RÉPUBLIQUE
FRANÇAISE
Liberté
Égalité
Fraternité

Moyens des aires protégées françaises

JUIN 2022

PUBLIÉ

Hélène **PELOSSE**

Virginie **DUMOULIN**
Bénédicte **GUERY**

Inspection générale des finances

Conseil général de l'environnement et du développement durable

PUBLIÉ

RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

Liberté
Égalité
Fraternité

MINISTÈRE DE LA TRANSITION ÉCOLOGIQUE

MINISTÈRE DE L'ÉCONOMIE, DES FINANCES ET DE LA RELANCE

MINISTÈRE DES OUTRE-MER

MINISTÈRE DE LA COHÉSION DES TERRITOIRES ET DES RELATIONS AVEC LES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES

MINISTÈRE DE LA MER

SECRÉTARIAT D'ÉTAT CHARGÉ DE LA BIODIVERSITÉ

INSPECTION GÉNÉRALE DES FINANCES

N° 2021-M-036-03

CONSEIL GÉNÉRAL DE L'ENVIRONNEMENT ET DU DÉVELOPPEMENT DURABLE

N° 013910-01

RAPPORT

MOYENS DES AIRES PROTÉGÉES FRANÇAISES

Établi par

HÉLÈNE PELOSSE
Inspectrice générale des finances

VIRGINIE DUMOULIN
Administratrice générale et membre permanent

Avec le concours de
MOUAD EL ISSAMI
Data scientist au
Pôle science des données de l'IGF

BÉNÉDICTE GUERY
chargée de mission

- JUIN 2022 -

IGF
INSPECTION GÉNÉRALE DES FINANCES

CGEDD
CONSEIL GÉNÉRAL DE L'ENVIRONNEMENT ET DU DÉVELOPPEMENT DURABLE

PUBLIÉ

PUBLIÉ

Rapport

SYNTHÈSE

Une nouvelle stratégie nationale pour les aires protégées 2030 (SNAP) a été adoptée en 2021 et vise l'accroissement des aires protégées à 30% du territoire en 2022, dont 10% en protection forte, et à l'atteinte d'un objectif de gestion de qualité de ces espaces d'ici 2030. Une mission du Conseil général de l'environnement et du développement durable (CGEDD) et de l'Inspection générale des finances (IGF) a été chargée d'établir un bilan du financement des aires protégées en France, d'évaluer les capacités à financer la nouvelle stratégie et de proposer des moyens pour y parvenir.

En février 2022, si l'objectif de couverture de 30% du territoire national est déjà dépassé (364 M ha, 33%), notamment grâce à la création de la réserve naturelle nationale en mer des Terres australes françaises, **celui de 10% ne l'est pas** (46 M ha, 4,2%). 63 M ha du territoire national restent à mettre en protection forte.

Les aires protégées définies dans la SNAP relèvent d'une cinquantaine de catégories qui peuvent se superposer sur un même territoire : **25% des 364 M ha d'aires protégées se recoupent** et les surfaces cumulées représentent 463 M ha dont 25% appartiennent à des catégories englobées à plus de 90% dans au moins une autre catégorie. Les mesures de rationalisation de gestion pour les sites relevant de plusieurs catégories n'existent que pour quelques cas restreints.

L'établissement de la cartographie des financements a permis de mettre en évidence la difficulté à disposer d'une vision consolidée des financements relatifs aux aires protégées pour diverses raisons : d'une part, la mauvaise qualité de remontée des données des collectivités territoriales et, d'autre part, l'absence de données comptables et budgétaires systématiques par aire protégée. **Seules neuf catégories d'aires protégées disposant d'un budget identifié** ont été recensées par la mission[1]**.** Elles recouvrent une superficie cumulée de 224 M ha et leur budget représente **653 M€**[2] en 2020. Un minimum de consolidation budgétaire et comptable pour les aires se superposant, mesure allant de pair avec la rationalisation des modalités de gestion, devrait être envisagé.

Concernant les **contributions des financeurs à ce budget**, si l'on retranche le montant consacré par les départements aux espaces naturels sensibles (ENS), alimenté par la taxe d'aménagement, qui ne sont pas des aires protégées au sens de la SNAP[3], le financement représente entre **490 et 550 M€** en 2020 et entre **515 et 580 M€** en 2021 (avec le plan de relance)[4]. Il est massivement d'origine publique, l'État et les collectivités apportant 40% à parts égales, les fonds privés et européens ne représentant chacun que 8% des financements.

---

1 Parcs nationaux, parcs naturels marins, réserves nationales, régionales et de Corse, réserves biologiques intégrales et dirigées, réserves nationales de chasse et faune sauvage, sites Natura 2000, parcs naturels régionaux, sites des conservatoires d'espaces naturels et du conservatoire du littoral.

2 Coût de gestion hors acquisition pour le Conservatoire du littoral et avec pour les conservatoires des espaces naturels (cette donnée n'était pas distinguée dans le budget communiqué).

3 Le décret « protection forte » du 12 avril 2022 prévoit le classement en protection forte d'une partie d'entre eux sur la base d'une analyse au cas par cas sur propositions formulées par les préfets ; un « vide » existe encore sur leur statut d'aires protégées dans les autres cas.

4 Pour comparaison, selon le compte satellite de l'environnement (SDES, 2020), en 2018, 623 M€, soit 26 % des dépenses liées à la biodiversité, portent sur les activités dédiées au déploiement et à la gestion du réseau des aires protégées (ENS compris).

