Comité français
UICN
Union mondiale pour la nature

GOUVERNANCE ET BIODIVERSITE :

Etat des lieux en droit français et propositions d'action

Document réalisé par Véronique Gervasoni,
pour la Commission Droit et Politiques environnementales
du Comité français de l'UICN

Novembre 2006

Remerciements :

Le Comité français de l'UICN remercie Véronique Gervasoni, chargée de mission à l'Institut de Droit de l'Environnement, et son Directeur le Professeur Jean Untermaier, Président de la Commission Doit et Politiques environnementales.

Ce document a été réalisé en collaboration avec les experts de la Commission Droit et Politiques environnementales, sous la coordination de Carole Martinez, Chargée de mission du Comité français de l'UICN.

Crédits photo : Jean-Philippe Palasi ; Line Lavesque ; Xavier Pinaud

Citation : V. Gervasoni, Gouvernance et Biodiversité – Etat des lieux et propositions d'actions ; Comité français de l' ; Comité français de l'UICN, Paris, 2006.

SOMMAIRE

1. - La complexité des compétences de l'Etat et des organismes nationaux _____ 8

2. - L'insuffisante clarification de la répartition des compétences entre l'Etat, les collectivités et les organismes territoriaux _____ 14

3. - La fragilité des associations de protection de l'environnement _____ 22

4. - Les déficiences relatives à la participation du public _____ 25

5. - La modique contribution des entreprises à l'effort de biodiversité _____ 27

ANNEXES _____ 29

TABLE DES MATIERES _____ 46

COMITE FRANÇAIS DE L'UNION MONDIALE POUR LA NATURE
(UICN FRANCE)

GOUVERNANCE ET BIODIVERSITE :
Etat des lieux en droit français et propositions d'actions

Novembre 2006

A l'heure où l'érosion de la biodiversité nécessite une forte mobilisation des acteurs pour l'enrayer, on peut se demander si les instruments et les institutions sont à même d'agir efficacement.

L'exploitation des textes, l'analyse des protections réglementaires et conventionnelles, l'examen de bilans (décentralisation, outils) et de documents prospectifs, remontant parfois à quelques années mais qui ont été mis en application (rapport Barnier ; Plan vert) ou récents (stratégies nationales, programmes politiques, propositions associatives)[1] donnent une vue d'ensemble de la gouvernance de la biodiversité.

Cet état des lieux esquissé permet de constater çà et là des imperfections transversales de la législation (enquête publique, initiative des particuliers) ou au contraire des avancées significatives (patrimoine culturel, bien que sa protection ne relève pas du champ de recherche) et suggère des améliorations des procédures et outils existants.

Plus généralement, un modèle français est progressivement apparu qui ne s'appuie pas sur un système d'agences fortes (agencialisation) (**§ 1**), sur une décentralisation poussée (**§ 2**) et sur une société civile puissante (**§ 3 à 5**). Les observations réalisées sont assorties de propositions de précision et de portée inégales, selon que les approfondissements ont été ou non possibles dans le cadre restreint de l'étude, et pourraient être développées après évaluation de leur pertinence et de leur légitimité.

[1] Cf. Bibliographie, annexe I, p. 28.

1. - La complexité des compétences de l'Etat et des organismes nationaux

Les autres Etats, membres ou non de l'Union européenne[2], fonctionnent selon un modèle décentralisé (Allemagne, Suisse, Espagne) ou un modèle agencialisé (Royaume-Uni) et disposent d'instruments de protection des milieux naturels plus ou moins équivalents à ceux que nous pratiquons (parcs naturels, réserves naturelles, parcs nationaux, réserves de la biosphère, sites, etc.).

La *détermination de la politique* et *l'élaboration de la législation* relèvent de l'échelon central dans les Etats centralisés et parfois fédéraux (Royaume Uni, Suisse), le rôle de l'Etat pouvant se limiter à l'élaboration de lois-cadres et à l'action internationale (Allemagne, Espagne). La *mise en œuvre de la politique* revient à l'administration locale pour les pays fédéraux (Länder en Allemagne, communautés autonomes en Espagne, cantons en Suisse) ou à des agences publiques (*Natural England*, pour l'essentiel au Royaume Uni).

La France se singularise en n'adoptant aucun des deux archétypes. La protection de la biodiversité (habitats et espèces) relève de l'Etat, confiée à un ministère dont les compétences pourraient être utilement élargies, qui ne s'appuie pas sur le Parlement et qui ne délègue pas à une agence le soin de mettre en œuvre la politique de protection de la nature mais répartit les compétences entre plusieurs organismes de nature juridique différente.

1.1. - L'incomplétude des compétences du ministère chargé de l'environnement

La plupart des pays européens sont dotés d'un ministère de l'Environnement tels que nous le connaissons (Espagne, Italie). Cependant, nombre d'entre eux ont opté pour un renforcement ou une extension de ses compétences : Ministère du Logement, de l'Urbanisme et de l'Environnement aux Pays-Bas, Département fédéral de l'Environnement, des Transports, de l'Energie et de la Communication (DETEC) en Suisse, Ministère fédéral de l'Environnement, de la Conservation de la nature et de la Sécurité nucléaire (RFA), Ministère de l'Environnement, de la Santé et de la Protection des consommateurs pour le Land de Bavière et, plus spectaculairement, le Département de l'Environnement, de l'Alimentation et des Affaires rurales (DEFRA) au Royaume-Uni.

Un consensus politique se fait jour pour étendre les compétences du ministère de l'Ecologie et du Développement durable - idée qui n'est pas neuve. Elle est suggérée par les deux principales composantes de l'opposition et de la majorité (Ecologie, Transports, Aménagement du territoire et Logement, pour le projet PS[3] ; Ecologie, Energie, Transports et Equipement et Prévention des risques industriels, pour la plaquette UMP[4]) et à cette heure, c'est ce seul point que les projets des partis ont avancé sur le thème de la gouvernance de la biodiversité pour les échéances électorales à venir. Plus audacieuse, la proposition d'un vice-Premier ministre chargé du développement durable a été faite par Nicolas Hulot[5].

On peut imaginer d'autres combinaisons, une restructuration des missions et un nouveau partage des compétences en empruntant aux ministères de la Santé, de l'Equipement ou de l'Agriculture par exemple, avec comme critère fondamental l'amélioration de la protection de la biodiversité. Il n'est pas inopportun de considérer que le MEDD devrait être doté d'un budget et de compétences en adéquation avec son rôle dans la protection de la biodiversité (on songe par exemple au secteur agro-environnemental largement dépendant du ministère de l'Agriculture et de la Pêche).

---

[2] Cf. Aperçu de la protection de la biodiversité en Europe, annexe III, p. 35.

[3] *Réussir ensemble le changement. Le projet socialiste pour la France*, Parti socialiste, 12 juillet 2006, 35 p., p. 13.

[4] *Construisons la France d'après. Un projet, une équipe*, Contrat de législature 2007-2012, Union pour un mouvement populaire, novembre 2006, 45 p., pp. 14, 17.

[5] Elle figure dans le Pacte écologique proposé par la Fondation FNH aux candidats à l'élection présidentielle (Proposition n° 1). Cf. également : *Le Monde*, 8 novembre 2006, p. 12.

Accroître et renforcer les compétences du ministère de l'Ecologie en lui attribuant les missions et moyens de protection de la biodiversité et de contrôle des activités portant atteinte à celle-ci.

1.2. - L'absence d'implication du Parlement dans la définition des politiques de biodiversité

Les stratégies nationales les plus récentes intéressant l'environnement et la biodiversité ont été définies par le Gouvernement. Or, si elles évoquent une amélioration de la gouvernance, c'est en restant vagues et sur des terrains connus. Surtout, elles ne font pas application d'une gouvernance améliorée.

Ainsi la *Stratégie nationale du développement durable* (SNDD), décidée en 2003, prévoit-elle de « promouvoir, à l'image de l'expérience développée par les parcs naturels régionaux depuis plus de 40 ans, une gestion décentralisée et contractualisée du patrimoine naturel »[6]. La *Stratégie nationale de la biodiversité* arrêtée en 2004[7] en application de la SNDD comporte dix plans d'actions. Le plan d'action Patrimoine naturel, piloté par le MEDD (DNP, en association avec le CNPN), fixe pour objectifs l'extension du réseau d'aires protégées, la protection des grandes infrastructures naturelles et la lutte contre la fragmentation des habitats, le lancement de nouveaux plans de restauration et de sauvegarde des espèces les plus menacées. Une meilleure gouvernance de la nature, une amélioration des dispositions légales et incitatives et un renforcement de la connaissance et du suivi de la biodiversité en sont attendus. Le plan d'action reste assez général sur le thème de la gouvernance (plus forte implication des collectivités territoriales ; systématisation des comités, plans et documents de gestion)[8]. Il a pour but d'encourager les stratégies pour la biodiversité au niveau régional, les schémas des espaces naturels sensibles au niveau départemental, les agendas 21 des territoires de projet (pays, agglomérations), les chartes ou plans de paysage à l'échelle communale ou intercommunale, « pour poser les bases du dialogue local sur le patrimoine naturel et paysager ».

La *Directive nationale d'orientation pour les politiques de l'écologie et du développement durable* prise le 11 juillet 2006 par la ministre, définit la préservation de la biodiversité et des paysages (par la mise en œuvre des procédures et des outils de gestion et d'évaluation et par l'intensification des politiques partenariales notamment Natura 2000) comme l'une des cinq priorités sectorielles à mettre en œuvre par les préfets de région dans les années à venir[9].

Ces stratégies, mais il existe d'autres exemples, ont été décidées au sommet et n'ont pas fait l'objet de débats parlementaires et de concertation avec les associations.

Compte tenu des enjeux, on peut se demander s'il n'aurait pas été préférable que le Gouvernement réunisse des états généraux de la biodiversité[10], ou des assises, comme cela a été fait il y a quelques années avant la loi du 3 janvier 1992 sur l'eau : les revendications, les enjeux auraient été évoqués, rappelés et pris en compte, les perspectives auraient été précisées et les moyens d'action proposés. Une loi d'orientation ou une loi de programme aurait pu être débattue et votée au Parlement, ou plus simplement un débat, avec ou sans vote, sur cette question aurait pu

---

[6] Comité interministériel pour le développement durable, *Stratégie nationale de développement durable. Programmes d'actions*, § 3. Territoires, Paris, Premier ministre, 3 juin 2003, 85 p., p. 17-18.

[7] *Stratégie nationale de la biodiversité. Enjeux, finalités, orientations*, Paris, MEDD, février 2004, 49 p.

[8] *Plan d'action Patrimoine naturel*, Paris, MEDD, novembre 2005, 16 p., p. 5-6.

[9] Les quatre autres priorités étant : la lutte contre le changement climatique, les risques sanitaires et écologiques, la prévention des risques et la gestion des eaux.

[10] Pour poursuivre l'analogie, les trois états de l'Ancien Régime seraient naturellement différents : Administrations, collectivités territoriales et société civile (associations, entreprises, public).

être organisé. On se souvient qu'en 1990 le Plan vert[11] avait donné lieu à un débat d'orientation et que ce document n'est pas resté lettre morte : les DIREN, par exemple, en sont issues. Et le Parlement ne discute véritablement de l'environnement qu'au moment du débat budgétaire et ou du vote d'une loi spécifique, c'est-à-dire de manière parcellaire et parfois rapide, sans vision d'ensemble et sans perspective à long terme ce qui est pour le moins étonnant alors que le développement durable fait désormais partie du vocabulaire courant.

Différents modes d'implication du Parlement seraient de nature à améliorer la gouvernance de la biodiversité :
- la constitution d'un groupe d'études parlementaire sur la biodiversité comme il en existe de très actifs, au besoin réunissant les groupes existants[12],
- la création d'une commission Environnement dans chaque assemblée,
- la création d'un Office parlementaire pour les choix environnementaux, etc.

1.3. - La multiplicité des structures nationales chargées de la biodiversité

La France se singularise en n'adoptant aucun des deux archétypes décentralisation/agencialisation. La protection de la biodiversité (habitats et espèces) relève de l'Etat, la décentralisation est peu développée. L'Etat ne confie pas à une agence le soin de mettre en œuvre la politique de protection de la nature mais répartit les compétences entre plusieurs organismes de nature juridique différente, associant peu ou prou les collectivités territoriales et les associations à leur gestion. Il en résulte une complexité des structures, une grande hétérogénéité des compositions, une absence de politique globale et une illisibilité d'action.

En effet, douze établissement publics nationaux, administratifs (EPNA) ou industriels et commerciaux (EPNIC), placés sous la tutelle ou la cotutelle du MEDD, interviennent dans le champ de la protection des espaces et des espèces.

Le *Conservatoire de l'espace littoral et des rivages lacustres* (EPNA, 1975, tutelle MEDD) est chargé de la protection foncière des rives maritimes, lagunaires, estuariennes et des rivages des grands lacs intérieurs (C. env., art. L. 322-1), une superficie cumulée de 1 000 km². Son conseil d'administration comprend des élus nationaux et des élus locaux (art. L. 322-11).

L'*Office national de la chasse et de la faune sauvage* (EPNA, 1972, cotutelle MEDD/MAP) est chargé de la connaissance (études, recherches, expérimentations), de la conservation, de la restauration, de la gestion de la faune sauvage et de ses habitats et de la police de la chasse (C. env., art. L. 415-1). Son budget est de 88,6 millions d'euros (dont 73,8 millions issus des redevances cynégétiques[13]). Il gère 29 réserves de chasse et de faune sauvage[14] (523 km²) et 3 réserves naturelles nationales (9 km²)[15]. Aucun élu ne siège à son conseil d'administration.

L'*Office national des forêts* (EPNIC, 1964, cotutelle MEDD/MAP) est chargé de la gestion et de l'équipement des forêts et terrains à boiser ou à restaurer appartenant à l'Etat (forêts domaniales : 18 000 km²), de la mise en œuvre du régime forestier dans les forêts en relevant (forêts soumises : 28 000 km²) et de la gestion de 80 000 km² de forêts des départements d'outre-mer. L'ONF exerce

---

[11] L. CHABASON, J. THEYS, *Plan national pour l'Environnement. Rapport préliminaire en vue du débat d'orientation*, Paris, Secrétariat d'Etat à l'Environnement, juin 1990, 226 p.

[12] La création d'un tel groupe pourrait voir le jour (Assises « Ensemble pour la biodiversité », Sénat, 15 novembre 2006).

[13] *Rapport d'activité 2005*, p. 57. Cela peut expliquer - pour partie - que le conseil d'administration de l'ONCFS soit composé à 40 % de représentants d'organisations cynégétiques et dirigé par un président de fédération départementale de chasseurs.

[14] Données extraites du rapport d'activité 2005 (p. 33), en ligne sur le site de l'ONCFS : http://www.oncfs.gouv.fr.

[15] Cf. annexe V, tableaux, figure 1, p. 42.

des missions de police environnementale et est prestataire de services (gestion des espaces naturels) pour le compte de propriétaires privés et de collectivités. Il gère 9 réserves naturelles nationales (121 km²) et développe un réseau parallèle de réserves biologiques (au nombre de 211 pour 1 789 km²). Son chiffre d'affaires est de 520,3 millions d'euros[16]. Son conseil d'administration associe des représentants des collectivités locales (C. for., art. L. 121-1, L. 121-2 et L. 122-1).

Les sept *parcs nationaux*, créés de 1963 à 1989, assurent la gestion et l'aménagement des parcs (EPNA, tutelle MEDD). Leur conseils d'administration feront une part plus grande aux élus (les administrateurs représentant les collectivités territoriales intéressées et leurs groupements détiennent la moitié au moins des sièges du conseil d'administration : C. env., art. L. 331-8).

Enfin, il faut ajouter à cette multiplicité deux nouveaux établissements publics nationaux à caractère administratif, sous la tutelle du MEDD : la consécration du réseau des parcs nationaux, *Parcs nationaux de France*[17], et la création de l'*Agence pour les aires marines protégées*[18] pour animer leur réseau et contribuer à la participation de la France à leur constitution et à leur gestion au niveau international.

Cette complexité est accrue par l'intervention, à différents titres, d'autres organisations dans le secteur de la biodiversité.

L'*Institut français de l'environnement* (EPNA, 1991, tutelle MEDD), chargé de l'information statistique et des données sur l'environnement, est devenu un service central à compétence nationale en 2004. Son budget est de 2,9 millions d'euros[19]. Deux élus locaux sont membres de son conseil d'orientation.

Le *Muséum national d'histoire naturelle,* établissement public scientifique (1793 et EPS en 2001, cotutelle MEDD/MESR), a pour mission la recherche fondamentale et appliquée, la conservation et l'enrichissement des collections issues du patrimoine naturel et culturel, l'enseignement, l'expertise, la valorisation, la diffusion des connaissances et l'action éducative et culturelle à l'intention de tous les publics. Plus particulièrement, il est le responsable scientifique des inventaires du patrimoine naturel (ZNIEFF, INPN, ZICO) et l'organisme de référence pour la constitution du réseau Natura 2000.

L'*Atelier technique des espaces naturels*[20] est un groupement d'intérêt public (1997) qui a pour mission de favoriser le développement et la diffusion des méthodes de gestion patrimoniale des espaces naturels (formation, études, publications techniques, conseil et animation technique entre les membres). Aucun élu local n'est à ce titre membre avec voix délibérative (Etat, sept parcs nationaux, CELRL, Réserves naturelles de France, Parcs naturels régionaux de France, Espaces naturels de France, fondation Sansouïre).

L'*Observatoire national de la faune sauvage et de ses habitats* est défini comme un réseau[21] ; il constitue un comité d'experts, sans personnalité juridique, placé auprès du ministre de l'Ecologie et dont le secrétariat est assuré par l'Office national de la chasse et de la faune sauvage (C. env., art. D. 421-52). Il ne réalise pas d'études lui-même mais se fonde sur les travaux réalisés par les établissements de recherche et les organismes compétents en matière d'inventaire et de gestion de la faune sauvage : il en assure la collecte, l'exploitation, la validation et la diffusion. Le ministre de l'Ecologie s'est appuyé sur ses rapports pour fixer les dates de chasse aux oiseaux d'eau et au gibier de passage, sans succès juridictionnel tangible. Le maintien de cet Observatoire, critiqué par le milieu associatif, ne serait plus justifié : la Commission européenne a décidé, le 4 avril, de clore le dossier sur le non-respect de la directive oiseaux et d'abandonner les poursuites contre la France,

---

[16] Tous les chiffres sont tirés du rapport d'activité 2005, en ligne sur le site de l'ONF : http://www.onf.fr.

[17] C. env., art. L. 331-29.

[18] C. env., art. L. 334-1.

[19] Hors personnel, pris en charge par le MEDD : *Rapport d'activité 2005*, Orléans, IFEN, 2006, 32 p., p. 4

[20] Arrêté du 28 décembre 2004, *JO* du 2 février 2005, p. 1738.

[21] Décret n° 2002-1000 du 17 juillet 2002 relatif à l'Observatoire national de la faune sauvage et de ses habitats et aux modalités de fixation des dates d'ouverture et de fermeture de la chasse aux oiseaux migrateurs, *JO* du 18 juillet, p. 12272.

compte tenu des arrêtés de fermeture et d'ouverture pris au cours du premier trimestre[22]. Le contentieux chronocynégétique devrait donc s'éteindre.

Enfin, il faudrait également prendre en compte l'intervention d'établissements publics et d'organismes relevant d'autres ministères, tels que l'*Institut national de la recherche agronomique,* l'*Inventaire forestier national*…

Il est loisible de s'interroger sur la pertinence et l'efficacité d'une telle complexité des structures et d'un tel morcellement des compétences. Une réflexion devrait être au moins menée et une remise à plat engagée : les organismes dont le maintien est nécessaire pourraient être intégrés au ministère de l'Ecologie ou développés ; les structures dont le maintien n'est pas nécessaire pourraient être dissoutes ; une uniformisation de la composition de ces organismes, la plus judicieuse possible, associant les représentants de l'Administration, les élus et la société civile (ONG, usagers…) pourrait être réalisée après un état des lieux exhaustif.

