Sommet de la Terre de Rio de Janeiro en 1992 et ratifiée par la France.

La désignation des sites entraînera pour les Etats membres une obligation de résultat, il s'agit selon la directive du maintien ou de la restauration des habitats naturels et des habitats d'espèces d'intérêt communautaire dans un état de conservation favorable. Conformément au principe de subsidiarité, c'est aux Etats membres de définir et de mettre en oeuvre les dispositions qu'ils doivent prendre pour atteindre ce résultat.

• Le champ d'application

La directive s'applique aux habitats dits d'intérêt communautaire. Elle distingue dans ses annexes d'une part certains types d'habitats naturels et d'autre part des habitats propres à certaines espèces.

Les premiers sont les habitats en danger de disparition dans leur aire de répartition naturelle, ceux dont l'aire de répartition naturelle est en régression ou intrinsèquement restreinte, ceux qui constituent des exemples remarquables de caractéristiques propres à l'une ou à plusieurs des six régions biogéographiques européennes.

Les seconds correspondent à l'habitat d'espèces en danger, vulnérables, rares ou endémiques (mammifères, reptiles, amphibiens, poissons, arthropodes, insectes, mollusques, plantes).

La contribution de la France au réseau pourrait être une des plus importante des quinze pays de l'Union européenne en raison de la richesse et de la diversité de son patrimoine naturel. Notre pays est en effet le seul à disposer, de par sa situation de grand carrefour biogéographique alliée à sa

géologie et à ses sols diversifiés, d'une nature aussi riche, diversifiée et relativement bien conservée, ouverte aux caractéristiques océaniques, continentales, alpines et méditerranéennes.

• **La procédure**

La directive prévoit la mise en place du réseau en trois étapes.

Dans un premier temps, de juin 1992 à juin 1995, les Etats membres devaient réaliser l'inventaire des habitats et des espèces concernés et proposer une liste nationale de sites susceptibles d'être reconnus d'importance communautaire.

La seconde, qui doit se dérouler jusqu'à juin 1998, a pour objet d'établir, par accord entre les Etats membres et la Commission, la liste des sites d'importance communautaire au sein de chacune des six régions biogéographiques européennes pour constituer un réseau cohérent à partir des propositions nationales.

Durant la dernière étape, de juin 1998 à juin 2004, les Etats membres désigneront officiellement les sites retenus comme Zone spéciale de conservation.

Le réseau sera composé aussi des Zones de protection spéciale issues de la mise en oeuvre de la directive 79-409 CEE du 2 avril 1979, dite directive « Oiseaux ». A ce jour, 103 zones couvrant une superficie de 730.502 hectares ont été classées par la France à partir d'un inventaire de 285 zones importantes pour la conservation des oiseaux intéressant 4.420.000 habitants.

Le processus qui conduit de l'inventaire des sites à la présentation, par la France de la liste des sites susceptibles d'être reconnus d'importance communautaire a été fixé par le décret n° 95-630 du 5 mai 1995.

• **L'inventaire scientifique**

En France, la première étape des travaux a consisté dans la réalisation de l'inventaire des sites abritant les habitats naturels et les espèces d'intérêt communautaire concernés.

Sous l'égide du préfet de région, les travaux ont été conduits par les Conseils scientifiques régionaux du patrimoine naturel (CSRPN) et coordonnés au plan national par le Muséum national d'histoire naturelle aidé de quatre groupes scientifiques biogéographiques.

Ce travail a conduit à identifier 1.623 sites couvrant une superficie de près de 8 millions d'hectares soit 15 % du territoire métropolitain. Le Muséum national d'histoire naturelle a assuré l'évaluation nationale des sites selon les critères contenus dans l'annexe III de la directive. Ses travaux l'ont conduit à hiérarchiser l'ensemble des sites en quatre groupes :

- les sites remarquables disposant d'un très important ensemble d'habitats ou d'espèces visées par la directive et formant un écosystème de grande dimension et de très haute valeur écologique (453 sites couvrant environ 4,5 millions d'hectares) ;

- les sites à ensemble très intéressant d'habitats ou d'espèces caractérisant particulièrement bien tout ou partie d'un terroir de haute valeur écologique (863 sites couvrant environ 3,3 millions d'hectares) ;

- les sites à ensemble intéressant possédant un ou plusieurs habitats ou espèces caractérisant une région naturelle ou un terroir (252 sites couvrant environ 539.000 hectares) ;

- les sites secondaires (55 sites couvrant environ 322.000 hectares).

Invité sur la base de cette évaluation, à délibérer sur les sites susceptibles d'être reconnus d'importance communautaire, le Conseil national de la protection de la nature a proposé de ne retenir que les sites « remarquables » et « très intéressants » soit 1.316 sites couvrant une superficie de l'ordre de 7 millions d'hectares, soit 13 % du territoire.

• Difficultés dans la mise en oeuvre

De nombreux groupes socio-professionnels (chasseurs, forestiers, agriculteurs) et élus se sont inquiétés des conséquences de l'application de la directive sur la poursuite des activités humaines dans les sites Natura 2000 et notamment sur la pratique de la chasse et sur la gestion agricole et forestière.

Ces inquiétudes sont-elles excessives ? Des discussions entre le ministre de l'environnement et le commissaire européen à l'environnement au mois de janvier dernier, ont montré que le réseau Natura 2000 n'a pas pour objet de créer des « sanctuaires de nature ». Ils seront au contraire des territoires d'expérimentation du développement durable.

Ainsi, les instructions ministérielles considèrent que l'exploitation des fonds ruraux et forestiers, en particulier, était tout à fait conciliable avec les objectifs de conservation dans les futurs sites Natura 2000. Elle en est même parfois une condition. Dans les cas où, dans les sites en question, des dispositions spéciales contraignantes s'avéreraient nécessaires, la voie contractuelle choisie dès le départ pour aborder ce dossier, alliée à des

systèmes de compensation, d'indemnisation ou de rémunération de prestations, devrait permettre de trouver, au cas par cas, des solutions appropriées. En ce qui concerne les sites Natura 2000 situés en massif boisé, l'intégration des objectifs de la directive « Habitats », en concertation avec les propriétaires et sylviculteurs publics et privés, devrait normalement mobiliser les instruments de gestion existants, aménagements forestiers et plans simples de gestion, sans modification majeure des pratiques existantes.

S'agissant de la chasse, comme l'a confirmé le commissaire européen à l'environnement dans une lettre du 21 janvier dernier au ministre de l'environnement, la conservation des habitats ne justifie pas l'interdiction a priori et générale de celle-ci dans les sites Natura 2000. On peut d'ailleurs noter que c'est déjà actuellement le cas dans les zones de protection spéciale instituées en application de la directive « Oiseaux ».

Le message, insuffisamment précis, faute d'être étayé par une réglementation européenne dépourvue d'ambiguïté, n'a pas convaincu.

Sur la base de l'inventaire scientifique, en ne retenant que les sites « remarquables » et « très intéressants », des dispositions avaient été prises, conformément au décret du 5 mai 1995, pour organiser des consultations des maires des communes concernées, des conseils généraux et des organisations socioprofessionnelles. Des instructions avaient été adressées en ce sens aux préfets les 26 avril et 10 juillet 1996.

Ils devaient :

- porter à la connaissance des personnes et organismes consultés la liste et les caractéristiques des sites susceptibles d'être reconnus d'importance communautaire et, à ce titre, d'être désignés d'ici 2004 au réseau Natura 2000 et fournir les explications nécessaires, le processus national de sélection des sites devant impliquer un large débat avec les populations locales et les acteurs économiques et sociaux ;

- recueillir leurs remarques et propositions sur les périmètres projetés, les dispositions envisageables et les difficultés éventuelles, c'est-à-dire, dans l'esprit de la directive, sur les questions posées par la conservation à long terme des habitats naturels et des habitats d'espèces d'intérêt communautaire au sein des sites concernés.

Au-delà de ces consultations, jusqu'à la fin de la période de désignation officielle des sites, en 2004, de larges concertations locales devaient être engagées avec les partenaires concernés, notamment les maires, les représentants des propriétaires, les agriculteurs, les sylviculteurs, les chasseurs et les représentants des autres acteurs économiques et sociaux, les associations de protection de la nature, pour définir les moyens nécessaires

pour la gestion des espaces en question en vue de la protection des milieux naturels considérés. Une grande partie des interlocuteurs des pouvoirs publics se sont inquiétés de constater un hiatus entre la précision des projets de zonage qui leur étaient présentés et le caractère très vague des implications juridiques.

Tirant les enseignements des débats et des oppositions qu'ont révélé ces consultations, **le Gouvernement a suspendu l'application de la directive ainsi que les consultations locales pour engager des discussions avec la Commission afin de clarifier les conditions d'application de la directive, les modalités exactes de gestion des sites du réseau Natura 2000, les activités qui pourront s'exercer dans ces sites et les moyens financiers que la Commission entend dégager pour la mise en oeuvre de ce dispositif.**

Cette position d'attente est justifiée. La Communauté européenne doit plus que jamais progresser dans la transparence des buts à atteindre, ce qu'elle n'a pas toujours fait. **Il ne faut pas pour autant « diaboliser » le réseau Natura 2000 dont l'objectif n'est pas de sanctuariser les sites inscrits mais au contraire d'y mettre en oeuvre des techniques de développement durable n'excluant pas l'exploitation des fonds ruraux et forestiers et n'imposant pas l'interdiction générale et a priori de la chasse,** ainsi qu'il ressort des contacts pris en janvier dernier entre le ministère de l'environnement et le commissaire européen à l'environnement.