On peut se demander si une idée déjà ancienne, mise en pratique par nos voisins, et qui est de plus en plus exprimée, ne pourrait être aujourd'hui exploitée : la création d'une ou plusieurs agences nationales pour la protection de la biodiversité.

Quelques velléités se sont manifestées de différentes manières et tendant vers cet objectif depuis une quinzaine d'années : la transformation du Conservatoire de l'espace littoral et des rivages lacustres en un Conservatoire des espaces naturels[23], la création d'un Conservatoire national des chemins et sentiers de France[24] sur le modèle du CELRL ou encore l'institution d'un Conservatoire national du paysage pour permettre l'acquisition de terrains privés dans les parcs nationaux[25]. Très récemment, la création d'une Agence nationale du patrimoine naturel[26] a été suggérée : elle serait constituée par la fusion de l'ONF et de l'ONCFS, serait organisée en délégations et gérerait des espaces naturels nationaux (parcs nationaux, réserves de chasse, terrains du CELRL). Dans le domaine voisin de la protection du patrimoine culturel, c'est le choix de la Fondation du patrimoine qui a été effectué[27].

L'organisation des structures à l'étranger constituerait une source d'inspiration prometteuse (trilogie Etat/agence/associations au niveau du Land allemand ou au niveau national au Royaume-Uni). On se bornera à présenter schématiquement le modèle anglais.

---

[22] *Le Monde* des 9-10 avril, p. 10.

[23] M. BARNIER, Rapport d'information sur la politique de l'environnement, *JO Doc*., AN, 2de sess. ord. 1989-1990, 11 avril 1990, n° 1227, 130 p., proposition n° 20, p. 91.

[24] Rép. min. Env. n° 2066, *JO QR*, Sénat, 13 janvier 1994, n° 2, p. 77.

[25] J.P. GIRAN, *Les parcs nationaux. Une référence pour la France, une chance pour ses territoires*, Paris, Premier ministre, juin 2003, 89 p., p. 31 et 48, proposition n° 6.

[26] Proposition mise en ligne par Gilles Pipien sur le site biodiversite2007.org ; objectif 7 du Pacte écologique proposé par la Fondation Nicolas Hulot pour la nature et l'homme.

[27] Elle n'intervient que très peu sur le plan de la biodiversité - il s'agit pour l'essentiel de subventions versées à des actions pédagogiques - alors qu'elle est censée contribuer à la sauvegarde des « éléments remarquables des espaces naturels ou paysagers menacés de dégradation, de disparition ou de dispersion » (C. patr., art. L. 143-2).

Le *Department for Environment, Food and Rural Affairs* (DEFRA) établit la politique nationale de protection que les administrations du Pays de Galles, d'Irlande du Nord et d'Ecosse sont chargées de faire mettre en œuvre par quatre organismes publics, des agences à compétence régionale.

Pour l'Angleterre, *Natural England* (ex-*English Nature* depuis le 1er octobre 2006[28]), executive non-departmental public body, a pour mission de : conseiller le gouvernement pour la protection de la nature, attribuer des aides financières, informer le public, désigner les *Sites of special scientific interest*, *SSSIs* (parties du territoire présentant une qualité faunistique, floristique, géologique ou géomorphologique), les parcs nationaux et les *Areas of outstanding natural beauty, AONBs*, désigner les réserves naturelles nationales (*NNR*, 222 pour 920 km²), les acheter ou contrôler leur gestion (contrats de gestion avec les propriétaires) ou classer en NNR une réserve naturelle gérée par un organisme agréé, un *Wildlife Trust* par exemple. A cette fin, il disposait en 2005 d'un budget de 125,5 millions d'euros (dotation gouvernementale : 108,3 M€). Ses dépenses pour les conventions de gestion sont le troisième poste avec 15,4 millions d'euros, la gestion des réserves naturelles nationales (*Nature national reserve*, NNR) représentant le sixième poste avec 8,4 millions d'euros.

De son côté, le *National Trust for Places of Historic Interest or Natural Beauty,* association sans but lucratif, fondée en 1895, exerce son activité foncière en Angleterre, au Pays de Galles et en Irlande du Nord. Il a pour mission « the permanent preservation for the benefit of the nation of lands and tenements (including buildings) of beauty or scientific interest and as regards lands for the preservation (so far as practicable) of their natural aspect features and animal and plant life » (National Trust Act 1907, modifié). A ce titre, il possède, gère ou contractualise 2 524,97 km² de nature et 1 135 kilomètres de linéaire côtier. Il protège et ouvre au public plus de 300 demeures et jardins historiques et 49 monuments du patrimoine industriel. Son budget est de 499 millions d'euros, la plus forte contribution étant apportée par ses membres - au nombre de 3,4 millions - à hauteur de 137,2 millions d'euros.

En France, toutes sortes de combinaisons sont envisageables pour la création d'un organisme spécifiquement chargé de la protection de la biodiversité (GIP comme formule d'attente, EPNA ou EPNIC). Il en va de même pour la détermination de son domaine d'intervention et de ses prérogatives : l'agence pourrait ne gérer que les espèces et les espaces sous protection réglementaire, après fusion des organismes existants, et/ou acquérir les terrains nécessaires, éventuellement en reprenant ceux qui ont été acquis par les départements et les conservatoires d'espaces naturels et en déléguer, le cas échéant, la gestion à la collectivité publique ou privée la plus appropriée…

Par ailleurs, la multiplicité de ces organismes est accompagnée d'un grand nombre d'instances consultatives ou de concertation, de nature à affaiblir les institutions existantes (le Conseil national de la protection de la nature) qui devrait au contraire être renforcé, au besoin par l'attribution des fonctions d'autres commissions (Commission supérieure des sites, perspectives et paysages, Comités et conseils nationaux divers, etc.) sans que son rôle de référent scientifique en soit amoindri.

A cet égard, la Ligue ROC propose de faire évoluer le CNPN vers un Conseil national du patrimoine naturel et de la biodiversité, pour en faire « le lieu incontournable, clef de voûte nationale du dispositif de concertation »[29].

L'effort de simplification et de clarification des instances nationales pourrait au reste être étendu au niveau local où de semblables difficultés apparaissent.

Réaliser une analyse approfondie pour une réorganisation des structures.
Etudier la possibilité de création d'une ou plusieurs agences spécifiquement chargées de la protection de la biodiversité.

[28] L'agence est née de la fusion d'*English Nature*, des bureaux environnementaux du *Service de Développement rural* et de la Division Paysage, accès et loisir de la *Countryside Agency.*

[29] http://www.biodiversite2007.org, chapitre Gouvernance, rubrique Instances de concertation.

2. - L'insuffisante clarification de la répartition des compétences entre l'Etat, les collectivités et les organismes territoriaux

La France n'a pas choisi la voie de l'agencialisation franche pour la protection de la biodiversité, comme nous avons pu le constater auparavant. Il n'a pas non plus adopté la voie de la décentralisation claire comme d'autres pays européens ont pu le faire. La décentralisation formelle en matière de biodiversité n'est sans doute pas poussée, mais une décentralisation participative ou de fait s'est développée, à laquelle manque une ligne de conduite, une coordination. Des corrections, des perfectionnements, des simplifications sont à opérer et des innovations à apporter.

L'Etat conserve le monopole de la gestion et de la protection des espèces - ce n'est pas en ce cas une spécificité française - décentralise peu les protections réglementaires des espaces naturels et, pour les autres protections, hésite à choisir le niveau de collectivité pertinent ou ne déclare pas nettement son choix, multiplie les partenariats fonctionnels (protections conventionnelles) et les partenariats institutionnels (GIP, établissements publics territoriaux) sans ligne de conduite apparente. Il en résulte un morcellement des compétences décentralisées et un émiettement des actions.

2.1. - L'exclusivité de la compétence étatique pour la protection et la gestion des espèces

Dans ce secteur de la biodiversité[30], les missions sont strictement étatiques, centralisées ou déconcentrées. La compétence est *interministérielle* pour établir les listes d'espèces protégées et la liste des espèces animales domestiques, *ministérielle* pour établir les listes des espèces dont la chasse est autorisée ou la liste des animaux susceptibles d'être classés nuisibles, *préfectorale* pour les autorisations de capture, la détermination des dates de chasse au gibier autre que les oiseaux de passage et le gibier d'eau et le classement des animaux nuisibles. Les seules prérogatives qui ont été conférées aux collectivités territoriales concernent la réalisation d'*inventaires du patrimoine naturel* (C. env., art. L. 411-5) : depuis 2002, les régions peuvent être associées à la conduite de l'Inventaire national mené par l'Etat (MNHN) et chaque collectivité est susceptible de réaliser des *inventaires locaux du patrimoine naturel* (art. L. 411-5).

Il nous paraît souhaitable que les compétences restent figées sur ce point : le respect de la biodiversité nous paraît exiger un contrôle étatique du commerce, des échanges, des introductions et réintroductions d'espèces animales et végétales, ainsi qu'une définition nationale des statuts de protection.

Quelques aménagements pourraient être réalisés, mais une amélioration plus générale de la composition de ces organismes et des établissements publics compétents, semble plus judicieuse.

[30] Cf. le détail en annexe IV, p. 38.

2.2. - Les imperfections de la décentralisation des protections réglementaires

Peu d'instruments de protection de la nature sont décentralisés[31]. La plupart d'entre eux sont centralisés[32], ou déconcentrés[33] : l'Etat ou son représentant décide de la création de l'instrument. La décentralisation spectaculaire des réserves naturelles régionales ou de Corse, fortuite, parce qu'elle n'a pas été précisément planifiée, infléchit un peu ce constat, mais elle est toute récente puisque les textes d'application datent de 2005-2006 (décrets puis circulaires).

L'instrument réglementaire véritablement décentralisé est la *réserve naturelle régionale (RNR)*[34], puisque le classement et la gestion sont confiés aux régions (175 RNR sont recensées par *Réserves naturelles de France* pour une superficie totale de 223 km²). Cependant, ces réserves ne sont pas tout à fait les répliques régionales des réserves naturelles nationales : il subsiste une zone d'ombre[35] quant au contenu de la réglementation (la liste des activités pouvant être réglementées ne comprend pas la chasse, la pêche, les activités industrielles, minières et d'extraction de matériaux concessibles ou non ainsi que l'utilisation des eaux : C. env., art. L. 332-3, II) ; par ailleurs, l'Etat conserve ses prérogatives régaliennes (ordre public, sécurité publique, santé publique et Défense nationale) sur son domaine.

Contrairement à ce que l'on pourrait penser de prime abord, les *réserves naturelles de Corse (RNC)* ne sont pas l'instrument le plus décentralisé : l'Etat conserve une responsabilité en matière de modification de la réglementation et des limites des six réserves naturelles créées avant la loi du 22 janvier 2002 (815 km²) et remises en gestion à la collectivité territoriale de Corse (décision pour le périmètre de protection, autorisation de travaux, accord sur le choix du gestionnaire). Pour les futures RNC, l'Etat conserve ses prérogatives régaliennes sur son domaine ; il subsiste la même zone d'ombre quant au contenu de la réglementation (C. env., art. L. 332-3, II). De plus, l'Etat pourra exercer un pouvoir de substitution en cas d'insuffisance des mesures prises par la collectivité territoriale de Corse pour répondre aux exigences d'une directive communautaire ou d'une convention internationale.

Ces instruments nécessitent des améliorations qui ne relèvent pas de la gouvernance mais de l'amélioration de la rédaction des textes. On se référera à l'analyse de référence sur ce point[36].

Si les collectivités territoriales ont pu utiliser l'instrument réserve naturelle volontaire, abusivement parce que l'agrément était destiné à des propriétés privées, cette possibilité n'existe plus en tant que telle (la RNR a un contenu plus restreint et s'applique-t-elle à la propriété publique ?), tant pour elles que pour les établissements publics territoriaux que les associations ou d'autres acteurs (GIP). Or, on confie la gestion des réserves naturelles nationales, régionales et de Corse à ces partenaires, on les associe à la procédure d'élaboration, on les fait participer à leurs organes gestionnaires ou consultatifs, sans que pour autant ils puissent eux-mêmes proposer ou disposer d'un instrument de protection de niveau comparable à une réserve naturelle nationale.

Par ailleurs, les textes régissant les protections réglementaires, décentralisées ou non, ne permettent pas d'associer de manière cohérente et uniforme les élus locaux, les associations et les usagers à la gestion des espaces protégés. Ces structures sont créées sans texte, ou par des textes de

---

[31] Zone de protection d'espace naturel sensible ; taxe départementale d'espace naturel sensible ; périmètre de protection d'un espace agricole et naturel périurbain ; réserve naturelle régionale ; périmètre de protection d'une réserve naturelle régionale ; réserve naturelle de Corse ; périmètre de protection d'une réserve naturelle de Corse ; site inscrit de Corse.

[32] Parc national ; site classé ; site inscrit ; arrêté de biotope sur le domaine public maritime ; forêt de protection ; parc naturel régional ; site Natura 2000 ; agenda 21 local (Délégué interministériel au développement durable) ; parc naturel marin ; directive paysagère ; réserve naturelle nationale.

[33] Arrêté de biotope ; ZPPAUP ; périmètre de protection de réserve naturelle nationale ; mesures de protection d'espace naturel sensible ; DOCOB Natura 2000.

[34] Cf. annexe V, tableaux, figure 2, p. 42.

[35] Les zones d'ombre de la réglementation de ces réserves s'expliquent probablement par le fait que les activités considérées relèvent de polices administratives spéciales confiées au préfet. A ce titre, les RNR ne régissent plus autant d'activités que les *réserves naturelles volontaires* le faisaient auparavant.

[36] C. CANS, Fl. CLAP, « Réserves naturelles », *Juris-Classeur Environnement*, fasc. 3520.

portée variable, et sont elles-mêmes diverses (comité scientifique, comité de gestion, comité consultatif…). Par exemple, la fonction participative des collectivités locales est généralisée au sein de comités de gestion créés par la loi (comités consultatifs des réserves naturelles nationales, régionales et de Corse), instaurés par voie de circulaire (comités de pilotage des sites classés[37]) ou créés de fait (comités consultatifs pour des arrêtés de biotope ; comités de pilotage des « opérations grands sites »). Il existe une multitude d'instances semblables pour assurer le pilotage et le suivi des protections conventionnelles, assurément mieux loties sur ce point, et elles pourraient être une piste à explorer.

Ainsi, pour les contrats de rivière[38], un document de programmation concertée (diagnostic, objectifs, échéancier) d'apparence et/ou de dénomination contractuelle réunit les acteurs, un comité de pilotage et de suivi, présidé par un élu, les rassemble pour la durée du projet. Le comité de rivière s'appuie sur un conseil scientifique et sur une structure porteuse pour la gestion courante et la maîtrise d'ouvrage de certaines opérations. Egalement, le partenariat le plus décentralisé - et le plus récent - est le Comité de pilotage Natura 2000 (C. env., art. L. 414-2). Les représentants de l'Etat y siègent à titre consultatif, il est présidé par un représentant des collectivités territoriales et désigne la collectivité territoriale ou le groupement chargé de l'élaboration et du suivi du DOCOB. De même, l'emploi du GIP pourrait être généralisé à cette fin - c'est cette fonction de gestionnaire qui est de plus en plus attribuée à cette structure[39]. Il pourrait être constitué pour chaque instrument, ou plus rationnellement pour chaque région administrative, voire biogéographique, et serait alors associé à la gestion des instruments de protection existants.

Etudier les conséquences de la disparition de l'instrument réserve naturelle volontaire et, le cas échéant, les conditions de sa réintroduction.
Associer les collectivités publiques et la société civile à la gestion des instruments réglementaires de protection des milieux naturels.

2.3. - L'imprécision des rôles des collectivités territoriales et établissements publics locaux

Chaque niveau de collectivité intervient sans qu'une répartition des rôles soit effectuée ou précisée par les textes et ait été préalablement réfléchie. Des propositions de choix ou de suppression de certains échelons se sont fait jour dans le passé et réapparaissent à nouveau à l'approche de l'élection présidentielle de 2007. L'Etat a choisi de… ne pas choisir. Il privilégie la région au détriment du département, tout en continuant à confier à ce dernier des compétences comme la protection des espaces agricoles et naturels périurbains, attribution qu'il aurait pu confier aux communautés urbaines, par exemple ; il souhaite faciliter l'intercommunalité, la simplifier,

[37] Circulaire DNP/SP n° 2000-1 du 30 octobre 2000 relative aux orientations pour la politique des sites, *BOMATE* du 25 janvier 2001, n° 2000/10, p. 52.

[38] Circulaire DE-SDPAE-BEEP n° 3 du 30 janvier 2004 relative aux contrats de rivière et de baie, non publiée.

[39] Les GIP regroupent des personnes morales publiques ou privées, françaises ou étrangères (C. env., art. L. 131-8 et D. 131-27 à -34) pour exercer ensemble pendant une durée déterminée des activités dans le domaine de l'environnement, ainsi que pour créer ou gérer ensemble des équipements, des personnels ou des services communs nécessaires à ces activités. Ils peuvent être *gestionnaires de réserves naturelles* (nationales, régionales et de Corse) et d'*espaces naturels sensibles* (C. env., art. L. 332-8 ; C. urb., art. L. 142-10, au titre de personne publique ayant cette vocation). Ce sont enfin des GIP qui sont chargés des études préalables à la création (C. env., art. L. 331-3 et R. 331-2) et de l'élaboration du projet de charte des *parcs nationaux* (art. L. 331-3 et R. 331-7). Ainsi, un GIP a été constitué en 1999 pour préparer entre autres la création d'un parc national des Calanques marseillaises, pour former l'Observatoire Côte d'Albâtre-Côte picarde en 2005 et c'est encore à cette structure que l'on a pensé pour gérer la forêt de protection de Fontainebleau.

mais développe des établissements publics territoriaux. A de rares exceptions près, le bassin pour l'Agence de l'eau par exemple, l'Etat ne fait pas appel à des circonscriptions écologiques pour inscrire sa politique et celles des autres structures qui le composent[40].

On ne se prononcera pas sur ces choix politiques et administratifs fondamentaux, mais on soulignera les imperfections de ce système complexe en caractérisant sans les caricaturer les traits déterminants de chaque niveau de collectivité territoriale dans le domaine de la protection de la biodiversité.

2.3.1. - Les régions, partenaires privilégiés

La région semble être la circonscription pertinente pour les politiques environnementales, pas seulement pour une fonction de coordination et d'impulsion, mais également comme un échelon opérationnel privilégié.

L'exemple le plus typique est le *parc naturel régional*[41] : la région élabore la charte avec l'ensemble des collectivités territoriales concernées et en concertation avec les partenaires intéressés ; l'Etat classe le territoire ; la région finance en grande partie la gestion[42] qui est obligatoirement assurée par un syndicat mixte ouvert (C. env., art. L. 333-3), établissement public qui permet d'associer d'autres organismes que les communes ou groupements de communes (syndicat mixte fermé). Plus qu'un instrument de protection, le PNR est un partenariat.

Par les *contrats de projet* (ex-contrats de plan Etat-régions), le Gouvernement associe les régions et les autres collectivités concernées à sa politique : la compétitivité et l'attractivité des territoires, le développement durable et la préservation de l'environnement ainsi que la cohésion sociale et territoriale en sont les objectifs. S'agissant du deuxième objectif, les moyens affichés sont considérables et ambitieux mais intéressent peu la biodiversité en apparence. L'accent est mis sur les transports collectifs, les énergies renouvelables et plus généralement la lutte contre le changement climatique[43]. Toutefois, parmi les grands projets[44] figurent la révision des chartes des PNR et des financements pour le Parc amazonien de Guyane ou le Plan « Loire grandeur nature » (les Agences de l'eau seront associées aux contrats de projet).