Encore faut-il que cela soit d'une part posé sans ambiguïté, c'est l'objectif de la décision du Premier ministre, et d'autre part constaté par les acteurs de terrain.

C'est ici que les parcs régionaux pourraient intervenir en servant de cadre au lancement de Natura 2000 conformément à leur vocation d'expérimenter les instruments les plus novateurs du développement durable.

3. Les aspects des relations des parcs naturels avec les collectivités partenaires

Présidés par des élus locaux dont dépend souvent leur dynamisme, les parcs régionaux ont doté les collectivités locales d'un instrument administratif et de réflexion stratégique souvent précieux à condition que les conflits d'autorités régionales, départementales ou communales n'en paralysent pas le fonctionnement. De là, l'énumération de quelques conditions indispensables au lancement de nouveaux parcs :

- tout projet de nouveau parc doit être la traduction d'une solidarité locale qui engage les élus et la population, habitants et usagers ;

- toute initiative prise à la base doit être reprise en compte, de manière expresse, par la région sinon le projet n'a aucune chance d'aboutir. Il doit donc être l'expression d'une volonté politique régionale claire ;

- les élus demandant la mise à l'étude d'un parc naturel régional doivent avoir une volonté très affirmée de préserver et de gérer les milieux naturels fragiles, de sauvegarder les paysages, de lutter contre les divers types de pollution, de maîtriser l'utilisation de l'espace.

Ceci étant, le rôle des régions est décisif dans la politique des parcs naturels régionaux. C'est à elles qu'incombent l'initiative de tout nouveau projet de parc et l'élaboration de la charte en liaison avec les collectivités locales concernées, comme on l'a vu ci-dessus.

Leurs délibérations relatives à la mise à l'étude d'un nouveau parc puis sur le projet de charte préparé localement par les départements et les communes intéressés, les engagent en particulier à s'assurer des moyens d'existence du futur parc. Elles reprennent en quelque sorte à leur compte la volonté exprimée par les départements et les communes.

Dans le cadre de leur politique d'aménagement du territoire régional, les régions se montrent intéressées par la marque « parc naturel régional » du fait de sa notoriété. Il ressort des contrats de plan ou des conventions particulières passées entre elles et les parcs de leur territoire qu'elles attendent de ceux-ci :

- qu'ils soient des territoires pilotes en matière d'environnement, porteurs d'un projet de développement spécifique fondé sur la préservation et la valorisation du patrimoine local ;

- que les expériences des parcs inspirent d'autres actions sur l'ensemble du territoire régional ;

- qu'ils soient des territoires privilégiés pour la promotion d'une économie mieux adaptée au caractère spécifique des zones fragiles, encourageant des activités soucieuses de la protection de l'environnement, des modes de conservation et de gestion des espaces naturels et du patrimoine culturel qui soient originaux.

Ainsi, les élus, qui acceptent d'entrer dans la dynamique du parc naturel régional, doivent s'engager à « jouer le jeu » dans les décisions quotidiennes auxquelles ils seront confrontés, une fois le territoire classé, en appliquant la discipline acceptée au départ. La charte est en effet un contrat qui les engage, comme il a été indiqué ci-dessus, depuis la loi du 8 janvier 1993.

Les élus auront donc à rechercher une cohérence, à travers l'acceptation d'un projet global, négocié au sein de l'organisme au bénéfice duquel ils renoncent à certaines prérogatives, ce projet comportant des objectifs et des actions ciblés, programmés dans le temps et l'espace.

Les responsabilités que les collectivités locales exercent sur les parcs n'impliquent pas l'absence de l'Etat.

Celui-ci manifeste son engagement dans la politique des parcs régionaux en contribuant à leur financement, comme on l'a vu.

Grâce à l'octroi de crédits de fonctionnement, l'Etat peut faire valoir ses priorités notamment lors de la définition des postes de personnels à créer et de leur échelonnement dans le temps (recrutement de chargés de mission environnement...). La contribution financière de l'Etat permet aussi à l'organisme du parc de rappeler aux services de l'Etat qu'ils sont tenus de respecter les mesures qui les concernent, tâche parfois difficile compte tenu des dysfonctionnements fréquents de la coordination administrative.

L'Etat se manifeste par ailleurs en subordonnant l'octroi et le renouvellement du label « parc » à la satisfaction d'un certain nombre d'exigences.

Le ministère de l'environnement se réserve d'apprécier l'intérêt des projets de parcs naturels régionaux, dès la décision prise par les régions de mettre à l'étude un projet de parc, en demandant aux directions régionales de l'environnement d'évaluer :

- le cadrage général du territoire ;
- la cohérence du périmètre d'étude retenu ;
- la valeur patrimoniale (milieux naturels, paysages, témoignages culturels) du territoire, sa fragilité.

La décision de l'Etat de classer un territoire en parc naturel s'appuie, en fin de procédure, sur les critères suivants :

- qualité patrimoniale et cohérence de l'espace considéré ;
- niveau d'exigence et d'ambition du projet présenté, garantissant le maintien de la qualité du territoire ;
- capacité des adhérents à le conduire d'une façon cohérente, à atteindre les objectifs fixés par la charte et à en respecter les prescriptions.