La région est « l'échelon le plus pertinent pour appréhender les enjeux environnementaux des territoires » a indiqué récemment la Ministre[45]. C'est au niveau régional que fonctionnent les *pôles Environnement et développement durable* (DIREN + DRIRE, « état-major resserré », animé par l'un des directeurs sous l'autorité du préfet de région) pour conforter cet échelon dans l'animation et la coordination des politiques de l'Etat et renforcer l'unité et la cohérence des politiques publiques de l'écologie et du développement durable[46].

---

[40] Le site biodiversite2007.org, qui présente les grandes lignes des projets politiques et les propositions associatives intéressant la gouvernance de la biodiversité, propose l'utilisation de la « région biogéographique ».

[41] Au nombre de 44, répartis sur 70 788 km² (source : FFPNR, 18 avril 2006).

[42] A hauteur de 30 %, les départements et communes pour 30 % : Chr. PRIOU, Avis présenté au nom de la Commission des Affaires économiques, de l'Environnement et du Territoire sur le projet de loi de finances pour 2007 (n° 3341), *JO Doc*., AN, sess. ord. de 2006-2007, 12 octobre 2006, n° 3365, tome III, Ecologie et développement durable, 74 p., p. 20.

[43] Délégation interministérielle à l'aménagement et à la compétitivité des territoires, Des « contrats de projets » pour un nouveau partenariat Etat-régions stratégique, efficace et responsable, Paris, DIACT, 18 juillet 2006, 6 p.

[44] DIACT, Les « grands projets dans les CPER 2007-2013. Quelques exemples, Paris, DIACT, 18 juillet 2006.

[45] Directive nationale d'orientation pour les politiques de l'écologie et du développement durable du 11 juillet 2006, prise par la ministre de l'Ecologie et du Développement durable.

[46] Décret n° 2004-1053 du 5 octobre 2004 relatif aux pôles régionaux de l'Etat et à l'organisation de l'administration territoriale dans les régions, art. 1er et 7, *JO* du 6 octobre, p. 17080 ; circulaire du 19 octobre 2004 relative à la réforme de l'administration territoriale de l'Etat, *JO* du 21 octobre, p. 17813 ; circulaire du 21 mars 2005 relative à la mise en place et modalités de fonctionnement du pôle « Environnement et développement durable » auprès du préfet de région, *BOMEDD* du 15 mai 2005, n° 2005/9, p. 5.

C'est au niveau régional qu'est institué le *conseil scientifique régional du patrimoine naturel*[47], lieu d'expertise commun à l'Etat et à la région où sont examinées les questions scientifiques ainsi que les sujets relatifs à la biodiversité et à la protection du patrimoine naturel ; il peut tenir lieu de conseil scientifique pour les réserves naturelles[48]. En 1990 déjà, le Plan national pour l'environnement (Plan vert) préconisait un partenariat Etat-régions-agences pour l'environnement et la création d'un outil d'expertise au niveau régional[49].

La région pourrait être considérée comme *collectivité chef de file*, ce que la Constitution permet, moyennant la promulgation d'une loi[50].

Si l'Etat semble avoir exercé son choix, il ne l'a pas formellement affirmé par un transfert des compétences et des moyens. Il pourrait se déterminer en utilisant les moyens qui ont été mis en œuvre pour la décentralisation en matière de protection du patrimoine culturel : expérimentation, protocoles de décentralisation, création d'établissements publics de coopération culturelle, transferts de compétences et de propriété (cf. annexe II, p. 33).

2.3.2. - Les départements, éternels échelons intermédiaires ?

Le département est doté d'outils spécifiques (ENS et EANP) mais d'aucun instrument réglementaire en matière de protection de la biodiversité. Il apparaît comme l'échelon intermédiaire, parfois jugé surabondant[51], entre les régions et les communes ou les intercommunalités. Cela n'a pas toujours été le cas : le rapport Barnier privilégiait au contraire le rôle de cette collectivité pour une décentralisation des compétences (sites inscrits, réserves naturelles volontaires, arrêtés de biotope, inventaires du patrimoine naturel[52]...). Dans les faits, le département doit composer avec les communes et avec l'Etat pour l'exercice de ses compétences en matière de biodiversité.

L'instrument décentralisé le plus complet, en apparence, est l'*espace naturel sensible (ENS)* : outil foncier, convention de gestion, moyen de financement, procédés coercitifs - zone et droit de préemption et mesures de protection. Un certain nombre d'améliorations sont souhaitables en termes de lisibilité et d'efficacité de ces politiques au demeurant très variées[53]. On rappelle que 71 départements lèvent la taxe et qu'elle rapporte une centaine de millions d'euros annuellement,

---

[47] C. env., art. L. 411-5 et R. 411-22 à R. 441-30 ; circulaire du 26 octobre 2004 concernant la mise en œuvre du décret n° 2004-292 du 26 mars 2004 relative au conseil scientifique régional du patrimoine naturel, *BOMEDD* du 15 décembre 2004, n° 2004/23, p. 25.

[48] Circulaire du 13 mars 2006 relative à la mise en œuvre du décret n° 2005-491 du 18 mai 2005 relatif aux réserves naturelles. Procédure de création et de gestion des réserves naturelles nationales et des réserves naturelles régionales, *BOMEDD* du 30 avril 2006, n° 2006/8, p. 78.

[49] L. CHABASON, J. THEYS, *Plan national pour l'Environnement. Rapport préliminaire en vue du débat d'orientation*, Paris, Secrétariat d'Etat à l'Environnement, juin 1990, 226 p., p. 119-120.

[50] Art. 72 : « Aucune collectivité territoriale ne peut exercer une tutelle sur une autre. Cependant, lorsque l'exercice d'une compétence nécessite le concours de plusieurs collectivités territoriales, la loi peut autoriser l'une d'entre elles ou un de leurs groupements à organiser les modalités de leur action commune ».

[51] Le programme des Verts propose la suppression de l'échelon départemental et l'organisation territoriale en trois niveaux (commune, regroupement de communes et région) : *Le monde change. Avec les Verts changeons le monde*, Paris, Les Verts, 3 août 2006, 78 p., p. 64-65.

[52] M. BARNIER, Rapport d'information sur la politique de l'environnement, *JO Doc*., AN, 2de sess. ord. de 1989-1990, 11 avril 1990, n° 1227, 130 p., p. 99.

[53] Recommandation du Comité français de l'UICN n° 03/25 relative à la décentralisation et à la conservation de la nature ; P. BALLAND et al., *La contribution des départements à la politique de protection des espaces naturels*, Paris, MEDD (IGE/02/027), 2003, 101 p. ; Les espaces naturels sensibles des départements, *RJE* n° 2/2006, dossier, p. 125-191. La Charte des espaces naturels sensibles proposée récemment par l'Assemblée des départements de France propose des engagements en termes de méthodologie, de valorisation et d'évaluation des actions.

produit qui se rapprochait du budget du MEDD consacré à la protection de la nature (chiffres de 2002). Il subsiste quelques difficultés cependant : c'est toujours le *préfet* qui approuve les mesures de protection ; la commune (ou l'EPCI) doit donner son *accord* pour la création de la zone de préemption si elle est dotée d'un POS/PLU approuvé ; à défaut et dans les autres cas, l'accord du préfet est requis ; la politique doit être *compatible* avec les orientations des schémas de cohérence territoriale et des chartes intercommunales de développement et d'aménagement et les directives territoriales d'aménagement (C. urb., art. L. 142-1 à -13).

L'*espace agricole et naturel périurbain (EANP)* repose sur le même mécanisme que l'ENS, mais des corrections ont été apportées : une enquête publique est effectuée selon les formes prévues par le Code de l'environnement pour la délimitation du périmètre ; il n'est pas besoin de délimiter une zone de préemption ; un programme d'actions peut être mis en œuvre. Le procédé est cependant encadré : ces périmètres doivent être *compatibles* avec le schéma de cohérence territoriale et ne peuvent inclure les zones urbaines ou à urbaniser des PLU, des secteurs constructibles des cartes communales ou des périmètres de ZAD ; le programme d'actions doit être *compatible* avec la charte d'un PNR ; la commune doit donner son *accord* sur le périmètre et sur le programme d'actions. Enfin, on souligne qu'un *décret* est nécessaire pour modifier le périmètre en retirant des terrains, ce qui peut dissuader les départements de s'engager dans ces politiques (C. urb., art. L. 143-1 à -6).

Les compétences de protection foncière pourraient être utilisées par tous les départements, voire étendues à d'autres collectivités locales, moyennant certains aménagements : une décentralisation complète, une amélioration de la cohérence d'action des personnes publiques intervenantes, un perfectionnement de l'information et de la communication sur cette politique, un bilan actualisé et total de l'emploi de la TDENS et, le cas échéant, une meilleure utilisation de son produit[54].

2.3.3. - Les établissements publics locaux, institutions sous-exploitées

Le rôle des établissements publics territoriaux ou locaux mériterait des investigations plus longues, compte tenu de leur diversité juridique, de leur grand nombre et de la multiplicité des références légales. Ils constituent un échelon intermédiaire entre les communes et les régions, sont gestionnaires d'espaces protégés[55] et généralement consultés sur les projets de protections réglementaires. Les syndicats mixtes comptent parmi les plus anciennes organisations supracommunales à compétence environnementale et sont confirmés dans ce rôle par leur prérogative exclusive pour gérer les parcs naturels régionaux[56].

Il faut souligner la tendance récente - depuis quatre ans - à permettre la création d'établissements publics territoriaux *spécialisés* intervenant dans le domaine environnemental avec les *établissements publics de coopération culturelle*[57] en 2002 et les *établissements publics*

---

[54] Cf. annexe VI, p. 43.

[55] Ils gèrent 20 % des réserves naturelles et 10 % de leur superficie : cf. annexe V, tableaux, figure 1, p. 42.

[56] C. env., art. L. 333-3.

[57] CGCT, art. L. 1431-1 à L. 1431-9. Les collectivités territoriales et leurs groupements peuvent constituer avec l'Etat et les établissements publics nationaux (Louvre, CNAP… depuis 2006) un établissement public de coopération culturelle (administratif ou industriel et commercial) chargé de la création et de la gestion d'un service public culturel présentant un intérêt pour chacune des personnes morales en cause et contribuant à la réalisation des objectifs nationaux dans le domaine de la culture. Une quinzaine ont été créés, comme l'EPCC « Pont du Gard » (I. RENAR, Rapport d'information sur l'application de la loi n° 2002-6 du 4 janvier 2002, *JO Doc*., Sénat, 19 octobre 2005, n° 32, 81 p., p. 79-81).

territoriaux de bassin[58] en 2003. Principalement destinés à prévenir les inondations et constitués comme tels, ces derniers ont été consacrés au détriment des structures antérieurement prévues (EPA sous tutelle de l'Etat et créés par décret en Conseil d'Etat) et non instituées du fait d'une procédure jugée trop lourde : les collectivités ont pris l'initiative de se doter de groupements ad hoc que la loi Bachelot a consacrés (C. env., art. L. 213-10). Il faut noter qu'ils sont depuis 2005 dotés d'une compétence de *préservation et de gestion des zones humides*[59], rôle que jouent déjà du reste quelques Agences de l'eau (RMC notamment).

Les établissements publics locaux ou territoriaux constituent un potentiel à mieux exploiter, en leur affectant radicalement le niveau d'échelon intermédiaire entre la région et la commune ou en leur attribuant simplement des compétences de protection de la biodiversité comme ils en disposent pour la prévention des pollutions, des nuisances et des risques.
Plus généralement, compte tenu de leurs activités en matière d'aménagement ou d'environnement, une fonction de coordination pourrait leur être confiée.
Leur consultation et leur participation aux organismes et procédures pourraient être revalorisées.

2.3.4. - Les communes, acteurs incontournables et négligés

Les communes sont les collectivités incontournables. Elles traduisent en termes urbanistiques (documents et autorisations d'urbanisme) les protections réglementaires. Certaines métropoles ont été à l'origine de chartes et de plans qui préfiguraient les chartes d'écologie urbaine et les chartes pour l'environnement, qui étaient des agendas 21 locaux de la première génération.

Leur fonction *consultative* est généralisée : leur avis ou leur accord (PNR, zone de préemption ENS, périmètre EANP) est demandé ou requis dans toutes les procédures de création d'espaces protégés et pour les politiques foncières du Conservatoire du littoral (avis ; C. env., art. 322-1). C'est également le cas pour les arrêtés de biotope préfectoraux et ministériels : si les textes ne prévoient pas cette consultation, elle est effectuée, comme la lecture des visas des arrêtés le montre.

Outre les choix qu'elles opèrent en matière de gestion de leur domaine, les communes sont les *gestionnaires* actifs de quelques réserves naturelles nationales (5 sur 159 ; 3,15 % de leur nombre total, 62 km² soit 0,43 % de leur superficie totale[60]), de réserves naturelles régionales (38 sur 174 RNR, soit 22 % de leur nombre total pour une superficie de 54 km², soit 24 % de leur superficie totale), d'espaces naturels sensibles des départements au premier chef[61], de terrains acquis par le Conservatoire du littoral…

Par leurs activités participatives, consultatives et concrètes, les communes illustrent bien l'idée selon laquelle la décentralisation formelle ou textuelle n'est peut-être pas poussée, mais qu'une décentralisation matérielle ou réelle est effective.

---

[58] Cette possibilité est offerte exclusivement pour l'heure aux collectivités territoriales et aux groupements de collectivités territoriales [institutions interdépartementales et syndicats mixtes ouverts (CGCT, art. L. 5421-1 à L. 5421-6 et art. L. 5721-1 à L. 5721-8)], à l'exclusion des établissements publics de coopération intercommunale ou de syndicats mixtes fermés (communes+EPCI ou EPCI). La future loi sur l'eau devrait remédier à ce problème.

[59] L. n° 2005-157 du 23 février 2005 relative au développement des territoires ruraux, art. 136, II, *JO* du 24 février, p. 3073.

[60] Cf. annexe V, figure 1, p. 42.

[61] Service études du Réseau IDEAL (association Information sur le développement, l'environnement et l'aménagement local), *Espaces naturels sensibles. Modes de gestion : expériences départementales*, Le Kremlin-Bicêtre, Réseau IDEAL, 1997, 9 p.

Pour autant, elles *ne disposent pas d'outils réglementaires spécifiques* du type « réserve naturelle communale », ne peuvent plus utiliser désormais les réserves naturelles volontaires et ne disposent pas d'un instrument comparable à celui des ENS.

La création d'un outil foncier spécifique[62] ou l'institution de réserves communales de la biodiversité pourraient être expérimentées.

[62] Une recommandation du Comité français de l'UICN n° 03/25 relative à la décentralisation et à la conservation de la nature proposait que soit constitué un patrimoine communal et intercommunal inaliénable d'espaces protégés.

3. - La fragilité des associations de protection de l'environnement

Ces organismes ont été des pionniers sans aucun doute dans tous les pays : la Ligue suisse pour la protection de la nature (*Pro Natura*[63], aujourd'hui) a permis d'établir le premier parc national suisse, en 1909 ; c'est une association qui est à l'origine de la première instance de protection de la nature en Bavière en 1905[64] et l'on ne présente plus le *National Trust*, fondé par trois philanthropes en 1895, et qui est à la tête d'un patrimoine naturel de 2 500 km² et d'un linéaire côtier de 1 100 km[65]. En France, c'est en août 1912, six mois après sa création, que la Ligue française pour la protection des oiseaux[66] obtint du préfet des Côtes-d'Armor la protection de l'archipel des Sept-Iles contre les chasseurs de macareux moines, sa location en 1929 et son classement en réserve naturelle, en 1976… Quatorze ans après la première protection des Sept-Iles, en 1926, la Société nationale d'acclimatation de France, créa une réserve zoologique et botanique, en assumant la gestion administrative et scientifique de terrains camarguais appartenant à la Compagnie des Salins du Midi. Puis l'entreprise salinière proposa, en 1961, de louer ses terrains pour une durée de soixante-quinze ans à la SNPN, location qui permit de remédier à la précarité des conventions précédentes. En 1973, l'Etat a affecté à titre définitif 13 117 hectares au ministère de la Protection de la nature et de l'environnement, en vue d'y installer une réserve naturelle[67] et, deux ans plus tard, paraissait l'acte de classement en *« réserve nationale »*[68].

Les associations françaises sont loin d'égaler leurs homologues étrangères en poids démographique et en puissance financière, alors qu'elles sont tout aussi anciennes, et parfois davantage (la SNPN, fondée en 1854, est la doyenne des associations naturalistes à l'échelle mondiale), et prestigieuses et qu'elles devraient être des partenaires puissants pour une relation équilibrée avec l'Etat.

Elles s'en distinguent par un moindre nombre d'adhérents (33 000 membres pour la LPO fondée en 1912) tandis que les grandes associations européennes comptent en général 250 000 membres ou plus[69].

C'est à une association que les Français font le plus confiance pour défendre l'environnement[70], mais ce n'est pas aux associations de défense de l'environnement que nos concitoyens donnent le plus. Cette difficulté est si réelle que le WWF-France a dû changer de statut et devenir une fondation reconnue d'utilité publique en 2004 (immobilisant 7,5 millions d'euros

---

63 La principale organisation de protection de la nature de Suisse œuvre pour la conservation à long terme des habitats et des espèces animales et végétales du pays. Elle a permis d'établir le Parc national suisse à la commission et au financement duquel elle participe (170,33 km², canton des Grisons) et gère 601 réserves naturelles dans tout le pays (390 km²). L'organisation compte 102 125 membres. Son budget est de 28,7 millions de francs suisses (18 M€) (*Rapport annuel 2005*, Bâle, Pro Natura, 2006, 46 p., p. 16, 30, 36 et 40).

64 Cf. annexe III, p. 35.

65 Cf. annexe III, p. 37.

66 La section ornithologique de la *Société nationale d'acclimatation de France*, fondée et présidée par Magaud d'Aubusson, est à l'origine de sa création.

67 Arrêté du 22 février 1973, *JO* du 13 mars, p. 2741.

68 Sans doute parce que l'Etat est le seul propriétaire des terrains, situés en quasi-totalité sur le domaine public [seulement 75 hectares appartiennent au domaine privé de l'Etat (digue à la mer et sud de la réserve), soit 0,6 % de la superficie de celle-ci] : Arrêté du 24 avril 1975 portant création de la réserve zoologique et botanique de Camargue dite Réserve nationale de Camargue (Bouches-du-Rhône), *JO* 10 du mai 1975, p. 4721.

69 Par exemple : *Pro Natura* (1909, Suisse, 102 125 membres ; budget : 18 M€) ; *NABU* (1899, Allemagne, 400 000 membres ; 17,8 M€ de budget ; ressources propres : 81,7 % budget) ; *BUND* (1975, Allemagne, 391 931 membres ; 13,17 M€ de budget ; ressources propres : 82,6 % budget) ; *National Trust* (1895, Angleterre + Pays de Galles + Irlande du Nord, 3 400 000 membres ; 499 M€ de budget ; cotisations : 137,2 M€ soit 27,5 % du budget) ; *National Trust for Scotland* (1931, Ecosse, 276 000 membres ; 52,9 M€ de budget ; cotisations : 7 M€ soit 13,5 % du budget) ; *WWF Italie* (1965 ; 260 000 membres ; ressources fondées entièrement sur les dons, le mécénat et les legs : http://www.wwf.it).

70 C. CANS, « Associations agrées de protection de l'environnement », *Juris-Classeur Environnement*, fasc. 240, § 11.

pour sa dotation initiale) afin d'inscrire ses actions dans la durée et éventuellement abriter d'autres fonds[71].

Les cotisations versées par les sociétaires, les dons manuels et les dons d'établissements d'utilité publique, pour les associations déclarées, auxquels s'ajoutent les dons et legs pour les associations reconnues d'utilité publique, forment les ressources propres de ces organismes. Les recettes privées ne représentent que 46 % des ressources budgétaires des associations (recettes d'activité 31 %, cotisations 10 %, dons et mécénat 5 %)[72]. Les ressources publiques s'élèvent à 54 % de leur budget[73]. On ne dispose pas de statistiques précises pour les associations de défense de l'environnement, mais les aspects financiers constituent leur principale difficulté[74] et elles sont peu nombreuses à ne pas dépendre de financements publics.

Elles se différencient donc également des organisations étrangères par une proportion plus considérable des dotations des personnes publiques dans leur budget, ce qui n'est pas de nature à renforcer leur autonomie d'action puisque le risque d'instrumentalisation est plus important. Cela n'est pas non plus de nature à accroître leur pérennité voire leur survie si leur budget dépend très fortement de l'Etat ou d'autres collectivités publiques.

Cette situation de faiblesse des associations est d'autant plus paradoxale qu'elles ont été et sont les grands acteurs de la biodiversité. En effet, les associations gèrent la moitié des réserves naturelles (52,2 %) et le tiers de leur superficie[75] (c'était même près des deux tiers de la superficie classée avant la parution du décret n° 2006-1211 du 3 octobre 2006 qui crée la réserve naturelle des Terres australes françaises[76], couvrant 700 000 hectares et gérée par l'Etat). De leur côté, les conservatoires régionaux des espaces naturels, ou départementaux le cas échéant, disposent de la maîtrise foncière ou d'usage de 790 km², ce qui est comparable à la superficie acquise par les départements au titre des espaces naturels sensibles (700 km²)[77]. Elles sont également des forces de proposition et participent aux organismes consultatifs nationaux et locaux.

L'association qui paraît être la plus autonome est Greenpeace-France mais elle se range davantage dans la catégorie des associations de protestation et de sensibilisation plus que dans la famille des gestionnaires de la biodiversité. L'autonomie des associations est très variable : certaines ne vivent que de dons et cotisations telles que la Ligue ROC pour la préservation de la faune sauvage et la défense des non-chasseurs ; à l'autre bout de la chaîne on situerait Réserves naturelles de France dont le budget dépend principalement des crédits du ministère de l'Ecologie, ce qui la rapproche d'une association para-administrative[78]. Plus simplement, l'Etat gagnerait en transparence et en lisibilité d'action en assumant directement ses prérogatives. Tel n'est pas le cas puisque la fédération des gestionnaires de réserves naturelles a été désignée comme opérateur de

---

[71] Ses recettes représentent aujourd'hui 10 millions d'euros, ainsi réparties : dons et legs de particuliers (54 %), mécénat des entreprises (22 %), produits financiers (13 %) et contrats publics (11 %) : *Rapport d'activité 2005*, Paris, WWF-France, 2006, 20 p., p. 3.

[72] Conseil national de la vie associative, *Bilan de la vie associative 2000-2002*, Paris, Doc. fr., 2003, 301 p., p. 131 ; V. TCHERNONOG, *Logiques associatives et financement du secteur associatif. Eléments de cadrage*, rapport d'étude CNRS-Matisse, Paris, Ministère de l'Emploi et de la Solidarité, 2000, 100 p., p. 40-41.

[73] Financements provenant de l'Etat pour 15 %, des communes pour 15 %, des départements pour 9 %, des organismes sociaux pour 9 %, des régions pour 3 %, de l'Union européenne pour 1 % et d'autres contributeurs pour 2 %.

[74] Dans une étude réalisée en 1997 par les Amis de la Terre et Entreprises pour l'environnement, consacrée aux associations de défense de l'environnement, toutes catégories confondues, 53 % d'entre elles déclaraient un budget annuel inférieur à 15 244,90 euros. Le budget moyen d'un conservatoire d'espaces naturels se situe autour de 460 000 euros : C.M. VADROT, Dix ans de conservatoires régionaux, *Env. Mag*. févr. 1999, n° 1574, p. 22-23.

[75] Annexe V, figure 1, p. 42.

[76] *JO* du 4 octobre, p. 14673.

[77] Cf. le tableau des superficies sous protection foncière, annexe V, figure 3, p. 42.

[78] Procédé par lequel une mission de service public est confiée à un organisme qui n'est pas soumis aux règles de la commande publique, au statut de la fonction publique, etc.

l'Etat dans le cadre de la mise en œuvre de la LOLF[79]. « La notion d'opérateur a été définie par le comité des normes comptables comme étant *« une entité contrôlée par l'Etat, le contrôle étant défini comme la capacité de l'Etat à maîtriser l'activité opérationnelle et financière d'une autre entité, de manière à en retirer un avantage et/ou à assurer les risques de cette activité* ». Cette entité dispose d'une personnalité juridique et morale distincte de celle de l'Etat et répond aux critères suivants : activité non-marchande, financée majoritairement par l'Etat, missions et objectifs définis par l'Etat et activité étroitement encadrée par l'Etat »[80]. Entre les deux extrémités se situent les fédérations réseaux (*Espaces naturels de France* pour les conservatoires régionaux et départementaux des espaces naturels et la Fédération des parcs naturels régionaux de France[81]) et les sociétés savantes (LPO, SNPN).

En attendant un éventuel statut européen des associations, un rapport remis au Premier ministre préconise la mise en place, à l'échelle nationale, d'un « statut d'intérêt sociétal » qui « doit s'inscrire dans les objectifs de transparence (gestion financière, commissaire aux comptes préalable à la reconnaissance d'intérêt sociétal, éthique associative), de sécurité juridique (pour les associations et les donateurs privés dans le domaine fiscal), de simplification (dans les rapports entre l'Etat et les associations, guide des associations) et de visibilité (communication nationale sur le monde associatif) »[82].

On ne peut que souscrire à ces améliorations générales, sans méconnaître la spécificité des associations environnementales, et faire quelques suggestions complémentaires.

Certaines améliorations reviennent aux intéressés. D'autres relèvent des pouvoirs publics, telles que des incitations financières et fiscales en s'inspirant au besoin et le cas échéant du secteur social et du domaine culturel qui sont plus vivants du fait du grand nombre de créations d'associations[83] et de la grande part de la générosité du public qu'ils drainent.

Renforcer le rôle des associations en les associant systématiquement aux stratégies, opérations, procédures et organismes intéressant la biodiversité et sa protection. Favoriser un accroissement et une diversification de leurs moyens financiers.

---

[79] Discours de la ministre de l'Ecologie et du Développement durable à la clôture de l'assemblée générale de Réserves naturelles de France, le 28 avril 2006.

[80] A. LAMBERT, D. MIGAUD, *La mise en œuvre de la loi organique relative aux lois de finances*, Paris, Ministère de l'économie, des finances et de l'industrie, septembre 2005, 99 p., p. 70.

[81] La fédération des parcs naturels régionaux, de nature associative, intervient dans les procédures afférentes en étant consultée, au même titre que le Conseil national de la protection de la nature, sur les décisions de classement, de renouvellement de classement ou de déclassement des PNR (C. env., art. R. 333-9). L'association dépasse même le strict cadre de l'animation du réseau : très active (études, colloques, etc.), elle rend compte dans ses rapports annuels de son activité de lobbying, notamment auprès des parlementaires, ce qui peut expliquer les améliorations régulières et sur-mesure du régime de ces parcs.

[82] J.P. DECOOL, *Des associations, en général... Vers une éthique sociétale*, Paris, Premier ministre, mai 2005, 110 p., p. 91.

[83] Quatre domaines fédèrent la majorité des créations d'associations, sur les quinze recensés par le *Journal Officiel* : culture (21,2 %), secteur social (15,9 %), sports (13,3 %) et loisirs (13,8 %) (Centre d'étude et de recherche sur la philanthropie, *Evolution de la vie associative-Etat des lieux*, Boulogne-Billancourt, Cerphi, 2005, 5 p., p. 4 ; http ://www.cerphi.org).

4. - Les déficiences relatives à la participation du public

Le champ d'investigation est large pour favoriser la participation du public : campagnes publiques d'information, généralisation des référendums, organisation et diffusion de débats publics, etc. On se limitera à exposer trois propositions de nature à renforcer la démocratie participative dans le domaine de la biodiversité.

4.1. - La modeste représentation des usagers

Le programme des Verts[84] contient des idées intéressantes sur ce point (référendums ; débats publics ; débats budgétaires) parmi lesquelles la généralisation des comités d'usagers, qui pourrait être appliquée au domaine de la biodiversité, retient l'attention. On a déjà évoqué à plusieurs reprises la participation d'usagers à différentes instances.

Une généralisation pourrait s'inspirer des *commissions locales de l'eau* qui sont compétentes pour élaborer, réviser et suivre l'application des schémas d'aménagement et de gestion des eaux : elles comprennent pour moitié des représentants des collectivités territoriales et des établissements publics locaux, qui désignent en leur sein le président, pour un quart des représentants des usagers, des propriétaires riverains, des organisations professionnelles et des associations concernées et pour un quart des représentants de l'Etat et de ses établissements publics (C. env., art. L. 212-4).

4.2. - La disparité des régimes des enquêtes publiques

Une grande hétérogénéité a pu être relevée en examinant les procédures de création des instruments de protection de la biodiversité, sans qu'elle repose sur des fondements solides (hiatus réserves naturelles/parcs nationaux, par exemple). Même si ce n'est pas l'apanage de ce secteur du droit de l'environnement, ces distinctions sont très nombreuses pour une quantité relativement limitée d'instruments. Sans affiner l'analyse, quatre situations sont envisageables :

- *aucune* enquête n'est prévue par les textes (arrêté de biotope ; arrêté de biotope sur le domaine public maritime ; site inscrit ; site Natura 2000 ; DOCOB ; directive paysagère[85] ; outils contractuels) : des enquêtes sont parfois réalisées dans la pratique (arrêté de biotope, mais le juge, à juste titre, ne la retient pas comme une obligation) ;
- une enquête *spécifique* (dite « administrative ») : site classé (C. env., art. L. 341-1 et R. 341-4) ;
- une enquête publique *régie en tout ou partie par le Code de l'expropriation* : forêt de protection (C. for., art. R. 411-4) ; réserve naturelle nationale (C. env., art. R. 332-2) ; réserve naturelle régionale (C. env., art. R. 332-32) ; réserve naturelle de la CT de Corse (C. env., art. R. 332-50) ; périmètre de protection des réserves naturelles (C. env., art. L. 332-16) ; zone de protection du patrimoine architectural, urbain et paysager (C. patr., art. L. 642-2) ;
- une enquête publique *régie par le Code de l'environnement* : parc national (C. env., art. R. 331-8) ; parc naturel régional (C. env., art. R. 333-6-1) ; périmètre d'intervention d'un espace agricole et naturel périurbain (C. urb., art. R. 143-).

---

[84] *Le monde change. Avec les Verts changeons le monde*, Les Verts, 3 août 2006, 78 p., p. 64-65.

[85] Une simple « mise à disposition est organisée » : C. env., art. L. 350-1.

Uniformiser le régime des enquêtes publiques, en adoptant celui du Code de l'environnement[86], le cas échéant en se limitant aux instruments valant servitude d'utilité publique. Une modernisation et une amélioration des modalités de celles-ci pourraient être un préalable.

4.3. - L'absence de reconnaissance publique de l'initiative privée

Depuis la disparition des réserves naturelles volontaires, en 2002, il manque un outil permettant de manière aussi complète (la réserve naturelle régionale ne suffit pas) la reconnaissance par les autorités administratives de la valeur écologique de terrains appartenant à des personnes privées, singulièrement les particuliers. Or, pour ne citer qu'eux, il existe un grand nombre de refuges de la Ligue pour la protection des oiseaux[87] et il s'en crée plus d'un millier chaque année. Parallèlement, la Société nationale pour la protection de la nature souhaite relancer sa politique des « réserves naturelles libres ».

De même, les travaux de restauration écologique pourraient être encouragés financièrement et fiscalement comme les travaux sur les monuments historiques, avec ou sans ouverture au public. Sur ce point, les avancées dans le domaine de la protection du patrimoine culturel et les expériences menées par les pays anglo-saxons pourraient être exploitées.

Reconnaître financièrement et fiscalement l'effort écologique des particuliers.

[86] Un rapport conjoint IGE-CGPC de 2005 préconise la définition d'un « modèle unique d'enquête » (actuelle enquête Bouchardeau) et une meilleure articulation entre débat public, concertation préalable et enquête publique : M. BURDEAU et al., *Rapport sur la simplification des enquêtes publiques*, Paris, MEDD (IGE/04/023bis), novembre 2005, 137 p.

[87] Au 1er juin 2006, 11 067 refuges LPO totalisent 281,32 km². Leur superficie est comprise entre quelques mètres carrés (jardin familial strasbourgeois) et 4,7 km² (forêt de Grimbosq, ville de Caen) (source LPO : http://www.lpo.fr).

5. - La modique contribution des entreprises à l'effort de biodiversité

Elles ne comptent pas pour l'heure parmi les grands acteurs de la protection de la biodiversité. Au même titre que la générosité du public ne s'oriente pas massivement vers la protection de la nature et de l'environnement[88], le mécénat d'entreprise est un potentiel sous-exploité. En 2005, 18 % des entreprises de plus de 200 personnes ont été des mécènes et apporté 1 milliard d'euros à des projets ou à des associations, sous forme de mécénat financier à 88 %. Les domaines privilégiés sont la solidarité (66 % des entreprises interviennent dans ce secteur), la culture (52 %), le sport (22 %), l'environnement (19 %) et la recherche (11 % grâce à la création des fondations de recherche par le ministère de la Recherche)[89].

Au titre du mécénat naturel, on relève l'exemple de la Fondation d'entreprise Nature et Découvertes. Très active, créée en 1994 sous l'égide de la Fondation de France, elle finance des projets présentés par les associations pour protéger, acquérir ou aménager des sites naturels, protéger les espèces, sensibiliser à la protection de l'environnement. La société verse annuellement 10 % de ses bénéfices nets à sa fondation, ce qui a représenté un budget de 666 000 euros en 2005[90]. Ainsi, elle a contribué en 2002 au financement du programme de surveillance des sites de nidification de l'Aigle de Bonelli (*Hieraaetus fasciatus*), à hauteur de 50 000 euros (budget total de l'opération : 697 590 euros) menée par l'association GRIVE (Groupement de recherche et d'information sur les vertébrés et l'environnement). Depuis 2003, la fondation d'entreprise s'est engagée à privilégier la protection des zones humides et du littoral : 100 projets ont été financés pour un montant de 520 000 euros.

Une analyse des raisons pour lesquelles les entreprises participent peu financièrement à la protection de l'environnement apparaît comme un préliminaire. Les entreprises devraient être associées à la protection de la biodiversité par d'autres biais que des mesures compensatoires des atteintes à l'environnement, des opérations ponctuelles, spécifiques et à court terme, ou des rapports environnementaux annuels[91]. Elles se devraient de prendre en compte la protection de la biodiversité dans l'ensemble de leurs processus de production[92].

---

[88] Selon le WWF-France, seulement « 5 % de la générosité en France » (*Rapport d'activité 2005*, Paris, WWF-France, 2006, 20 p., p. 3).

[89] *Résultat de l'enquête nationale ADMICAL-CSA. Les chiffres clés du mécénat d'entreprise 2005*, Paris, ADMICAL, mars 2006, 16 p. (http://www.admical.org).

[90] Depuis sa création, la fondation a financé 600 projets pour un montant total de 4 millions d'euros (source : http://www.natureetdecouvertes.com). Elle est adhérente de l'UICN depuis 2005.

[91] En effet, il est désormais imposé aux sociétés dont les titres sont admis aux négociations sur une marché réglementé (sociétés cotées) de produire chaque année un « rapport environnemental ». Le rapport annuel du conseil d'administration (ou du directoire) présenté à l'assemblée générale des actionnaires doit en effet comporter des informations sur la manière dont la société prend en compte les conséquences sociales et environnementales de son activité, notamment les mesures prises pour limiter les atteintes aux milieux naturels : C. commerce, art. L. 225-102-1 (L. n° 2001-420 du 15 mai 2001 relative aux nouvelles régulations économiques, art. 116, *JO* du 16 mai, p. 7776).

[92] Voir notamment : E. DELANNOY, Comment intégrer le « vivant » dans les stratégies d'entreprises ? (http://www.biodiversite2007.org, rubrique Contributions citoyennes).

Définir la protection de la biodiversité comme une priorité et en tirer les conséquences sur le plan financier et fiscal (hausse des taux de réduction d'impôts, etc.). L'existence d'un opérateur privilégié, une agence, serait de nature à favoriser cette participation des entreprises comme cela a pu être le cas pour le Conservatoire du littoral avec la fondation ELF[93] ou pour le parc national de Port-Cros avec la fondation d'entreprise Total[94].
Conduire une réflexion sur la diversification des opérations que pourraient mener les entreprises en faveur de la biodiversité et à leur facilitation qui ne se limiteraient pas à une stricte contribution financière (partenariats, mises à disposition de personnes, de matériel, de terrains, de locaux, etc.)

_____

_____

[93] J. ROLAND, Fondation EDF. 9 ans déjà, *La Lettre des réserves naturelles,* décembre 1999, n° 53, p. 4.
[94] *Décision Environnement,* janvier 1992, n° 2, p. 67 et octobre 1993, n° 20, p. 13 ; L. GIRARD, L'environnement, faire-valoir des « pollueurs », *Le Monde*, 5 juin 2002, p. 24.

ANNEXES

ANNEXE I. - LISTE DES TEXTES ET DOCUMENTS EXPLOITES, PAR THEME

DECENTRALISATION CULTURELLE

Code du patrimoine, art. L. 642-1.

Loi n° 83-8 du 7 janvier 1983 relative à la répartition des compétences entre les communes, les départements, les régions et l'Etat, art. 69 à 72, *JO* du 9 janvier 1983, p. 215.

Loi n° 2002-276 du 27 février 2002 relative à la démocratie de proximité, *JO* du 28 février 2002, p. 3808 ; rect. *JO* du 24 décembre 2002, p. 21500.

Loi n° 2004-809 du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales, *JO* du 17 août 2004, p. 14545.

Décret n°84-304 du 25 avril 1984 relatif aux zones de protection du patrimoine architectural, urbain et paysager, *JO* du 27 avril 1984, p. 1258

Décret n° 2005-834 du 20 juillet 2005 pris en application de l'art. 95 de la loi n° 2004-809 du 13 août 2004 (…) et relatif aux services chargés des opérations d'inventaire général du patrimoine culturel, *JO* du 23 juillet 2005, p. 12024.

Décret n° 2005-835 du 20 juillet 2005 pris en application de l'art. 95 de la loi n° 2004-809 du 13 août 2004 (…) et relatif au contrôle scientifique et technique de l'Etat en matière d'inventaire général du patrimoine culturel et au Conseil national de l'inventaire général du patrimoine culturel, *JO* du 23 juillet 2005, p. 12024.

Décret n° 2005-836 du 20 juillet 2005 pris en application de l'art. 97 de la loi n° 2004-809 du 13 août 2004 (…) et relatif aux conditions de transfert de la propriété de monuments historiques aux collectivités territoriales, *JO* du 23 juillet 2005, p. 12025.

Décret n° 2005-837 du 20 juillet 2005 pris en application de l'art. 99 de la loi n° 2004-809 du 13 août 2004 (…) et relatif à la maîtrise d'œuvre de certains travaux portant sur les monuments historiques classés et à la définition du patrimoine rural non protégé au titre des monuments historiques, *JO* du 23 juillet 2005, p. 12032.