Les mêmes exigences sont présentées lors du renouvellement obligatoire de l'octroi du label, tous les dix ans, exercice qui s'avère toujours complexe et contraignant pour les organismes gestionnaires et les collectivités participant aux parcs.

Un certain nombre de chartes ont déjà été révisées : Brière, Brotonne, Lorraine, Pilat, Volcans d'Auvergne, Vosges du Nord, Landes de Gascogne, Normandie-Maine.

D'autres sont en cours de révision : Armorique, Camargue, Corse, Forêt d'Orient, Haut-Languedoc, Lubéron, Marais Poitevin, Martinique, Montagne de Reims, Morvan, Queyras, Vercors. L'exercice peut être périlleux : il semble que l'absence d'unité de conception entre les départements du parc du Marais Poitevin empêche de résoudre les problèmes de gestion des zones humides qui s'y posent et rende inéluctable le non renouvellement du label « parc naturel régional ». Ce cas illustre la réalité des exigences présentées par l'Etat aux collectivités désireuses d'utiliser ce label.

*

*

*

Le tableau ci-dessous présente quelques informations relatives au parc de Camargue visité par votre rapporteur dans le cadre de la préparation de son avis budgétaire.

Le parc de Camargue

Situé dans le delta du Rhône, entre le Grand et le Petit Rhône, le territoire du parc comprend deux communes (Arles et les Saintes Maries de la Mer) avec une population de 7.500 habitants, sur un territoire de 85.000 hectares.

Réalisations

Réalisation de la Maison du Parc (le Mas du Pont de Rousty), du Centre d'accueil et d'information de Ginès et du Musée Camarguais.

Réalisation de sentiers de découverte (sentier botanique).

Activités

Gestion de l'hydraulique camarguaise : évacuation par voie gravitaire ou par pompage des eaux salées.

Protection du littoral camarguais : restauration des dunes (mise en place de ganivelles sur les plages de Saintes Maries de la Mer et d'Arles).

Protection des espèces : distribution et plantation d'arbres (17.285 arbres distribués, 1.000 arbres plantés).

Problèmes

1) Problème des chasses communales situées sur les voies (drailles) entre des espaces protégés ou en bordure d'espaces protégés.

2) Pas encore d'engagement définitif pour la création d'un conseil scientifique auprès de la Fondation du parc.

3) Difficulté d'établir une cohérence en matière de gestion de l'hydraulique, entre les besoins de l'agriculture en eau douce et le degré de salubrité nécessaire à la préservation de la flore camarguaise.

III. LES PARCS NATIONAUX

A. ASPECTS GÉNÉRAUX

Les parcs nationaux trouvent leur origine dans une loi du 22 juillet 1960 qui définit leurs objectifs :

- protéger le patrimoine naturel ;
- mettre à la disposition de tous, et plus particulièrement des citoyens, les richesses ainsi préservées ;
- contribuer au développement économique, social et culturel des territoires où ils sont implantés.

Il en existe sept actuellement :

- le parc national de la Vanoise créé en 1963 (superficie : 52.839 hectares en zone parc, 145.000 hectares en zone périphérique) ;
- le parc national de Port-Cros créé en 1963 (superficie : 694 hectares de zones terrestres, 1.800 hectares de superficie marine) ;
- le parc national des Pyrénées créé en 1967 (superficie : 47.600 hectares en zone parc, 206.000 hectares en zone périphérique) ;
- le parc national des Cévennes créé en 1970 (superficie : 91.416 hectares en zone parc, 228.000 hectares en zone périphérique) ;
- le parc national des Ecrins créé en 1973 (superficie : 91.800 hectares en zone parc, 178.000 hectares en zone périphérique) ;
- le parc national du Mercantour créé en 1979 (superficie : 68.500 hectares en zone parc, 140.000 hectares en zone périphérique) ;
- le parc national de la Guadeloupe créé en 1989 (superficie : 16.500 hectares en zone parc, 800 hectares en zone périphérique).

La superficie totale des 7 parcs nationaux est de 369.349 hectares en zone centrale.

La distinction des zones centrales et des zones périphériques correspond au double objectif de protection et de contribution au développement économique, social et culturel, assuré dans les parcs nationaux

d'une façon très différente de celle des parcs naturels régionaux. Si ces derniers reposent comme on l'a vu sur le volontariat et le pragmatisme des parties prenantes, les parcs nationaux, institutions de l'Etat, apparaissent, selon l'expression fort significative employée par un interlocuteur de votre rapporteur, comme des produits de la culture forestière, créés à l'image de l'Office national des forêts, à la différence près qu'ils ne sont pas propriétaires de leur territoire.