Circulaire n° 85-45 du 1er juillet 1985 relative aux zones de protection du patrimoine architectural et urbain, *BOMELT* du 4 septembre 1985, n° 1071-85/32 ; *Mon. TP* du 30 septembre 1985, n° 38, p. 26.

Circulaire n° 2002-001 du 7 janvier 2002 relative aux protocoles de décentralisation culturelle en 2002, *BOMCC* de janvier-février 2002, n° 129, p. 61.

Circulaire n° 2002-004 du 20 février 2002 relative à l'application de la loi démocratie de proximité, *BOMCC* de janvier-février 2002, n° 129, p. 30.

Circulaire n° 2005-14 du 1er août 2005 relative aux modalités d'application des art. 95, 97 et 99 de la loi n° 2004-809 du 13 août 2004 (…), *BOMCC* de juillet-août 2005, n° 150, p. 26.

BADY (Jean-Pierre), SANSON (Marc). - Réflexions et propositions pour une politique nationale du patrimoine (Etat, collectivités territoriales et secteur privé) ». - Paris : Ministère de la Culture et de la Communication (Commission « Patrimoine et décentralisation »), 2002. - 55 p.

GEST (Alain). - Rapport d'information déposé par la Commission des Lois constitutionnelles (…) sur la mise en application de la loi n° 2004-809 du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales. - *JO Doc.*, AN, sess. ord. de 2005-2006, 28 juin 2006. - n° 3199. - 166 p.

MERCIER (Michel). - Rapport d'information fait au nom de la mission commune d'information chargée de dresser le bilan de la décentralisation et de proposer des améliorations de nature à faciliter l'exercice des compétences locales : Pour une République territoriale, l'unité dans la diversité. - *JO Doc.*, Sénat, sess. ord. de 1999-2000, 28 juin 2000. - n° 447, tome I. - 614 p.

GUILLARD (David). - Les établissements publics de coopération culturelle : premier bilan. - *AJDA* 2006, p. 183.

PONTIER (Jean-Marie). - Le patrimoine culturel change de mains. - *JCP A* 2005, n° 1-2, comm. 1011, p. 42.

PONTIER (Jean-Marie). - Les protocoles de décentralisation culturelle : bilan et perspectives. - *JCP A* 2005, n° 48, comm. 1374, p. 1765.

PONTIER (Jean-Marie). - Transferts de compétence et décentralisation dans le domaine du patrimoine : à propos de la loi du 27 février 2002. - *AJDA* 2002, p. 794.

ESPACES AGRICOLES ET NATURELS PERIURBAINS (EANP)

Code de l'urbanisme, art. L. 143-1 à L. 143-6 (Loi n° 2005-157 du 23 février 2005 relative au développement des territoires ruraux, art. 73, *JO* du 24 février 2005, p. 3073).

Code de l'urbanisme, art. R. 143-1 à R. 143-9 (Décret nº 2006-821 du 7 juillet 2006 relatif à la protection et à la mise en valeur des espaces agricoles et naturels périurbains et modifiant le Code de l'urbanisme et le Code rural, *JO* du 9 juillet 2006, p. 10318).

MAKOWIAK (Jessica). - Les espaces ruraux et naturels à l'épreuve du développement durable. - *AJDA* 2005, p. 1268.

ESPACES NATURELS SENSIBLES DES DEPARTEMENTS

Code de l'urbanisme, art. L. 142-1 à L. 142-13 et R. 142-1 à R. 142-19.

Recommandation du Comité français de l'UICN n° 03/25 relative à la décentralisation et à la conservation de la nature.

BALLAND (Pierre) et al. - La contribution des départements à la politique de protection des espaces naturels : rapport conjoint de l'Inspection générale de l'environnement, du Conseil général du génie rural, des eaux et des forêts et du Conseil général des ponts

et chaussées. - Paris : Ministère de l'Ecologie et du Développement durable (IGE/02/027), 5 mars 2003. - 101 p. - (notamment p. 31.)
SERVICE ETUDES DU RESEAU IDEAL. - Espaces naturels sensibles. Modes de gestion : expériences départementales. - Le Kremlin Bicêtre : Réseau IDEAL (association Information sur le développement, l'environnement et l'aménagement local), 1997. - 9 p.
Les espaces naturels sensibles des départements. - Actes de la journée d'études IUP Droit de l'urbanisme et de l'immobilier : Narbonne, 13 octobre 2005. - *Revue juridique de l'environnement*. - n° 2/2006, p. 125-191.

ETABLISSEMENTS PUBLICS TERRITORIAUX DE BASSIN

Code de l'environnement, art. L. 213-10.
Loi n° 2003-699 du 30 juillet 2003 relative à la prévention des risques technologiques et naturels et à la réparation des dommages, art. 46, *JO* du 31 juillet 2003, p. 130.
Loi n° 2005-157 du 23 février 2005 relative au développement des territoires ruraux, art. 136, II, *JO* du 24 février 2005, p. 3073.
Décret n° 2005-115 du 7 février 2005 portant application des articles L. 211-7 et L. 213-10 du Code de l'environnement et de l'article L. 151-37-1 du Code rural, *JO* du 12 février 2005, p. 2418.
Arrêté du 7 février 2005 relatif à la délimitation du périmètre d'intervention de l'établissement public territorial de bassin, *JO* du 12 février 2005, p. 2422.
Circulaire MEDD/SDMAGE/BPIGR/CCG du 9 janvier 2006 relative à la reconnaissance officielle des établissements publics territoriaux de bassin, *BOMEDD* du 28 février 2006, n° 2006/4, p. 4.
VENOT (Alain). - Rapport fait au nom de la Commission des affaires économiques, de l'environnement et du territoire sur le projet de loi, adopté par le Sénat (n° 606), relatif à la prévention des risques technologiques et naturels et à la réparation des dommages. - *JO Doc.*, AN, sess. ord. de 2002-2003, 26 février 2003. - n° 635. - 276 p.

ETABLISSEMENTS PUBLICS DE COOPERATION CULTURELLE

Code général des collectivités territoriales, art. L. 1431-1 à L. 1431-9 (loi n° 2002-6 du 4 janvier 2002 relative à la création d'établissements publics de coopération culturelle, *JO* du 5 janvier 2002, p. 309 ; loi n° 2006-723 du 22 juin 2006 modifiant le Code général des collectivités territoriales et la loi n° 2002-6 du 4 janvier 2002 relative à la création d'établissements publics de coopération culturelle, *JO* du 23 juin 2006, p. 9427).
Code général des collectivités territoriales, art. R. 1431-1 à R. 1431-21 (décret n° 2002-1172 du 11 septembre 2002 relatif aux établissements publics de coopération culturelle et modifiant la partie Réglementaire du Code général des collectivités territoriales, *JO* du 18 septembre 2002, p. 15370).
RENAR (Ivan) et al. - Rapport sur la proposition de loi portant création d'établissements publics à caractère culturel - *JO Doc.*, Sénat, sess. ord. de 2000-2001, 6 juin 2001. - n° 357. - 45 p.
RENAR (Ivan). - Rapport d'information sur l'application de la loi n° 2002-6 du 4 janvier 2002 relative à la création d'établissements publics de coopération culturelle. - *JO Doc.*, Sénat, sess. ord. de 2005-2006, 19 octobre 2005. - n° 32. - 81 p.
RENAR (Ivan) et al. - Rapport sur la proposition de loi modifiant le Code général des collectivités territoriales et la loi n° 2002-6 du 4 janvier 2002 relative à la création d'établissements publics à caractère culturel, *JO Doc.*, Sénat, sess. ord. de 2005-2006, 21 mars 2006, n° 265, 26 p.
GUILLARD (David). - Les établissements publics de coopération culturelle : premier bilan, *AJDA* 2006, p. 183-188.
PONTIER (Jean-Marie). - L'établissement public de coopération culturelle, un nouvel outil juridique pour la culture ? - *AJDA* 2002, p. 430s.

GIP ENVIRONNEMENT

Code de l'environnement, art. L. 131-8 (loi n° 95-101 du 2 février 1995 relative au renforcement de la protection de l'environnement, art. 57, *JO* du 3 février 1995, p. 1840).
Code de l'environnement, art. D. 131-27 à D. 131-34 (décret n° 95-636 du 6 mai 1995 modifié, relatif aux groupements d'intérêt public constitués pour exercer des activités dans le domaine de l'environnement, *JO* du 7 mai 1995, p. 7617).
Code de l'environnement, art. L. 331-3 (loi n° 2006-436 du 14 avril 2006 relative aux parcs nationaux, aux parcs naturels marins et aux parcs naturels régionaux, art. 3, *JO* du 15 avril 2006, p. 5682).
Code de l'environnement, art. L. 332-8 (loi n° 2002-276 du 27 février 2002 relative à la démocratie de proximité, art. 109, II, E, *JO* du 28 févr. 2002, p. 3808).
Code de l'environnement, art. R. 331-2 et art. R. 331-7 (décret n° 2006-944 du 28 juillet 2006 relatif aux parcs nationaux et modifiant notamment le code de l'environnement, art. 1er, *JO* du 29 juillet 2006, p. 11337).
GIRAN (Jean-Pierre). - Les parcs nationaux : une référence pour la France, une chance pour ses territoires. - Paris : Premier ministre, juin 2003. - 89 p.
GLASS (Bernard). - Un projet territorial, patrimonial et partagé pour le massif de Fontainebleau. - Paris : Ministère de l'Aménagement du territoire et de l'Environnement (IGE/00/038), 25 octobre 2001. - 16 p.

LE GRAND (Jean-François). - Rapport fait au nom de la Commission des Affaires économiques et du Plan sur le projet de loi relatif au renforcement de la protection de l'environnement. - *JO Doc.*, Sénat, 1re sess. ord. de 1994-1995, 21 décembre 1994. - n° 190. - 164 p.

PROGRAMMES POLITIQUES

LES VERTS. - Le monde change : avec les Verts changeons le monde. - Paris : Les Verts, 3 août 2006. - 78 p. - (p. 64-65.)
PARTI SOCIALISTE. - Réussir ensemble le changement : le projet socialiste pour la France. - Paris : PS, 12 juillet 2006. - 35 p. - (p. 13, 23-24.)
UNION POUR UN MOUVEMENT POPULAIRE. - Construisons la France d'après. Un projet, une équipe : Contrat de législature 2007-2012. - Paris : UMP, novembre 2006. - 45 p. - (pp. 14, 17.)

RESEAUX D'ACTEURS

Code de l'environnement, art. L. 331-29 (loi n° 2006-436 du 14 avril 2006 relative aux parcs nationaux, aux parcs naturels marins et aux parcs naturels régionaux, art. 11, *JO* du 15 avril 2006, p. 5682).
Code de l'environnement, art. L. 334-1 (loi n° 2006-436 du 14 avril 2006 relative aux parcs nationaux, aux parcs naturels marins et aux parcs naturels régionaux, art. 18, *JO* du 15 avril 2006, p. 5682).
Code de l'environnement, art. L. 422-27 (loi n° 2005-157 du 23 février 2005 relative au développement des territoires ruraux, art. 164-I, *JO* du 24 février 2005, p. 3073).
LANG (Pierre). - Les réserves de chasse. - Paris : Premier ministre, mars 2004. - 294 p. - (p. 13.)
GIRAN (Jean-Pierre). - Les parcs nationaux : une référence pour la France, une chance pour ses territoires. - Paris : Premier ministre, juin 2003. - 89 p. - (p. 43.)
FEDERATION DES PARCS NATURELS REGIONAUX DE FRANCE. - Rapport d'activité 2005. - Paris : FPNRF, 2006. - 45 p. - (p. 6-7.)

Liens

Réserves naturelles de France : http://www.espaces-naturels.fr
Espaces naturels de France : http://www.enf.asso.fr
Fédération des parcs naturels régionaux de France : http://www.parcs-naturels-regionaux.fr
Rivages de France : http://www.rivages-de-france.asso.fr
Biodiversité 2007 : http://www.biodiversite2007.org
Pacte écologique : http://www.pacte-ecologique-2007.org

PROTECTION DES ESPECES

Code de l'environnement.
Code rural.
Ordonnance n° 2004-637 du 1er juillet 2004 relative à la simplification de la composition et du fonctionnement des commissions administratives et à la réduction de leur nombre, art. 27-I, *JO* du 2 juillet 2004, p. 12070.
Loi n° 95-101 du 2 février 1995 relative au renforcement de la protection de l'environnement, art. 10 et 30, *JO* du 3 février 1995, p. 1840 ; rectificatif au *JO* du 21 février 1995, p. 2755.
Loi n° 2002-276 du 27 février 2002 relative à la démocratie de proximité, art. 109, *JO* du 28 février 2002, p. 3808 ; rectificatif au *JO* du 24 décembre 2002, p. 21500.
Loi n° 2005-157 du 23 février 2005 relative au développement des territoires ruraux, art. 129, *JO* du 24 février 2005, p. 3073 ; rectificatif au *JO* du 2 mars 2005, p. 3697.
Loi n° 2006-11 du 5 janvier 2006 d'orientation agricole, art. 86, *JO* du 6 janvier 2006, p. 229.
Décret n° 2002-1000 du 17 juillet 2002 relatif à l'Observatoire national de la faune sauvage et de ses habitats et aux modalités de fixation des dates d'ouverture et de fermeture de la chasse aux oiseaux migrateurs, et modifiant le livre II du Code rural (partie Réglementaire), *JO* du 18 juillet 2002, p. 12272.
Circulaire n° 90-95 (90-2115) du 27 juillet 1990 relative à la protection des biotopes nécessaires aux espèces vivant dans les milieux aquatiques (brochure JO n° 1680)
Instruction PN/S2 n° 93-4 du 22 juillet 1993 (brochure JO n° 1680).
Instruction n° 94-3 du 6 juin 1994 relative à la limitation des populations de certaines espèces d'oiseaux (brochure JO n° 1680, p. 443).
COMITE FRANÇAIS DE L'UICN-INEA. - Pour une stratégie nationale des aires protégées. - Paris : Comité français de l'UICN, 2003. - 34 p. - (p. 14.)
MINISTERE DE L'ECOLOGIE ET DU DEVELOPPEMENT DURABLE. - Patrimoine naturel : Les chiffres 2005. - Paris : Ministère de l'Ecologie et du Développement durable, janvier 2005. - 2 p.
MINISTERE DE L'ECOLOGIE ET DU DEVELOPPEMENT DURABLE. - Réponse du ministre de l'Ecologie et du Développement durable n° 103. - *JO Questions réponses*, Sénat, 7 novembre 2002, n° 42, p. 2635.

MINISTERE DE L'ECOLOGIE ET DU DEVELOPPEMENT DURABLE. - Réponse du ministre de l'Ecologie et du Développement durable n° 45729. - *JO Questions réponses*, Assemblée nationale, 8 mars 2005, n° 10, p. 2409.
JO Débats, Sénat, session ordinaire de 2005-2006, séance du 8 novembre 2005, CRI 9 novembre 2005, n° 84, p. 6825-6829.
JO Débats, Assemblée nationale, session ordinaire de 2004-2005, 3e séance du 12 octobre 2004, *CRI* 13 octobre 2004, n° 97 [3], p. 7810-7814.
COUSSAIN (Yves), LEMOINE (Jean-Claude) et SAINT-LEGER (Francis). - Rapport fait au nom de la commission des Affaires économiques, de l'Environnement et du Territoire sur le projet de loi, modifié par le Sénat (n° 1614), relatif au développement des territoires ruraux. - *JO Documents*, Assemblée nationale, session ordinaire de 2004-2005, 29 septembre 2004. - n° 1828. - 504 p. - (p. 194.)
COUSSAIN (Yves), LEMOINE (Jean-Claude) et SAINT-LEGER (Francis). - Rapport fait au nom de la commission mixte paritaire chargée de proposer un texte sur les dispositions restant en discussion du projet de loi relatif au développement des territoires ruraux. - *JO Documents*, Assemblée nationale, session ordinaire de 2004-2005, 3 février 2005. - n° 2057. - 167 p. - (p. 132.).
DOUSSAN (Isabelle.). - La loi d'orientation agricole et la protection de l'environnement. - *Droit de l'environnement,* avril 2006, n° 137, p. 100.

RÉPUBLIQUE FÉDÉRALE D'ALLEMAGNE

Loi fondamentale (Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland) du 23 mai 1949, modifiée, art. 75, (1), 3.
Bayerisches Staatsministerium für Umwelt, Gesundheit und Verbraucherschutz, Akademie für Naturschutz und Landschaftspflege. - *100 Jahre Kooperativer Naturschutz in Bayern (1906-2006)*. - Munich : LFU-ANL, 2006. - 17 p.
BAYERISCHES LANDESAMT FÜR UMWELT. - *Wasser, Boden, Luft, Natur. Bayerisches Landesamt für Umwelt*. - Augsbourg : LFU, janvier 2006. - 27 p.
BUND FÜR UMWELT UND NATURSCHUTZ DEUTSCHLAND. - *Jahresbericht 2005*. - Berlin : BUND, juillet 2006. - 34 p. - (p. 25.)
NATURSCHUTZBUND DEUTSCHLAND. - *Jahresbericht 2005*. - Bonn-Berlin : NABU, juillet 2006. - 35 p. - (p. 22.)
NABU-STIFTUNG NATIONALES NATURERBE. - *Jahresbericht 2004*. - Berlin : NABU-Stiftung, mai 2005, 19 p.

Liens

Académie bavaroise pour la protection de la nature et l'entretien du paysage-*Akademie für Naturschutz und Landschaftspflege, ANL* - http://www.anl.bayern.de
Agence fédérale pour la conservation de la nature-*Bundesamt für Naturschutz*, BfN - http://www.bfn.de
Fondation bavaroise pour la protection de la nature-*Bayerischer Naturschutzfonds* - http://www.stmugv.bayern.de
Fondation Bund-*BundStiftung* - http://www.bund-stiftung.de
Fondation NABU-*NABU-Stiftung Nationales Naturerbe* - http://www.naturerbe.de
Ligue pour la protection de l'environnement et de la nature-*Bund für Umwelt und Naturschutz Deutschland e.V.*, *BUND* - http://www.bund.net
Ligue pour la protection de la nature**-***Naturschutzbund Deutschland e.V., NABU* - http://www.nabu.de
Ministère fédéral de l'environnement, de la conservation de la nature et de la sûreté nucléaire-*Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit, BMU* - http://www.bmu.de
Ministère pour l'environnement, la santé et la protection des consommateurs de Bavière-*Bayerisches Staatsministerium für Umwelt, Gesundheit und Verbraucherschutz, BayStMUGV* - http://www.stmugv.bayern.de
Office bavarois pour l'environnement-*Landesamt für Umwelt, LFU* - http://www.stmugv.bayern.de

ROYAUME-UNI

COUNTRYSIDE AGENCY. - *Annual Report and Accounts 2004/05*. - London : Stationery Office, 2005. - 53 p. - (p. 16.)
ENGLISH NATURE. - *Annual Report 1 April 2005-31 March 2006*. - Peterborough : English Nature, 2006. - 120 p. - (p. 80, 96.)
ENVIRONMENT AGENCY. - *Annual Report and Accounts 2005/06.* - London : Stationery Office, 2006. - 111 p. - (p. 89.)
THE NATIONAL TRUST FOR PLACES OF HISTORIC INTEREST OR NATURAL BEAUTY. - *Annual Report and Financial Statements 05/06*. - Swindon : National Trust, 2006. - 68 p. - (p. 16, 20.)
THE NATIONAL TRUST FOR SCOTLAND. - *Your Trust in Scotland. Annual Review 2004/2005*. - Edinburgh : The National Trust for Scotland, 2005. - 64 p. - (p. 44-46.)