B. L'ACTION DES PARCS

Le législateur, afin de concilier la protection des espaces naturels et le maintien des populations rurales, a prévu une zone centrale de protection, le parc proprement dit, destinée à préserver la faune et la flore contre toute dégradation naturelle et à les soustraire aux interventions artificielles susceptibles d'en altérer l'aspect, la composition et l'évolution. Autour du parc, dans une zone périphérique, doit être mise en oeuvre une politique d'aide au maintien des populations rurales dans les milieux fragiles, notamment en montagne, grâce à un tourisme non industriel, préservant le caractère des régions concernées. Une protection graduelle doit favoriser la transition avec le milieu naturel.

1. Les zones centrales

La politique des parcs nationaux a eu de nombreux effets positifs dans les zones centrales. Les projets d'aménagement de stations de sports d'hiver en zone centrale ont été en général écartés encore que des solutions restent à trouver, notamment dans les Pyrénées, pour de nouvelles pratiques de sport en montagne. Des espèces animales menacées ont été sauvegardées, et se sont multipliées tels les chamois, les bouquetins, les aigles royaux dans les parcs alpins, les isards dans les Pyrénées et les vautours dans les Cévennes. Le seul insuccès relatif a concerné les ours des Pyrénées.

Les parcs ont amélioré leurs structures d'accueil : sentiers balisés, construction de refuges, aides à la réalisation de gîtes ruraux accordés au paysage et procurant des emplois aux populations locales ont contribué à augmenter le nombre annuel des visiteurs.

Enfin, les parcs ont développé une politique de communication au moyen de centres d'information, d'activités de plein air organisées par les gardes-moniteurs, de diffusion de guides, itinéraires, publications diverses, objets souvenirs, etc.

Telles sont les actions lancées par les parcs, et leurs réussites. **Leur principale difficulté, inhérente à la mission définie par les textes fondateurs, est de protéger la nature tout en favorisant le développement de la zone périphérique.** Dans les parcs de montagne, la conservation des alpages passe par le maintien des bergers, soumis par ailleurs à des normes européennes strictes. Les professionnels souhaitent exercer leur activité dans des conditions de vie relativement confortables. Cela suscite des demandes de travaux de génie civil difficilement conciliables avec une protection totale de la nature.

Votre rapporteur croit utile de relater, à titre d'illustration, l'expérience particulière de réponse à ces problèmes dont il a pris connaissance au cours d'une visite effectuée au parc de Port-Cros dans le cadre de la préparation du présent rapport.

Le développement local dans le parc national de Port-Cros

Le développement local tient une large place dans les préoccupations du parc national de Port-Cros. Peuvent être cités à titre d'exemples :

- les activités agricoles dont le parc a impulsé et encouragé l'essor. Celles-ci occupent aujourd'hui, avec trois domaines qui produisent un vin dont la qualité devrait bientôt être consacrée par une appellation particulière, près de 150 hectares dont une centaine est louée, par bail emphytéotique, par le parc national.

Le parc national s'emploie depuis plusieurs années à concrétiser ce projet qui augmentera le chiffre d'affaires des exploitants et leur permettra d'étoffer ainsi leur personnel, notamment en commerciaux (5 à 6 emplois) :

- cette activité, qui n'aurait très probablement pas pu naître ou se développer sans le parc en raison de la pression foncière dans les îles de Méditerranée, est à l'origine de la création, dans le secteur privé, de plus de vingt emplois directs (ouvriers agricoles, cavistes, commerciaux, chefs de chais) sans compter les emplois induits ;

- les activités de découverte du monde sous-marin qui concernent aujourd'hui près de 20 clubs professionnels de plongée pour l'île de Port-Cros, s'appuient sur la protection de la zone marine du parc national qui constitue l'une des originalités de l'établissement public. Cette vingtaine d'établissements d'activités sub-aquatiques de loisirs (plongée sous-marine) sont signataires d'une charte de plongée avec le parc, et emploient chacun, en moyenne, trois employés ou moniteurs.

Ces entreprises commercialisent au total près de 12.000 plongées par an, dont 70 % dans l'îlot de la Gabinière considéré par les professionnels comme l'un des 100 plus belles plongées du monde. Ces lieux de plongée perdraient une grande partie de leur attractivité s'ils n'étaient pas protégés efficacement par les équipes du parc ;

- les activités de découverte vélocipédique sur l'île de Porquerolles où le parc national a aménagé et entretient plus de 50 kilomètres de pistes sur lesquelles la circulation automobile est strictement réglementée. Cette politique a permis le développement de douze entreprises artisanales de location de vélos (1.500 vélos au total) qui emploient douze personnes en permanence et trente saisonniers supplémentaires en été ;

- il faut enfin citer les hôtels et restaurants des îles, dont l'activité est directement liée aux caractéristiques biologiques et paysagères des îles, avec lesquels le parc national de Port-Cros souhaite développer des actions de partenariat dans le domaine de l'information et de la sensibilisation du public.