Liens

Ministère de l'environnement, de l'alimentation et des affaires rurales-*Department for Environment, Food and Rural Affairs, DEFRA* - http://www.defra.gov.uk
Ministère de l'environnement pour l'Irlande du Nord-*Department of the Environment Northern Ireland* - http://www.doeni.gov.uk
Ministère de l'environnement, de l'urbanisme et du paysage du Pays de Galles-*Welsh Assembly Department for Environment, Planning and Countryside* - http://www.countryside.wales.gov.uk
Ministère de l'environnement et des affaires rurales pour l'Ecosse-*Scottish Executive Environment and Rural Affairs Department* - http://www.scotland.gov.uk
Joint Nature Conservation Committee, JNCC - www.jncc.gov.uk

Agence pour l'environnement-*Environment Agency, EA* - http://www.environment-agency.gov.uk
Agence pour le paysage-*Countryside Agency, CA* - http://www.countryside.gov.uk
Forestry Commission - http://www.forestry.gov.uk
Natural England - http://www.english-nature.org.uk
Scottish Natural Heritage - http://www.snh.org.uk
Countryside Council for Wales - http://www.ccw.gov.uk
National Trust for Places of Historic Interest or Natural Beauty - http://www.nationaltrust.org.uk
National Trust for Scotland - http://www.nts.org.uk

STRATEGIES PUBLIQUES

Décret n° 2004-1053 du 5 octobre 2004 relatif aux pôles régionaux de l'Etat et à l'organisation de l'administration territoriale dans les régions, art. 1 et 7, *JO* du 6 octobre 2004, p. 17080.
Circulaire du 19 octobre 2004 relative à la réforme de l'administration territoriale de l'Etat (création de pôles régionaux - organisation des préfectures de région), *JO* du 21 octobre 2004, p. 17813.
Circulaire du 21 mars 2005 relative à la mise en place et modalités de fonctionnement du pôle « environnement et développement durable » auprès du préfet de région, *BOMEDD* du 15 mai 2005, n° 2005/9, p. 5.
Directive nationale d'orientation pour les politiques de l'écologie et du développement durable, Ministère de l'Ecologie et du Développement durable, 11 juillet 2006, non publiée.
BARNIER (Michel). - Rapport d'information déposé par la commission des Finances, de l'Economie générale et du Plan sur la politique de l'environnement. - *JO Doc*., AN, 2de sess. ord. de 1989-1990, 11 avril 1990. - n° 1227. - 130 p.
CHABASON (Lucien), THEYS (Jacques). - Plan national pour l'Environnement : rapport préliminaire en vue du débat d'orientation. - Paris : Secrétariat d'Etat chargé de l'environnement et de la prévention des risques technologiques et naturels majeurs, juin 1990. - 226 p.
COMITE INTERMINISTERIEL POUR LE DEVELOPPEMENT DURABLE. - Stratégie nationale de développement durable. Programmes d'actions : Territoires. - Paris : Premier ministre, 3 juin 2003. - 85 p. - (p. 17-18.)
DELEGATION INTERMINISTERIELLE A L'AMENAGEMENT ET A LA COMPETITIVITE DES TERRITOIRES. - Des « contrats de projets » pour un nouveau partenariat Etat-régions stratégique, efficace et responsable. - Paris : DIACT, 18 juillet 2006. - 6 p.
DELEGATION INTERMINISTERIELLE A L'AMENAGEMENT ET A LA COMPETITIVITE DES TERRITOIRES. - Les « grands projets dans les CPER 2007-2013. Quelques exemples. - Paris : DIACT, 18 juillet 2006 (site http://www.diact.gouv.fr).
MINISTERE DE L'ECOLOGIE ET DU DEVELOPPEMENT DURABLE. - Stratégie nationale de la biodiversité : enjeux, finalités, orientations. - Paris : MEDD, février 2004. - 49 p.
MINISTERE DE L'ECOLOGIE ET DU DEVELOPPEMENT DURABLE. - Plan d'action « Patrimoine naturel ». - Paris : MEDD, novembre 2005. - 16 p. - (p. 5-6.)

ANNEXE II. - LES GRANDES ETAPES DE LA DECENTRALISATION EN MATIERE DE PROTECTION DU PATRIMOINE CULTUREL

Si la protection de la biodiversité est la grande oubliée des évolutions législatives depuis vingt-cinq ans qui interviennent pour décentraliser peu ou prou les compétences, il en va en revanche différemment dans le domaine de la protection du patrimoine culturel, notamment depuis deux ans, comme cette présentation - sommaire - le fait apparaître.

1. - Institution des zones de protection du patrimoine architectural, urbain et paysager[1] (1983)

Ce sont quatre articles de la loi du 7 janvier 1983 relative à la répartition de compétences entre les communes, les départements, les régions et l'Etat, qui ont créé la procédure des ZPPAU(P depuis 1993, loi paysages). La souplesse des ZPPAUP, instrument déconcentré fixant les règles du jeu à l'avance, à l'issue d'une collaboration entre la commune et l'Etat, qui adapte la précision et la rigueur des prescriptions, explique en grande partie leur succès statistique.

Bilan : Après une période d'observation en 1986-1987 (9 approbations), le rythme de création s'est accéléré. Au 31 décembre 2003, 420 ZPPAUP ont été créées[2]. Une vingtaine de ZPPAUP sont approuvées chaque année et leur développement a été une « priorité d'action » du ministère de la Culture et de la Communication[3].

2. - Expérimentation des protocoles de décentralisation culturelle[4] (2001)

Dans le domaine de la protection du patrimoine culturel, des transferts expérimentaux de compétences ont été opérés, généralisant en cela les protocoles de décentralisation culturelle pratiqués en 2000. Sept protocoles ont été conçus en juin 2000 et lancés en 2001, pour trois ans, dotés d'un budget de 2,3 millions d'euros. A la date de la seconde circulaire, la loi DEMOX n'était pas encore promulguée… Le protocole « pilote », signé par le Ministre de la Culture et de la Communication et le Président du Conseil général de l'Isère le 10 décembre 2001, organise l'expérimentation de la décentralisation, par l'instauration d'une coopération entre les services des deux personnes publiques en matière d'inventaire, d'archéologie (établissement de la carte archéologique et gestion du mobilier issu des fouilles), d'architecture et de mise en valeur du patrimoine, par le renforcement des compétences départementales sur le patrimoine non protégé et par la mise en place d'un partenariat pour la programmation des travaux intéressant les immeubles inscrits. Le Conseil général crée un Service de conservation du patrimoine, doté d'un budget propre (160 000 euros). De son côté, l'Etat participe financièrement par l'apport d'une somme de 381 122 euros en 2001, 228 674 euros en 2002 et 152 449 euros en 2003, sous réserve, pour les années 2002 et 2003, de la disponibilité des crédits ouverts au budget du ministère de la Culture.

C'était un premier pas vers une clarification des compétences que recommandait le rapport Mercier[5] : en effet, constatant que les transferts se limitaient, en ce domaine, aux archives et aux bibliothèques, alors que le financement de l'entretien du patrimoine et de l'inventaire des richesses archéologiques, architecturales et patrimoniales était majoritairement apporté par les départements, l'auteur proposait de leur attribuer la compétence en matière d'inventaire.

Aux termes de l'article 111 de la loi du 27 février 2002 relative à la démocratie de proximité, des conventions triennales peuvent confier les compétences de l'Etat aux collectivités territoriales, afin de conduire l'inventaire des monuments historiques, d'instruire les mesures de classement, d'inscrire les immeubles à l'inventaire supplémentaire, de participer aux travaux d'entretien et de réparation et d'autoriser les travaux sur ces immeubles ou ceux situés dans leur champ de visibilité.

Bilan : l'expérimentation est terminée. Le principal commentateur de ces opérations indique qu'un bilan des protocoles a été effectué par l'Inspection générale du ministère de la Culture, mais que les conséquences de cette expérience originale et riche n'ont pas été tirées. Quant aux conventions de l'article 111, aucune application n'a été faite compte tenu du changement de Gouvernement. Cet article s'ajoutait à la pratique précédemment évoquée.

---

1 L. n° 83-8 du 7 janvier 1983 relative à la répartition de compétences entre les communes, les départements, les régions et l'Etat, art. 69 à 72 ; : C. patr., art. L. 642-1 ; décret n° 84-304 et 84-305 du 25 avril 1984 ; circulaire n° 85-45 du 1er juillet 1985 relative aux zones de protection du patrimoine architectural et urbain, *BOMELT* du 4 septembre 1985, n° 1071-85/32 ; *Mon. TP* du 30 septembre 1985, n° 38, p. 26.

2 Rép. min. Cult. n° 11332, *JO QR*, Sénat, 27 mai 2004, n° 22, p. 1121.

3 Directive nationale d'orientation n° 2002/002 du 10 janvier 2002, § 3.2.3, *BOMCC* janvier-février 2002, n° 129, p. 18 ; également *cf.* J.P. BADY, M. SANSON, *Réflexions et propositions pour une politique nationale du patrimoine (Etat, collectivités territoriales et secteur privé*), rapport, Paris, Ministère de la Culture et de la Communication (Commission « Patrimoine et décentralisation »), 2002, 55 p., proposition n° 5, p. 30.

4 Circulaire n° 2002/001 du 7 janvier 2002 relative aux protocoles de décentralisation culturelle en 2002, *BOMCC* janvier-février 2002, n° 129, p. 61 ; L. n° 2002-276 du 27 février 2002 relative à la démocratie de proximité, art. 111, *JO* du 28 février, p. 3808, rect. *JO* du 24 décembre 2002, p. 21500 ; circulaire n° 2002/004 du 20 février 2002 relative à l'application de la loi démocratie de proximité, *BOMCC* janvier-février 2002, n° 129, p. 30. Sur ce thème : J.M. PONTIER, Transferts de compétence et décentralisation dans le domaine du patrimoine. A propos de la loi du 27 février 2002, *AJDA* 2002, p. 794 ; J.M. PONTIER, Les protocoles de décentralisation culturelle - bilan et perspectives, *JCP A* 2005, comm. 1374, p. 1765.

5 M. MERCIER, Rapport d'information fait au nom de la mission commune d'information chargée de dresser le bilan de la décentralisation et de proposer des améliorations de nature à faciliter l'exercice des compétences locales, *JO Doc.*, Sénat, juin 2000, n° 447, tome I, 614 p., p. 529.

3. - Création des établissements publics de coopération culturelle[6] (2002)

Depuis l'adoption d'une proposition de loi, mais l'idée remonte à 1993 au moins, les collectivités territoriales et leurs groupements peuvent constituer avec l'Etat et les établissements publics nationaux (depuis 2006) un établissement public de coopération culturelle (administratif ou industriel et commercial) chargé de la création et de la gestion d'un service public culturel présentant un intérêt pour chacune des personnes morales en cause et contribuant à la réalisation des objectifs nationaux dans le domaine de la culture. Sont toutefois exclus les services qui, par leur nature ou par la loi, ne peuvent être assurés que par la collectivité territoriale elle-même (CGCT, art. L. 1431-1). La création d'un établissement public de coopération culturelle ne peut intervenir qu'à la demande de l'ensemble des collectivités territoriales ou des groupements intéressés, exprimée par des délibérations concordantes de leurs conseils ou de leurs organes délibérants. Elle est arrêtée par le représentant de l'Etat dans la région (niveau interdépartemental ou intérêt national, 2006) ou dans le département siège de l'établissement (CGCT, art. L. 1431-2).

Bilan : une quinzaine d'EPCC.

4. - Régionalisation de l'Inventaire[7] (2004)

Les opérations d'inventaire général des monuments et des richesses artistiques de la France (*« inventaire général du patrimoine culturel »*) sont transférées aux régions et à la collectivité territoriale de Corse depuis le 1er janvier 2005. Elles peuvent confier ensuite aux départements, aux communes ou à leurs groupements, qui en font la demande la conduite des opérations, selon des modalités fixées par convention. L'Etat conserve un pouvoir de contrôle scientifique et technique (normalisation ; rapports régionaux et missions).

Bilan : le Conseil national de l'inventaire général du patrimoine culturel doit se réunir à l'automne 2006 (remplaçant la Commission nationale de l'inventaire général des monuments et des richesses artistiques de la France, qui ne comprenait pas de représentants des collectivités territoriales) ; c'est après son avis que seront fixées par arrêté les normes nationales scientifiques et techniques.

5. - Transfert de propriété de certains monuments historiques aux collectivités territoriales[8] (2004)

L'Etat peut transférer gratuitement aux collectivités territoriales ou à leurs groupements, qui en ont fait la demande, la propriété des immeubles ou objets mobiliers historiques, classés ou inscrits, figurant sur une liste établie par décret en Conseil d'Etat (176 monuments sur 442 appartenant à l'Etat, situés dans les vingt-deux régions métropolitaines et en Guyane).

Bilan : au 10 mai 2006, 107 monuments ont fait l'objet d'une demande d'informations de la part de collectivités territoriales et 27 candidatures ont été signalées ou formulées. Une trentaine d'applications possibles donc.

6. - Transfert aux départements des crédits consacrés à la conservation du patrimoine rural non protégé[9] (2004)

Le patrimoine rural non protégé au titre des monuments historiques mentionné par l'article 99 de la loi du 13 août 2004 est constitué par les édifices, publics ou privés, qui présentent un intérêt du point de vue de la mémoire attachée au cadre bâti des territoires ruraux ou de la préservation de savoir-faire ou qui abritent des objets ou décors protégés au titre des monuments historiques, situés dans des communes rurales et des zones urbaines de faible densité.

Bilan : 11 conventions de mise à disposition de parties de services des DRAC ont été conclues par les préfets et les présidents de conseils généraux.

---

6 L. n° 2002-6 du 4 janvier 2002 relative à la création d'établissements publics de coopération culturelle, *JO* du 5 janvier, p. 309 ; L. n° 2006-723 du 22 juin 2006 modifiant le Code général des collectivités territoriales et la loi n° 2002-6 du 4 janvier 2002 relative à la création d'établissements publics de coopération culturelle, *JO* du 23 juin, p. 9427 ; décret n° 2002-1172 du 11 septembre 2002 relatif aux établissements publics de coopération culturelle, *JO* du 18 septembre, p. 15370. Sur ce point : I. RENAR, Rapport d'information sur l'application de la loi n° 2002-6 du 4 janvier 2002 relative à la création d'établissements publics de coopération culturelle, *JO Doc.*, Sénat, octobre 2005, n° 32, 81 p. ; D. GUILLARD, Les établissements publics de coopération culturelle. Premier bilan, *AJDA* 2006, p. 183.

7 L. n° 2004-809 du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales, art. 95, *JO* du 17 août, p. 14545 ; décret n° 2005-834 du 20 juillet 2005 pris en application de l'article 95 de la loi n° 2004-809 du 13 août 2004 (…) et relatif aux services chargés des opérations d'inventaire général du patrimoine culturel, *JO* du 23 juillet, p. 12024 ; décret n° 2005-835 du 20 juillet 2005 pris en application de l'article 95 de la loi n° 2004-809 du 13 août 2004 (…) et relatif au contrôle scientifique et technique de l'Etat en matière d'inventaire général du patrimoine culturel et au Conseil national de l'inventaire général du patrimoine culturel, *JO* du 23 juillet, p. 12024 ; circulaire n° 2005-14 du 1er août 2005 relative aux modalités d'application des articles 95, 97 et 99 de la loi n° 2004-809 du 13 août 2004 (…), *BOMCC* juillet-août 2005, n° 150, p. 26. Sur ce thème : A. GEST, Rapport d'information sur la mise en application de la loi n° 2004-809 du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales, *JO Doc.*, AN, juin 2006, n° 3199, 166 p. ; J.M. PONTIER, Le patrimoine culturel change de mains, *JCP A* 2005, comm. 1011, p. 42.

8 L. n° 2004-809 du 13 août 2004, art. 97, *JO* du 17 août, p. 14545 ; décret n° 2005-836 du 20 juillet 2005 relatif aux conditions de transfert de la propriété de monuments historiques aux collectivités territoriales, *JO* du 23 juillet, p. 12025 ; circulaire n° 2005-14 du 1er août 2005 précitée. Sur ce thème : A. GEST, Rapport d'information sur la mise en applic. de la loi n° 2004-809 du 13 août 2004 (…), *JO Doc.*, AN, juin 2006, n° 3199, 166 p. ; J.M. PONTIER, Le patrimoine culturel change de mains, *JCP A* 2005, comm. 1011, p. 42.

9 L. n° 2004-809 du 13 août 2004, art. 99, IV, *JO* du 17 août, p. 14545 ; décret n° 2005-837 du 20 juillet 2005 relatif à la maîtrise d'œuvre de certains travaux portant sur les monuments historiques classés et à la définition du patrimoine rural non protégé au titre des monuments historiques, *JO* du 23 juillet, p. 12032 ; circulaire n° 2005-14 du 1er août 2005 précitée. Sur ce thème : A. GEST, Rapport d'information sur la mise en application de la loi n° 2004-809 du 13 août 2004 (…), *JO Doc.*, AN, juin 2006, n° 3199, 166 p. ; Jean-Marie PONTIER, Le patrimoine culturel change de mains, *JCP A* 2005, comm. 1011, p. 42-45.

ANNEXE III. - APERCU DE LA PROTECTION DE LA BIODIVERSITE EN EUROPE

1. En Espagne, le Ministère de l'Environnement (Direction générale pour la biodiversité) édicte les directives et élabore les normes de base pour la protection de l'environnement. Il exerce une tutelle sur les organismes publics tels que l'Organisme autonome des parcs nationaux (OAPN) ou sur la Fondation Biodiversité (1998, *Fundación Biodiversidad*). Ses membres permanents sont le ministère, l'OAPN et l'Agence espagnole de coopération internationale. Elle est l'entité de référence pour la conservation de la biodiversité (aides financières, éducation, coopération internationale). L'administration quotidienne de l'environnement est du ressort des communautés autonomes qui cogèrent par ailleurs les parcs nationaux.

2. Pour la Suisse, l'Office fédéral de l'environnement (OFEV) est le service fédéral compétent en matière d'environnement, il constitue l'un des sept offices dépendant du Département fédéral de l'environnement, des transports, de l'énergie et de la communication (DETEC). Les divisions Nature et paysage et Gestion des espèces sont plus particulièrement chargées de la biodiversité. L'OFEV est chargé de gérer les ressources naturelles selon les principes du développement durable, de prévenir les risques naturels et de lutter contre les pollutions. Il collabore avec les cantons et avec les services fédéraux responsables de protection de l'environnement et dispose d'un budget de 685 millions de francs suisses (431 M€)[1].

La protection de la nature et du patrimoine est du ressort des cantons[2]. La Confédération soutient les cantons dans leurs tâches et légifère sur la protection de la faune et de la flore et sur le maintien de leur milieu naturel dans sa diversité. Elle protège les espèces menacées d'extinction[3]. Ainsi, le gouvernement (Conseil fédéral) définit les critères relatifs aux espaces et espèces à protéger, les objectifs de protection et les délais d'application. Il revient ensuite aux 26 cantons d'exécuter les textes fédéraux, en légiférant pour mettre en application le dispositif et pour protéger les sites d'importance régionale ou locale. Au niveau cantonal, on retrouve sensiblement la même structure qu'au niveau fédéral, avec un office à compétence environnementale spécifique ou intégrée dans des missions socioéconomiques.

3. - République fédérale d'Allemagne

3.1. - Structure administrative

Ce sont les seize Länder qui disposent, en matière de chasse, de protection des sites naturels et des paysages, d'une compétence législative, encadrée par l'Etat fédéral, le Bund, qui édicte les règles générales[4]. La protection et la gestion de la biodiversité relevant des Länder, une grande diversité des politiques et programmes d'actions en résulte. Cette architecture est d'une indéniable richesse, mais elle peut néanmoins être la source d'une hétérogénéité préjudiciable, par exemple, à la constitution d'un réseau cohérent de zones protégées tels que Natura 2000[5].