La seconde difficulté importante provient du succès touristique des parcs, qui reçoivent plus de 5 millions de visiteurs par an. Une telle pression humaine sur des territoires relativement restreints entraîne la nécessité de gérer les flux touristiques.

Là encore, il est intéressant de retenir le cas du parc de Port-Cros à titre d'illustration des difficultés rencontrées.

La fréquentation touristique dans le parc naturel de Port-Cros

*** Dans l'île de Port-Cros**

La tendance générale pour 1995 est à une baisse de volume global de la fréquentation et à un étalement de la période de fréquentation maximale qui s'étend désormais du 25 avril au 15 octobre.

En 1995, la fréquentation pouvait être estimée à un total de 200.000 personnes se décomposant ainsi :

- 100.000 passagers transportés par les compagnies de transports ;
- 90.000 personnes environ recensées dans les bateaux mouillant tout autour de l'île et fréquentant les rades aménagées ou non ;
- 10.000 résidents permanents et secondaires (en journées cumulées) à l'année.

*** Dans l'île de Porquerolles**

La fréquentation annuelle de l'île de Porquerolles peut être estimée à 1.002.246 personnes, chiffre considérable sur un territoire de 12 km².

Si les mois d'hiver montrent une activité relativement faible alimentée principalement par les randonneurs, la reprise de la fréquentation a tendance progressivement à s'accroître dès Pâques, et les longs week-end du mois de mai marquent le départ de la saison.

L'été 1995, la fréquentation du domaine a atteint le chiffre record de 239.105 personnes pour les quatre mois (juin, juillet, août, septembre). Au cours du mois d'août la fréquentation a été de 1.414 personnes par jour.

Les enquêtes de fréquentation réalisées sur les deux îles montrent le souci des usagers d'être accueillis dans de meilleures conditions d'information et d'hygiène.

Il est indispensable et techniquement possible, estime la direction du parc, d'organiser la fréquentation pour autant qu'elle reste dans les limites actuelles, de manière à limiter ses effets négatifs sur les paysages et le milieu naturel. Cette fréquentation entraîne au demeurant des charges accrues pour le parc, notamment en ce qui concerne le ramassage des déchets et la restauration des espaces dégradés dont les effets cumulatifs se voient plus particulièrement aujourd'hui. Elle exige de plus une surveillance renforcée.

Ces problèmes de fréquentation sont aussi sensibles sur la mer où des conflits d'usagers, notamment entre pêcheurs professionnels, plaisanciers et plongeurs, se manifestent autour des deux îles. A l'avenir, la mise en place d'un zonage individualisant des territoires propres à chaque type d'activités, sera sans doute nécessaire.

La mise en place de la taxe sur les passagers maritimes prévue par la loi du 2 février 1995 devrait donner au parc des moyens supplémentaires pour assurer ces tâches.

En 1997, une étude juridique sera réalisée pour mieux préciser les conditions dans lesquelles la circulation des vélos tout-terrain pourra être maîtrisée et organisée.

2. Les zones périphériques

Les zones périphériques des parcs nationaux sont des zones habitées jouant un rôle tampon entre les zones centrales, soumises à une réglementation très stricte, et le reste du territoire. Ces zones périphériques ne sont soumises à aucune contrainte réglementaire particulière, bien qu'elles disposent sur leurs territoires de milieux biologiques de grande qualité.

La loi de 1960 avait prévu, en ce qui les concerne, l'obligation pour les diverses administrations publiques de prendre « *suivant un programme défini en liaison avec l'organisme de gestion du parc... toutes mesures pour permettre un ensemble de réalisations et d'améliorations d'ordre social, économique et culturel tout en rendant plus efficace la protection de la nature dans le parc* ». En fait, **il n'existe aucune politique globale d'intervention et la situation actuelle se caractérise plutôt par la dispersion des efforts, comme plusieurs rapports administratifs l'ont relevé ces dernières années.**

Les moyens d'agir ne font pourtant pas totalement défaut : le ministère de l'environnement met chaque année à la disposition de l'ensemble des zones périphériques une quinzaine de millions de francs dont la majeure partie est contractualisée dans les contrats de plan Etat-région. Ces crédits servent à des actions très diverses comme par exemple :

- la réhabilitation du petit patrimoine rural : fontaines, chapelles, moulins, financement des surcoûts, réhabilitation de hameaux auxquels sont imposés des prescriptions architecturales ;

- des actions de communication-pédagogie : centres d'information, expositions, équipements vidéo ;

- la gestion et l'entretien de l'espace montagnard : améliorations pastorales ;

- l'aménagement de grands sites (Pré de Mme Carle, Pont d'Espagne, Gavarnie).

A la suite d'une mission confiée récemment au préfet Hélène Blanc, des propositions tendant, d'une part, à renforcer le rôle de coordination des préfets concernés et, d'autre part, à la mise en place par les parcs de programmes d'actions concertées avec les acteurs intéressés en privilégiant les démarches contractuelles, sont étudiées par le ministère de l'environnement.

Il semble que les chances d'une relance de la politique des parcs nationaux, qui se dessine actuellement, comme on va le voir, avec le projet de créer plusieurs nouveaux parcs, soient liées à la réussite d'une démarche plus dynamique, et contractuelle, dans les zones périphériques.

C. LES PROJETS DE PARCS À L'ÉTUDE

Il semble que la politique des parcs nationaux connaisse un début de relance en milieu marin avec la réalisation d'études préalables à la création de quatre nouveaux parcs dont un seul serait strictement terrestre.

La création de véritables parcs nationaux marins est possible en France depuis l'adoption de la loi n° 95-101 du 2 février 1995 relative au renforcement de la protection de l'environnement, dont l'article 35 permet, d'une part, à un parc national de s'étendre sur les eaux territoriales et intérieures (et non plus seulement sur le domaine public maritime), et, d'autre part, aux gardes moniteurs de ce parc de constater les infractions aux réglementations marines qui portent atteinte au patrimoine naturel et culturel (pêche maritime, chasse sous marine, pollutions, balisage, épaves, ...). Trois

projets de parcs nationaux marins sont actuellement à l'étude, à des stades d'avancement différents :

- le futur parc marin de Corse, qui concernerait une superficie marine de 26.500 hectares et littorale de 9.500 hectares Piana Calvi, a fait l'objet d'un avant-projet qui a donné lieu à des délibérations favorables des collectivités locales et des chambres consulaires. Il pourrait être présenté au conseil national de la protection de la nature et au comité interministériel des parcs nationaux à la fin de 1996 ou au début de 1997 et être soumis au Premier ministre au début de 1997. Un chargé de mission devrait être nommé dans les prochains mois afin d'affiner le projet de parc et en négocier le contenu (limites du territoire, réglementation) avec les partenaires locaux.

- le futur parc international franco-italien des Bouches de Bonifacio, dont la forme juridique est encore à préciser (la partie française pourrait avoir le statut de réserve naturelle), concerne les eaux territoriales comprises entre la Corse et la Sardaigne. Il fait actuellement l'objet d'études diverses (inventaire patrimonial, modalités de gestion, forme juridique du parc, activités humaines, ...) et a donné lieu à la réalisation d'un programme d'équipement dans le cadre d'un programme européen INTERREG qui aborde sa deuxième phase. Ces actions sont conduites par un chargé de mission en place depuis le 1er mai 1994. Le comité de pilotage franco-italien du 15 mai 1996 a marqué le début d'une nouvelle phase d'accélération de la mise en place du parc international.

- le projet de parc marin de la mer d'Iroise est moins avancé. La richesse du patrimoine naturel, mise en évidence par l'étude d'identification, est remarquable. Un chargé de mission a été mis en place en septembre 1996.

Quant au projet de parc de la forêt tropicale de Guyane, il constitue une priorité à la suite de l'engagement pris par la France à la Conférence de Rio de 1992 en matière de diversité biologique. Cette idée de parc national faisait suite aux nombreuses études qui, depuis plus de vingt ans, avaient démontré l'intérêt scientifique et la richesse biologique exceptionnelle de la forêt guyanaise et avaient conclu à l'intérêt de mettre en place un système de protection adapté.

Selon les derniers avant-projets préparés par le chargé de mission mis en place depuis le 4 février 1993 et arrêtés par le comité de pilotage, le parc pourrait occuper la partie la plus au sud du département de la Guyane. Outre une zone inhabitée à forte protection d'environ 2 millions d'hectares, qui serait soumise à une réglementation très stricte en matière de protection de la nature (la « réserve intégrale » ou « zone de nature »), le parc national pourrait comprendre, le long des grands fleuves Maroni et Oyapock et autour de Saül, des espaces protégés dans lesquels les populations locales

continueraient à effectuer des prélèvements (chasse, pêche, végétaux, ...) et des interventions (déplacements de village) qui leur permettraient de conserver leur mode de vie traditionnel (ce sont les « zones de vie en équilibre avec la nature »). Les ressources naturelles seraient gérées en commun par le parc et les populations locales sur la base d'inventaires scientifiques. Un espace, dont les limites et les dimensions sont encore à négocier, pourrait rester ouvert à la prospection et à l'exploitation minière (or et diamant) dans le respect d'un nombre minimal de règles en matière de protection de l'environnement. Enfin, une zone périphérique ouverte aux différentes activités économiques (mines, tourisme, commerce,...) pourrait bénéficier de l'appui technique et financier du parc pour que son développement économique soit le plus compatible possible avec la protection de l'environnement.