Au niveau fédéral, l'autorité compétente est le **Ministère de l'environnement, de la conservation de la nature et de la sûreté nucléaire** (*Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit*, *BMU*). Il s'appuie sur trois offices fédéraux, ou agences, dont l'une intervient dans le domaine de la biodiversité[6].

L'**Agence fédérale pour la conservation de la nature** (*Bundesamt für Naturschutz*, *BfN*) est la plus ancienne institution étatique de protection de la nature, en tant que successeur du Bureau des monuments naturels de Prusse (*Staatliche Stelle für Naturdenkmalpflege in Preußen*), fondé en 1906. C'est le seul organisme scientifique fédéral compétent pour la protection nationale et internationale de la nature, des espèces et des paysages : il conseille le Bund et les Länder sur la protection de la nature ; il conçoit les projets de protection (recherche) ; il est responsable de la politique Natura 2000 pour la zone économique exclusive de la Mer du Nord et de la Mer Baltique (de l'identification à la gestion) ; enfin, il diffuse auprès du public les données, informations et publications scientifiques.

Au niveau des **Länder** on retrouve à peu près la même structure qu'au niveau fédéral. On prendra l'exemple de la **Bavière**, le Land le plus vaste (70 550 km²), le plus ancien, le plus agricole et le plus environnementaliste.

La Bavière peut se targuer d'une tradition protectrice séculaire. Un Comité pour l'entretien de la nature a été fondé en 1905 par une douzaine d'associations, sociétés géographiques, botaniques, ornithologiques, le Club alpin de Munich, pour protéger les sites et les monuments naturels tels que les blocs erratiques ou les arbres (*Landesausschuß für Naturpflege*). Il a été reconnu officiellement en 1906 par le ministère de l'Intérieur, intéressant exemple de coopération entre l'Etat et la société civile ; en 1936, un service du Land en prend la succession. En 1970, le premier ministère de l'Environnement d'Europe est créé en Bavière.

Le ministère pour l'environnement, la santé et la protection des consommateurs (*Bayerisches Staatsministerium für Umwelt, Gesundheit und Verbraucherschutz*) est assisté d'une Agence pour l'environnement dotée de compétences de protection de la

---

1 *La Confédération en bref*, Berne, Office fédéral des constructions et de la logistique, 2006, 79 p., p. 69.

2 Constitution fédérale de la Confédération suisse du 18 avril 1999, art. 78, 1.

3 Ibidem, art. 78, 4.

4 Loi fondamentale (Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland) du 23 mai 1949, modifiée, art. 75, (1), 3.

5 D. PAYEN et al., *Comparaison européenne des approches en matière de protection et de gestion du patrimoine naturel. Extrait du rapport final de la mission « Europe et Nature »*, Paris, MEDD (Conseil général du génie rural des eaux et des forêts/Inspection générale de l'environnement), mai 2004, 136 p., p. 114.

6 L'**Agence fédérale de l'environnement** (*Umweltbundesamt*) est le conseil scientifique et technique compétent en matière de pollution atmosphérique, de réduction du bruit, de gestion de déchets et des ressources en eau, de protection du sol et des missions relatives aux relations santé et environnement et chimiques. Il existe également une **Agence fédérale pour la protection contre les rayonnements ionisants** (*Bundesamt für Strahlenschutz*).

nature et de prévention des pollutions et nuisances (*Landesamt für Umwelt, LFU)*, qui fusionne depuis août 2005 les trois agences de l'environnement, de l'eau et de la géologie ainsi que certains services sanitaires), d'une Agence pour la santé et la sécurité alimentaire (*Bayerisches Landesamt für Gesundheit und Lebensmittelsicherheit*), d'une Académie pour la protection de la nature et l'entretien du paysage (*Akademie für Naturschutz und Landschaftspflege, ANL,* 1976), compétente en matière de formation et de recherche. Il exerce une tutelle sur deux parcs nationaux, *Bayerischer Wald* (1er parc national, 1970, 240 km²) et *Berchtesgaden* (1978, 210 km²). Le Land dispose également d'une Fondation pour la protection de la nature, fondation de droit public, *Bayerischer Naturschutzfonds* (1982), qui a financé des projets de protection de la nature à hauteur de 56,2 millions d'euros depuis sa création.

3.2. - Organisations non gouvernementales

Deux grandes associations se distinguent dans ce pays très militant. Par ailleurs, un très grand nombre de fondations de droit public ou de droit privé, à l'initiative de personnes publiques ou privées, ont vu le jour dans le domaine de la protection de la nature et de la gestion du paysage.

Le **BUND** (*Bund für Umwelt und Naturschutz Deutschland*), créé le 20 juillet 1975, est la plus grande association environnementaliste d'Allemagne. Elle réunit 391 931 membres ou contributeurs (42 % sont bavarois) et est financée à 81,7 % par des ressources propres, les dons (6 M€ ; 45,6% du budget) et les cotisations de ses membres (4,76 M€ ; 36,1 % budget). Son budget est de 13,17 millions d'euros en 2005. BUND a créé une fondation en 2005, *BundStiftung* (capital : 50 000 €) pour se lancer dans des projets à long terme de protection de la nature.

Le NABU, ligue pour la protection de la nature (*Naturschutzbund Deutschland*), est l'équivalent de la LPO, fondée en 1899 sous cette dénomination du reste (*Bund für Vogelschutz*). Elle comprend 400 000 membres et est dotée d'un budget de 17,8 millions d'euros, la partie la plus importante étant constituée par les cotisations de ses membres (12,7 M€), les dons (2 M€). Les subventions représentent 900 000 euros. Le NABU a également créé une fondation au niveau fédéral, *Die NABU-Stiftung Nationales Naturerbe* et quelques unes au niveau régional pour acquérir et protéger durablement des terrains, « paradis naturels » et habitats d'espèces menacées (42,81 km² au 31 décembre 2004). L'association procède également à des acquisitions dans des réserves naturelles (Brandebourg, Saxe-Anhalt).

4. - Angleterre

4.1. - Structure administrative

Au Royaume-Uni, la législation est adoptée par le **Department for Environment, Food and Rural Affairs** (DEFRA), ministère compétent, puis est mise en œuvre par les autres gouvernements d'Ecosse (*Scottish Executive Environment and Rural Affairs Department*), du Pays de Galles (*Welsh Assembly Department for Environment, Planning and Countryside*) et d'Irlande du Nord (*Department of the Environment Northern Ireland*).

Pour l'Angleterre, le DEFRA s'appuie sur trois agences : deux sont directement compétentes en matière de biodiversité, la troisième (*Environment Agency*) étant mentionnée pour son importance technique et financière.

4.1.1. Forestry Commission England est l'organisme chargé de protéger et développer les bois et forêts pour l'Angleterre, sous l'autorité du DEFRA. Elle comporte deux agences, *Forest Enterprise England*, gestionnaire des bois et forêts publics et *Forest Research* (pour toute la Grande-Bretagne), organisme de recherche scientifique forestière. L'équivalent de la Commission forestière existe pour l'Ecosse (*Forestry Commission Scotland* et l'agence *Forest Enterprise Scotland*) et le Pays de Galles (*Forestry Commission Wales*).

4.1.2. Natural England (ex-English Nature depuis le 1er octobre 2006), executive non-departmental public body, disposait en 2005 d'un budget de 84,7 millions de livres (125,5 M€) (la dotation gouvernementale étant de 73,1 millions de livres, 108,3 M€). L'agence est née de la fusion d'*English Nature*, des bureaux environnementaux du *Service de Développement rural* et de la Division Paysage, accès et loisir de la *Countryside Agency*. Ses dépenses pour les conventions de gestion sont le troisième poste avec 10,4 millions de livres, la gestion des réserves naturelles nationales (nature national reserve, NNR) représentant le sixième poste avec 5,7 millions de livres (respectivement : 15,4 M€ et 8,4 M€). Ses missions sont les suivantes :

- conseiller le gouvernement pour la protection de la nature en Angleterre,
- attribuer des aides financières,
- informer le public,
- désigner les *sites of special scientific interest*, *SSSIs* (parties du territoire présentant une qualité faunistique, floristique, géologique ou géomorphologique), les parcs nationaux et les Areas of Outstanding Natural Beauty AONBs,
- désigner les réserves naturelles nationales (222 pour 920 km²), les acheter ou contrôler leur gestion (contrats de gestion avec les propriétaires) ou classer en NNR une réserve naturelle gérée par un organisme agréé, un *Wildlife Trust* par exemple.

4.1.3. Environment Agency (EA), executive non-departmental public body, emploie 12 000 personnes et est doté d'un budget de 1 milliard de livres, dont 63 % versés par le gouvernement (1,48 milliard d'euros). L'agence est compétente pour l'amélioration de la qualité de la vie, la pollution atmosphérique, la protection des eaux intérieures et côtières, le changement climatique, la protection des sols, le risque d'inondation

4.2. - Organisations non gouvernementales

Le **National Trust for Places of Historic Interest or Natural Beauty** est le plus grand organisme de conservation d'Europe. C'est une *charity*, association sans but lucratif, créée en 1895, et dotée de la personnalité morale en 1907. Son budget est de 337,2 millions de livres (499 M€), la plus forte contribution étant apportée par ses membres - au nombre de 3,4 millions -, à hauteur de 92,7 millions de livres (137,2 M€). Le *National Trust* exerce son activité foncière en Angleterre, au Pays de Galles et en Irlande du Nord. Il a pour mission *« the permanent preservation for the benefit of the nation of lands and tenements (including buildings) of beauty or scientific interest and as regards lands for the preservation (so far as practicable) of their natural aspect features and animal and plant life »* (National Trust Act 1907, mod.). A ce titre, il possède, gère ou contractualise 2 524,97 km² de nature et 1 135 kilomètres de linéaire côtier. Il protège et ouvre au public plus de 300 demeures et jardins historiques et 49 monuments du patrimoine industriel.

Le **National Trust for Scotland** (1931) est propriétaire de 760 km² de nature. Il dispose d'un budget de 35,8 millions de livres (52,9 M€), dont 7 millions apportés par ses 276 000 membres.

ANNEXE IV. - APERCU DE LA PROTECTION DES ESPECES (FRANCE)

1. - La réalisation d'inventaires du patrimoine naturel relève de la compétence étatique à quelques exceptions près.

Il faudrait faire un « inventaire des inventaires », car ceux-ci ne manquent pas, même si on laisse volontairement de côté les inventaires réalisés dans le cadre de l'élaboration de documents d'urbanisme (C. urb., art. L. 123-1-7°, pour le plan local d'urbanisme) ou lors des procédures de création d'instruments de protection (inventaire du patrimoine figurant dans la charte constitutive d'un parc naturel régional ou la charte d'un parc national : C. env., art. L. 333-1 et art. L. 331-3) ou encore les initiatives que peuvent prendre des collectivités publiques ou privées.

L'inventaire des **ZNIEFF** (zones naturelles d'intérêt écologique, faunistique et floristique) a été proposé par le conseil de gestion du Secrétariat de la Faune et de la Flore (SFF) du Muséum national d'histoire naturelle (MNHN), devenu Service du Patrimoine Naturel (SPN), puis partie intégrante de l'UMS « Inventaire et Suivi de la Biodiversité » du département « Ecologie et Gestion de la Biodiversité ». Il a débuté en 1980 et a été lancé officiellement en 1982 par le ministère de l'Environnement pour devenir un outil de connaissance et d'aide à la décision. La première phase de cet inventaire s'est achevée progressivement de 1988 à 1995 : 14 755 ZNIEFF, réparties en 12 820 de type I (44 735 km²) et 1 935 de type II (117 435 km²), représentant 24,5 % du territoire national[1] ont été recensées.

L'inventaire des **ZICO** (zones d'intérêt communautaire pour les oiseaux ou zones importantes pour la conservation des oiseaux) a été lancé en 1980 par le Muséum pour la mise en œuvre de la directive oiseaux, complété en 1991 par une enquête réalisée par la LPO. 285 ZICO sont répertoriées (47 360 km²), chevauchant largement les ZNIEFF et représentant du territoire national[2].

L'**inventaire national du patrimoine naturel**[3] (C. env., art. L. 411-5) est l'inventaire des richesses écologiques, faunistiques, floristiques, géologiques, minéralogiques et paléontologiques du territoire national terrestre, fluvial et marin. Il est conçu, animé et évalué par l'Etat sous la responsabilité scientifique du Muséum national d'histoire naturelle. Les régions peuvent être associées à la conduite de cet inventaire dans le cadre de leurs compétences. Elle pourraient à ce titre saisir le conseil scientifique régional du patrimoine naturel (C. env., art. L. 411-5-III) et notamment sur *la valeur scientifique des inventaires du patrimoine naturel lors de leur élaboration ou de leur mise à jour* (C. env., art. R. 411-23-1°).

L'**inventaire régional du patrimoine paysager**[4] (C. env., art. L. 131-2) a disparu en même temps que le comité régional de l'environnement a été supprimé, comité qui pouvait établir, en liaison avec les départements concernés, un inventaire du patrimoine paysager.

L'**inventaire départemental du patrimoine naturel**[5] (C. env., art. L. 310-1) est doté d'une dénomination trompeuse : ce n'est pas un inventaire naturaliste mais un document technique établi par l'Etat, recensant les normes et instruments de protection, d'identification, de gestion et de mise en valeur des espaces naturels pour un département donné. Aucun des décrets exigés pour l'application de cette disposition n'est paru à ce jour.

Les **inventaires locaux du patrimoine naturel**[6] (C. env., art. L. 411-5) : les collectivités territoriales peuvent contribuer à la connaissance du patrimoine naturel par la réalisation d'inventaires locaux : elles en informent les préfets et les autres collectivités territoriales. Ces inventaires sont conduits sous la responsabilité scientifique du Muséum national d'histoire naturelle et le conseil scientifique régional du patrimoine naturel pourrait être consulté : c'est du moins ce que l'on peut déduire de la généralité des termes de l'article L. 411-5.

---

1 Rép. min. Ecol. n° 45729, *JO QR*, AN, 8 mars 2005, n° 10, p. 2409. Les superficies sont tirées de *Pour une stratégie nationale des aires protégées* (Paris, Comité français de l'UICN, 2003, 34 p., p. 14).

2 *Pour une stratégie nationale des aires protégées*, préc., p. 14 et pour le nombre de ZICO : *Patrimoine naturel. Les chiffres 2005*, Brochure du Ministère de l'Ecologie et du Développement durable, janvier 2005.

3 L. n° 2002-276 du 27 février 2002 relative à la démocratie de proximité, art. 109, *JO* 28 février, p. 3808 ; Rép. min. Ecol. n° 103, *JO QR*, Sénat, 7 novembre 2002, n° 42, p. 2635.

4 C. env., art. L. 310-1 (L. n° 95-101 du 2 février 1995 relative au renforcement de la protection de l'environnement, dite loi Barnier, art. 30).

5 C. env., art. L. 131-2 (L. n° 95-101 du 2 février 1995, art. 10), abrogé par ordonnance n° 2004-637 du 1er juillet 2004 relative à la simplification de la composition et du fonctionnement des commissions administratives et à la réduction de leur nombre, art. 27-I, *JO* du 2 juillet 2004, p. 12070.

6 L. n° 2002-276 du 27 février 2002, préc., art. 109.

2. - L'établissement des listes d'espèces relève de la compétence étatique.

2.1. Les espèces protégées

La **liste limitative des espèces animales non domestiques ou végétales non cultivées** pour la conservation desquelles un certain nombre d'actions sont interdites (C. env., art. L. 411-1 et L. 411-2-1°) est arrêtée au niveau ministériel. Ce n'est pas une seule liste, mais plusieurs - une trentaine - qui ont été dressées depuis 1979. L'ensemble des listes nationales devrait pouvoir être fusionné pour rendre le recensement et le nombre des espèces visées plus lisibles et plus apparents.

Ces listes ont été établies pour les *espèces animales non domestiques* par classe[7], puis par zone biogéographique[8] par des **arrêtés conjoints** du ministre de l'Ecologie et du ministre de l'Agriculture et de la Pêche, après avis du Conseil national de la protection de la nature et, le cas échéant, du Conseil national de la chasse et de la faune sauvage lorsqu'il s'est agi d'espèces dont la chasse est autorisée[9] (C. env., art. R. 411-1 et R. 411-2). Les listes des *espèces animales non domestiques* doivent être révisées tous les deux ans depuis 2005[10]. Les listes prévoient pour chaque espèce la nature, les périodes, la durée et l'étendue géographique des interdictions (art. R. 411-3). Lorsque les arrêtés interministériels prévoient que les interdictions peuvent être édictées sur certaines parties du territoire pour une durée déterminée ou pendant certaines périodes de l'année, la date d'entrée en vigueur et de cessation de ces interdictions est fixée par le **préfet** après avis de la chambre départementale d'agriculture et de la commission départementale des sites, perspectives et paysages siégeant en formation de protection de la nature, sauf pour le domaine public maritime où ces mesures relèvent du ministre chargé des pêches maritimes (*id est* le ministre de l'Agriculture et de la Pêche) (art. R. 411-4).

La *liste des espèces animales domestiques* doit être établie dans les mêmes conditions que la liste des espèces animales non domestiques protégées, c'est-à-dire par **arrêtés interministériel**s et après les consultations requises et non par voie de circulaire[11].

Les listes pour les *espèces végétales non cultivées* ont été établies pour le territoire national[12], puis spécifiquement pour les espèces marines[13] par des **arrêtés conjoints** du ministre de l'Ecologie (protection de la nature) et du ministre de l'Agriculture et de la Pêche[14] (espèces marines), après avis du Conseil national de la protection de la nature. Chaque région a été dotée d'une liste complétant la liste nationale, sauf la Réunion : 25 listes régionales ont été établies (cf. annexe V, p. 24).

Les *autorisations de capture des espèces animales protégées* (prélèvement, capture, destruction, transport, utilisation à des fins scientifiques, naturalisation et exposition) et *des espèces végétales protégées* (prélèvement, capture, destruction, transport et utilisation à des fins scientifiques) relèvent de la compétence du **préfet** (art. R. 411-6), à deux exceptions près.

Les autorisations de capture d'*animaux protégés en vue de réintroduction* sont prises par le **ministre** de l'Ecologie lorsque les opérations sont conduites par des personnes morales placées sous la tutelle ou le contrôle de l'Etat, dont les attributions ou les activités s'exercent au plan national (art. R. 411-7). L'autorisation de capture « des

---

7 Mammifères, oiseaux, reptiles, amphibiens, poissons, mollusques, insectes.

8 Guyane, Réunion, Guadeloupe, Martinique et Saint-Pierre-et-Miquelon.

9 CE, 27 février 1981, Syndicat des naturalistes de France et a., req. n° 18561 ; *Rec.*, p. 112 (annulation pour vice de procédure par défaut de consultation du Conseil national de la chasse et de la faune sauvage de l'arrêté du 24 avril 1979 portant liste des mammifères protégés sur l'ensemble du territoire).

10 C. env., art. 411-2 *in fine* : L. n° 2005-157 du 23 février 2005 relative au développement des territoires ruraux, art. 129-I, *JO* du 24 février, p. 3073. Le but de cette révision, tous les trois ans à l'origine, était de « tenir compte de la prolifération de certaines espèces de rapaces », des cormorans et des hérons et de les déclasser (Y. COUSSAIN et al., Rapport sur le projet de loi relatif au développement des territoires ruraux, *JO Doc.*, AN, 29 septembre 2004, n° 1828, 504 p., p. 194 ; *JO Déb.* AN, 13 octobre 2004, n° 97 [3], p. 7810-7814. L'amendement Lemoine n° 147, discuté et retiré, a été réintroduit en commission mixte paritaire (Y. COUSSAIN et al., Rapport sur le projet de loi relatif au développement des territoires ruraux, *JO Doc.*, AN, 3 février 2005, n° 2057, 167 p., p. 132).