Le dispositif législatif se mettra en place progressivement de 1996 à 1999, les effectifs budgétaires consacrés à l'établissement public passant progressivement de 9 à 85 postes répartis entre un siège à Cayenne et trois ou quatre sous-directions localisées dans chacune des zones de vie ou de nature, auxquels il faut ajouter une quinzaine de piroguiers, de guides et d'ouvriers non statutaires chargés de l'entretien des sentiers. Ce nouveau parc sera compte tenu des conditions locales (difficultés de transport, absence d'infrastructures, primes DOM), un peu plus coûteux qu'un parc métropolitain puisque son fonctionnement annuel est évalué à 37 millions de francs en année de croisière (pour environ 20 millions de francs pour un parc métropolitain moyen de 50.000 hectares), et que l'investissement initial, qui devra être réparti sur au moins cinq ans, est estimé à près de 90 millions de francs.

En dépit de sa spécificité, le parc de Guyane pourrait constituer le point de départ d'une réflexion sur le renouvellement de la politique des parcs nationaux

EXAMEN EN COMMISSION

La commission a examiné **le rapport pour avis de M. Ambroise Dupont sur les crédits du ministère de l'environnement pour 1997** lors d'une réunion tenue le mercredi 20 novembre 1996 sous la présidence de M. Adrien Gouteyron, président.

Un débat a suivi l'exposé du rapporteur.

M. Ivan Renar a jugé les crédits proposés insuffisants compte tenu de l'amélioration de la législation dans le domaine de l'eau et celui de l'air. Il a regretté que la TVA sur le traitement des déchets rapporte à l'Etat un montant supérieur à celui qu'il investit dans ce domaine et a estimé qu'il faudrait dégager des moyens supplémentaires.

M. Daniel Eckenspieller a jugé illégitime que l'Etat prélève des ressources fiscales aux dépens des communes sur le traitement des ordures ménagères et a demandé que la commission évoque ce problème dans la perspective de la loi de finances de 1998.

M. Jean-Pierre Camoin a noté à son tour le caractère coûteux du traitement des déchets mais a insisté sur la nécessité de développer les politiques d'assainissement, celles-ci étant indispensables à la santé publique. Il a relevé par ailleurs les problèmes que pose dans les parcs nationaux un certain désenchantement des élus et des agents et a demandé que la commission entreprenne un bilan approfondi de cette politique.

M. Albert Vecten a relevé à son tour les contraintes qui pèsent sur les collectivités locales du fait des politiques de protection de l'environnement et a approuvé la proposition de dresser un bilan du fonctionnement des parcs, notant en particulier la nécessité d'améliorer la coordination des services de l'Etat.

M. Marcel Vidal a remarqué que la coordination des directions régionales de l'environnement (DIREN) avec la direction des routes du ministère de l'équipement était insatisfaisante. Il a aussi demandé que soit éclairci le rôle des parcs régionaux au sein des nombreux instruments contractuels de la politique d'aménagement local.

Mme Danièle Pourtaud a critiqué l'amorce de débudgétisation de certaines politiques du ministère de l'environnement et a jugé nécessaire de bien identifier les crédits destinés à la mise en oeuvre de la loi sur l'air au sein

du budget de l'agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie (ADEME).

M. Guy Poirieux a suggéré que le rôle de coordination des préfets soit renforcé afin de mieux assurer l'exécution sur le terrain des politiques d'aménagement du territoire.

M. Adrien Gouteyron, président, a rappelé qu'aucune mesure d'indemnisation n'avait été prévue, dans le cadre du plan Loire grandeur nature, en faveur des entreprises situées en zone inondable en aval du Puy-en-Velay. Il a noté que la crue des jours derniers avait confirmé la gravité de cette lacune.

M. Ambroise Dupont, rapporteur, a apporté aux intervenants les précisions suivantes :

– le budget de 1997 permettra l'exécution aux actions prévues par les textes récemment votés, il est vrai, grâce à une amorce de débudgétisation des crédits de la politique de l'eau ;

– malgré sa montée en puissance, la taxe sur la mise en décharge des déchets ménagers ne permettra peut-être pas de répondre à tous les besoins. Une solution serait peut-être de privilégier les politiques de recyclage ;

– la TVA sur le traitement des déchets représente une charge considérable pour les communes. Il est nécessaire d'accepter le prix de la protection de l'environnement afin de prévenir l'apparition de situations intolérables ;

– il serait utile que la commission poursuive sa réflexion sur la politique des parcs ;

– on perçoit, dans les parcs naturels régionaux, les effets pervers de la concurrence entre les services de l'Etat impliqués dans l'aménagement local ;

– le ministère de l'environnement contribue peu au budget de l'ADEME, malmené il est vrai dans les prévisions budgétaires de 1997 ;

– le rapport présenté à la fin de 1996 au nom de la commission sur le plan Loire avait préconisé l'adoption de mesures en faveur des zones inondables situées à l'aval du Puy-en-Velay.

A l'issue de ce débat, la commission, suivant les propositions de son rapporteur pour avis, a décidé de donner un **avis favorable à l'adoption des crédits du ministère de l'environnement pour 1997.**

*

*

*