11 CE, 24 février 2006, Ligue pour la protection des oiseaux, req. n° 275180 ; *Environnement*, avril 2006, comm. 43, p. 26, note P. Trouilly [annulation partielle en application de la règle du parallélisme des compétences et des formes de la circulaire du 12 octobre 2004 relative à la liste des espèces, races et variétés d'animaux domestiques (psittacidés, estrildidés, plocéidés, fringillidés, corvidés, turdidés, sturnidés), *BOMEDD* du 15 janvier 2005, n° 2005/1, p. 17]. C'est chose faite avec la parution de l'arrêté du 11 août 2006 fixant la liste des espèces, races ou variétés d'animaux domestiques (*JO* du 7 octobre, p. 14920).

12 Arrêté du 20 janvier 1982 modifié, relatif à la liste des espèces végétales protégées sur l'ensemble du territoire, *JONC* du 13 mai, p. 4559.

13 Arrêté du 19 juillet 1988 relatif à la liste des espèces végétales marines protégées, *JO* du 9 août, p. 10128.

14 CE, 19 octobre 1988, Fédération nationale SOS Environnement, req. n° 84432 ; *Rec.*, p. 343 (annulation pour incompétence, par défaut de contreseing du ministre chargé des pêches maritimes, de l'arrêté interministériel du 20 janvier 1982 dressant la liste des espèces végétales protégées sur l'ensemble du territoire national).

quelques **ours** slovènes présents dans le massif pyrénéen et de leurs descendants serait par elle-même de nature à porter atteinte à l'état de conservation de cette population » et ne pourrait être valablement délivrée[15].

Les autorisations de capture de vertébrés menacés d'extinction en France et dont l'aire de répartition excède le territoire d'un département, sont délivrées par le **ministre** de l'Ecologie[16] (art. R. 411-8).

En revanche, c'est sur le fondement de l'article R. 411-6 et de l'arrêté du 17 avril 1981 fixant les listes des mammifères protégés sur l'ensemble du territoire tel qu'il a été modifié en 2004[17], que des **arrêtés interministériels** (Ecologie, Agriculture) peuvent autoriser la *capture et la destruction* du Hamster commun, du Lynx d'Europe, du Loup ou de l'Ours pour des objectifs de conservation, recherche, repeuplement, réintroduction, sécurité publique ou de protection des biens, en l'absence d'autre solution satisfaisante et sans nuire au maintien dans un état de conservation favorable, des populations des espèces concernées dans leur aire de répartition naturelle. C'est à ce titre que sont chaque année publiés les arrêtés conjoints autorisant les opérations d'effarouchement, de tirs de défense et de prélèvement sur les animaux de l'espèce *Canis lupus*. Ce processus a été légalisé depuis peu[18] : la délivrance de dérogations aux interdictions qui n'existait que pour des captures et des prélèvements à des fins scientifiques est étendue à d'autres objectifs, cités précédemment. Concernant avant tout le loup dans l'esprit de sénateurs, le nouveau champ de dérogations est extensible à toutes les espèces protégées. Il nécessite la parution d'un décret en Conseil d'Etat qui habiliterait vraisemblablement les préfets à délivrer les dérogations.

2.2. Les espèces animales non domestiques chassables

En ce domaine encore, les prérogatives relèvent de l'Etat, les compétences étant partagées entre le ministre de l'Ecologie et du Développement durable et le préfet. Il faut également mentionner la compétence du ministre de l'Agriculture et de la Pêche. Une subtile répartition des attributions peut ainsi être constatée : la destruction du ragondin relève de la police des espèces nuisibles et à ce titre de l'autorité écologique et en même temps de l'autorité agricole puisque l'espèce est également considérée comme un ravageur de culture, très exactement un *organisme nuisible aux végétaux, produits végétaux soumis à des mesures de lutte obligatoire*[19]. Il en va également de même s'agissant de la mise en place de la veille sanitaire relative à l'influenza aviaire qui relève de l'Administration de l'agriculture pour la santé animale et les élevages et du ministère de l'Ecologie pour la suspension de l'usage cynégétique des appelants.

Le gibier est une notion forgée par la tradition, puis définie par la jurisprudence. Les textes énumèrent, parmi les espèces de gibier, celles qui sont susceptibles d'actes de chasse et dont la chasse peut être autorisée ou interdite.

Les **espèces dont la chasse est autorisée** sont un sous-ensemble d'espèces de gibier qui figurent sur une liste établie par le *ministre* chargé de la chasse (MEDD) par région biogéographique, après avis du Conseil national de la chasse et de la faune sauvage (C. env., art. L. 424-1) : métropole, Saint-Pierre-et-Miquelon, Guadeloupe et Martinique[20]. Le *préfet* peut, en vertu de l'article R. 424-1, interdire l'exercice de la chasse d'une espèce dont la chasse est autorisée par le ministre si cela est nécessaire à la reconstitution des populations.

Les **oiseaux d'eau et le gibier de passage** font l'objet de conditions de chasse spécifiques et figurent sur une nomenclature fixée par le *ministre* chargé de la chasse (C. env., art. R. 424-14)[21] : les dates d'ouverture et de fermeture des campagnes cynégétiques sont fixées par arrêté ministériel, après avis du Conseil national de la chasse et de la faune sauvage (art. R. 424-9).

---

15 CE, 20 avril 2005, Association pour le développement durable de l'identité des Pyrénées et a., req. n° 261564 ; *Droit de l'env*ironnement, juin 2005, n° 129, p. 124, concl. Y. Aguila ; *Environnement*, juin 2005, comm. 48 (2e esp.), p. 19, note L. Benoit (rejet de la requête tendant à l'annulation de la décision du 27 août 2003, par laquelle le ministre de l'Ecologie et du Développement durable a rejeté la demande de retrait des ours introduits à compter de 1996 dans le massif pyrénéen et l'autorisation de leur capture).

16 La liste de ces espèces a été fixée par arrêté des ministres chargés de la protection de la nature, de l'agriculture et des pêches maritimes, après avis du Conseil national de la protection de la nature : Arrêté du 9 juillet 1999 fixant la liste des espèces de vertébrés protégées menacées d'extinction en France et dont l'aire de répartition excède le territoire d'un département, *JO* du 28 août, p. 12856 (Loup, Ours brun, etc.).

17 Arrêté modificatif du 16 décembre 2004, *JO* du 29 décembre, p. 22230.

18 C. env., art. L. 411-2-4° : L. n° 2006-11 du 5 janvier 2006 d'orientation agricole, art. 86, *JO* du 6 janvier, p. 229 ; *JO Déb.*, Sénat, 9 novembre 2005, n° 84, p. 6825-6829, amendement n° 761 adopté à l'unanimité ; I. Doussan, La loi d'orientation agricole et la protection de l'environnement, *Droit de l'environnement*, avril 2006, n° 137, p. 100.

19 Arrêté du 31 juillet 2000 modifié, établissant la liste des organismes nuisibles aux végétaux, produits végétaux et autres objets soumis à des mesures de lutte obligatoire, annexe B, *JO* du 31 août, p. 13502.

20 Respectivement : Arrêté du 26 juin 1987 modifié, fixant la liste des espèces de gibier dont la chasse est autorisée, *JO* du 20 septembre, p. 10942 ; arrêté du. 27 juin 1985 modifié, fixant la liste des espèces de gibier dont la chasse est autorisée dans l'archipel de Saint-Pierre-et-Miquelon, *JO* du 27 juillet, p. 8706 ; arrêté du 17 février 1989 modifié, fixant la liste des espèces de gibier dont la chasse est autorisée sur le territoire du département de la Guadeloupe, *JO* du 24 mars, p. 3871 ; arrêté du 17 février 1989 modifié, fixant la liste des espèces de gibier dont la chasse est autorisée sur le territoire du département de la Martinique, *JO* du 24 mars, p. 3873.

21 Pour la métropole : Arrêté du 26 juin 1987 modifié, fixant la liste des espèces de gibier dont la chasse est autorisée, *JO* du 20 septembre, p. 10942.

Certaines espèces de gibier peuvent faire l'objet, outre d'actes de chasse au sens strict, d'actes de destruction par les particuliers : les **animaux nuisibles** (C. env., art. L. 427-8). La liste des animaux susceptibles d'être classés nuisibles est fixée par *arrêté ministériel*[22], après avis du Conseil national de la chasse et de la faune sauvage. En second lieu, la liste des animaux nuisibles est arrêtée annuellement par le *préfet* (art. R. 427-7), après avis de la commission départementale de la chasse et de la faune sauvage et de la fédération départementale des chasseurs, compte tenu de la situation locale (présence significative, atteintes significatives) et pour un motif d'intérêt général (santé et sécurité publiques ; prévention des dommages aux activités agricoles, forestières et aquacoles et/ou protection de la faune et de la flore).

22 C. env., art. R. 427-6 : Arrêté du 30 septembre 1988 modifié, fixant la liste des animaux susceptibles d'être classés nuisibles, *JO* du 2 octobre, p. 12439 (12 mammifères et 6 oiseaux).

ANNEXE V. -TABLEAUX DES PROTECTIONS

Figure 1. - Tableau des gestionnaires de réserves naturelles nationales, par catégorie, au 13 octobre 2006.
Ce tableau est élaboré à partir des données mises en ligne sur le site de *Réserves naturelles de France* et est complété par les indications du décret n° 2006-1211 du 3 octobre 2006 portant création de la réserve naturelle des Terres australes françaises (*JO* 4 oct., p. 14673), qui couvre 700 000 hectares, et est gérée par l'Etat.

Catégorie	Nombre	% du nombre	Superficie (ha)	% de la superficie
Associations	83	52,20	480 147,41	33,16
Collectivités territoriales, dont :	9	5,66	8 881,09	0,61
- communes	5	3,15	6 218,25	0,43
- départements	4	2,51	2 662,84	0,18
Etablissements publics territoriaux, dont :	31	19,50	142 855,45	9,86
- syndicats mixtes gérant des parcs naturels régionaux	14	8,81	29 101,32	2,00
- divers	12	7,55	102 072,52	7,05
- communautés de communes	4	2,51	11 633,61	0,80
- communauté d'agglomération	1	0,63	48,00	0,01
Etablissements publics nationaux, dont :	25	15,72	97 056,83	6,70
- parcs nationaux	13	8,17	83 972,80	5,80
- ONF	9	5,66	12 117,93	0,83
- ONCFS	3	1,89	966,10	0,07
Gestionnaires multiples ou alternants	6	3,77	16 600,47	1,15
Etat (gestionnaires non encore désignés et RN TAF)	5	3,15	702 637,17	48,52
Total	**159**	**100,00**	**1 448 178,52**	**100,00**

Figure 2. - Tableau des superficies protégées, par catégorie.
Les données peuvent se chevaucher. Ainsi, un parc naturel régional peut comporter des réserves naturelles et des sites, et des arrêtés de biotope, de même que les zones périphériques des parcs nationaux.

Catégorie	Nombre	Superficie (ha)
Réserves naturelles (données RNF + RN TAF, 2006)	159	1 448 178,42
Réserves naturelles volontaires (données RNF, 2006)	174	22 290,87
Arrêtés préfectoraux de biotope (données MEDD 2005)	516	275 000,00
Parcs naturels régionaux (données FPNRF, 18 avril 2006)	44	7 078 800,00
Parcs nationaux (données MEDD 2005)	7	1 000 000,00
Sites (MEDD, 2005) dont :	7 400	2 443 000,00
- inscrits	4 780	1 636 000,00
- classés	2 620	807 000,00
Réserves biologiques (ONF, 2005)	211	178 900,00
Réserves de chasse et de faune sauvage gérées par ONCFS (ONCFS, 2005)	29	52 347,00

Figure 3. - Tableau des superficies sous protection foncière, par organisme.
Les données ne sont pas chevauchantes.

Organisme	Nombre de sites	Superficie (ha)	Année de création
CELRL (au 01/06/2006) - 880 km de rivages	400	100 000	1975
Conservatoires régionaux d'espaces naturels (données 2005)	1 821	79 292	1976 - Conservatoire des sites alsaciens
Départements (espaces naturels sensibles) (données 2003)	-	70 000	1959 - généralisation 1985
Fondation pour la protection des habitats de la faune sauvage (2006)	70	6 500	1979 - créée par les organisations de chasseurs
Total	**-**	**255 792**	

ANNEXE VI. - EMPLOI DE LA TDENS

Selon le ministère de l'Equipement[1], soixante et onze départements perçurent cette taxe de 1990 à 2001. C'est ainsi que, les conseils généraux ont pu recouvrer 898,15 millions d'euros au titre de cette taxe, bon an, mal an, compte tenu de l'évolution du marché de la construction. Une partie du produit total a été affectée à l'acquisition d'espaces naturels sensibles (173,49 millions d'euros), représentant une superficie totale de 22 472 hectares ; sur cette somme, 109,78 millions ont été consacrés à des contrats de vente pour des opérations amiables portant sur 16 671,05 hectares[2], 74,19 % des surfaces acquises.

L'essentiel du produit de la TDENS a cependant été affecté à **l'aménagement et à l'entretien des espaces naturels sensibles**, qu'ils aient été acquis par les départements (321,32 millions d'euros), par des communes (50,87 millions d'euros), des établissements publics locaux (30,57 millions d'euros) ou par le Conservatoire du littoral (24,75 millions d'euros). Avec une somme totale de 427,51 millions d'euros, cet emploi de la taxe est de loin le plus important (55,7 % du total des emplois de la taxe pour la période 1990-2001) et c'est avant tout à **l'entretien d'espaces naturels acquis par les départements** qu'il a été profitable (144,75 M€ pour 65 867 ha). Le Conservatoire du littoral a pu bénéficier durant les années 1990-2001 d'une somme de 15,59 millions d'euros pour l'entretien des espaces sensibles qu'il a acquis (41 602 ha).

On peut cependant observer que la totalité du produit de la taxe n'est pas utilisé et que chaque année depuis 1993, une dizaine de millions d'euros environ, perçus au titre de la TDENS ne sont pas employés[3]. Certes, quelques départements ont dépensé davantage pour la protection des espaces naturels qu'ils n'ont perçu de taxe (treize départements), mais la majorité d'entre eux n'ont pas épuisé le montant perçu (cinquante-sept départements). Le sous-emploi de cette ressource peut amener à douter de l'utilité de cet outil fiscal.

En réalité, cet instrument n'est pas remis en cause par la majorité des départements, qui exercent pleinement cette compétence. Il n'est pas plus contesté par le législateur qui a élargi l'assiette de la taxe[4] et a accru régulièrement les emplois de son produit[5]. Des organismes tels que le Conservatoire ont même souhaité une utilisation plus générale de cette ressource, notamment pour financer des dotations aux Délégations du littoral[6].

---

[1] Ministère de l'Equipement (Dir. gén. de l'Urbanisme, de l'Habitat et de la Construction), *Bilan des recettes et des emplois de la taxe départementale des espaces naturels sensibles* : http://www.urbanisme.equipement.gouv.fr/actu/tdens_2001/tdens_sommaire.htm (fichier : resultats_enquete2001.pdf).

[2] Acquisitions par préemption : 48,73 M€ pour 4 088,63 ha ; expropriations : 14,99 M pour 1 712,42 ha. En divisant, pour la période 1990-2001, le montant total des acquisitions par le nombre total de mètres carrés acquis, l'opération amiable s'avère comme le mode d'acquisition le moins onéreux (0,66 €/m²) devant l'expropriation (0,88 €/m²) et la préemption (1,19 €/m²).

[3] Au cours de l'année 2001, 116,92 millions d'euros ont été perçus et seulement 85,04 millions employés.

[4] Aux installations et travaux divers autorisés en application de l'article L. 442-1 du Code de l'urbanisme (L. n° 95-101 du 2 févr. 1995 rel. au renforcement de la protection de l'environnement, art. 39, II, a), *JO* 3 février 1995, p. 1840, rect. *JO* 21 févr. 1995, p. 2755) : C. urb., art. L. 142-2.

[5] Acquisition, aménagement et gestion des sentiers des plans départementaux d'itinéraires de promenade et de randonnée (L. n° 83-663 du 22 juill. 1983 complétant la loi n° 83-8 du 7 janv. 1983 rel. à la répartition de compétences entre les communes, les départements, les régions et l'Etat, art. 57, IV, *JO* 23 juill. 1983, p. 2286, rect. *JO* 25 sept. 1983, p. 2863) et des chemins et servitudes de halage et de marchepied des voies domaniales concédées non ouvertes à la circulation générale, en 1985 ; acquisition des chemins le long des autres cours d'eau et plans d'eau (L. n° 92-3 du 3 janv. 1992 sur l'eau, art. 32, *JO* 4 janv. 1992, p. 187) ; aménagement et gestion des parties naturelles de la zone dite des cinquante pas géométriques (L. n° 2002-276 du 27 févr. 2002 rel. à la démocratie de proximité, art. 164, II, *JO* 28 févr. 2002, p. 3808) ; acquisition par un département, une commune, un établissement public de coopération intercommunale ou le Conservatoire de l'espace littoral et des rivages lacustres, de bois et forêts ou de droits sociaux donnant vocation à l'attribution en propriété ou en jouissance de bois et forêts, sous réserve de leur ouverture au public (L. n° 2001-602 du 9 juill. 2001 d'orientation sur la forêt, art. 10, *JO* 11 juill. 2001, p. 11001) : C. urb., art. L. 142-2…

[6] L. LE PENSEC, *La refondation du Conservatoire du littoral*, rapport, Paris, Premier ministre, 2001, 100 p., p. 93. Depuis 2002, le produit de la TDENS peut être affecté non seulement à l'acquisition et à l'entretien des terrains acquis par le Conservatoire et les autres personnes publiques, mais également à leur aménagement et à leur gestion (L. n° 2002-276 du 27 févr. 2002 rel. à la démocratie de proximité, art. 164, I) : C. urb., art. L. 142-2.

TABLE DES MATIERES

SOMMAIRE 3

1. - La complexité des compétences de l'Etat et des organismes nationaux 8
1.1. - L'incomplétude des compétences du ministère chargé de l'environnement 8
1.2. - L'absence d'implication du Parlement dans la définition des politiques de biodiversité 9
1.3. - La multiplicité des structures nationales chargées de la biodiversité 10

2. - L'insuffisante clarification de la répartition des compétences entre l'Etat, les collectivités et les organismes territoriaux 14
2.1. - L'exclusivité de la compétence étatique pour la protection et la gestion des espèces 14
2.2. - Les imperfections de la décentralisation des protections réglementaires 15
2.3. - L'imprécision des rôles des collectivités territoriales et établissements publics locaux 16
2.3.1. - Les régions, partenaires privilégiés 17
2.3.2. - Les départements, éternels échelons intermédiaires ? 18
2.3.3. - Les établissements publics locaux, institutions sous-exploitées 19
2.3.4. - Les communes, acteurs incontournables et négligés 20

3. - La fragilité des associations de protection de l'environnement 22

4. - Les déficiences relatives à la participation du public 25
4.1. - La modeste représentation des usagers 25
4.2. - La disparité des régimes des enquêtes publiques 25
4.3. - L'absence de reconnaissance publique de l'initiative privée 26

5. - La modique contribution des entreprises à l'effort de biodiversité 27

ANNEXES 29
ANNEXE I. - LISTE DES TEXTES ET DOCUMENTS EXPLOITES, PAR THEME 30
ANNEXE II. - LES GRANDES ETAPES DE LA DECENTRALISATION EN MATIERE DE PROTECTION DU PATRIMOINE CULTUREL 35
ANNEXE III. - APERCU DE LA PROTECTION DE LA BIODIVERSITE EN EUROPE 37
ANNEXE IV. - APERCU DE LA PROTECTION DES ESPECES (FRANCE) 40
ANNEXE V. -TABLEAUX DES PROTECTIONS 44
ANNEXE VI. - EMPLOI DE LA TDENS 45

TABLE DES MATIERES 46