PUBLIÉ

L'estimation des ressources attribuées aux aires protégées a conduit de nombreux travaux précédents à constater un **manque de financement**. Le parangonnage européen et international démontre des situations similaires dans de nombreux pays (Royaume-Uni et Allemagne notamment).

Pour estimer le **besoin de financement** présent et à venir, la mission s'est appuyée sur un **groupe d'experts**, mobilisés fin 2021 au sein du réseau des gestionnaires d'aires protégées. Des coûts standard de gestion d'aires protégées ont été ainsi déterminés pour chaque activité de création et de gestion de qualité au sens de la SNAP, par catégorie homogène d'écosystème et par type de protection (forte ou autre) en tenant compte de l'intensité des pressions humaines exercées sur les aires protégées. Ces coûts ont été appliqués aux données d'écosystèmes et de délimitation des aires protégées fournies par l'UMS-PatriNat et modélisées par le Pôle science des données de l'IGF selon différents scénarios.

Au-delà des difficultés méthodologiques nombreuses (explicitées en annexe 7) auxquelles la mission s'est heurtée et qu'elle a dû lever une à une (données lacunaires notamment pour l'outre-mer, détermination des règles de priorité entre milieux, maille retenue pour les calculs, faiblesse de l'échantillon des abaques de coûts, absence de calcul automatisé des pressions, etc.), cette méthode a permis de s'affranchir de la problématique historique du millefeuille des aires protégées et d'objectiver les coûts.

Il ressort de ces travaux, que **le besoin de financement annuel** pour la gestion de qualité des aires protégées dès **2022** est estimé par la mission à **1 240 M€.** En **2030** (en incluant le coût de création et foncier), il est estimé à **1 530 M€** dont 770 M€ (50%) pour la protection forte dans le cas du **scénario « bas »** (10% terre-mer) de la SNAP et **1 850 M€** dont 1 115 M€ (60%) pour la protection forte dans le cas du **scénario « haut »** de la stratégie en faveur de la biodiversité de l'Union européenne (10% terre, 10% mer). **Ce coût théorique représente en 2022 plus du double du financement actuel des aires protégées et en 2030, le triple.** Toutefois, la pertinence d'un objectif unique d'augmentation de la surface des aires protégées, indépendamment des autres objectifs définis par la SNAP mais qui ne sont pas mesurables (connectivité, représentativité, efficacité), et l'impact sur les coûts entre les objectifs de protection « forte » de la France et « stricte » de l'Union européenne, peuvent être questionnés.

Si l'on considère l'enveloppe moyenne de financement actuel de 600 M€, **il serait nécessaire de mobiliser annuellement 650 M€ supplémentaires pour atteindre un objectif de gestion « de qualité » au sens de la SNAP, dès 2022, et entre 900 M€ (scénario SNAP) et 1 250 M€ (scénario UE) en 2030**. La mission constate que ce montant de 650 M€ est équivalent à l'estimation des besoins annuels[5] demandé par la France à la Commission européenne pour le seul réseau Natura 2000 dans le cadre de la programmation pluriannuelle 2023-2027, même si ces besoins sont au-delà du réalisé annuel.

Il peut être comparé au coût en France, des **crédits et dépenses fiscales défavorables à la biodiversité de 1 456 M€** (dont 934 M€ de dépenses fiscales et crédits d'impôt et 522 M€ de crédits budgétaires). Enfin, l'avantage économique de la protection dépasse les coûts de cette protection en raison des **services écosystémiques** rendus par ces espaces. Ainsi, le rapport Waldron estime que les avantages économiques de la protection de 30 % des terres et des océans de la planète surpassent les coûts d'au moins 5 contre 1.

[5] Direction de l'eau et de la biodiversité, cadre d'action prioritaire (cap) pour Natura 2000 en France pour la période 2021-2027 du cadre financier pluriannuel, avril 2021.Le besoin de financement est directement lié aux mesures de conservation spécifiques établies pour les sites Natura 2000 : mesures horizontales et coûts administratifs, maintien et rétablissement pour les espèces et les habitats, « infrastructure verte » supplémentaires au-delà de Natura 2000, mesures supplémentaires spécifiques aux espèces, non liées à des écosystèmes ou habitats spécifiques.

En ce qui concerne le volet des **recettes mobilisables pour les besoins de financement supplémentaires en 2022**, l'ensemble des travaux converge pour retenir le principe d'une **taxe affectée en lien avec l'artificialisation des sols, par création d'une taxe additionnelle à la taxe d'aménagement, pour un montant additionnel de l'ordre de 480 M€,** ce qui suppose de relever son plafond à environ 3,6% au lieu de 2,5% (ces approximations sont dues au fait que i) l'assiette est très fluctuante avec la conjoncture et que ii) le taux exact moyen national n'est pas disponible). En termes de bénéficiaires, il est proposé, d'une part, de **transférer a minima une partie de la part départementale de la taxe d'aménagement des départements vers les régions** afin d'aligner la réalité fiscale sur leur chef de filât biodiversité et de tirer les conséquences d'une forme de sous-utilisation pour les ENS de cette taxe par les départements et, d'autre part, de faire **lever une part de la taxe d'aménagement par les agences de l'eau, dont le taux serait au maximum de 1,8%**.

La **taxe de séjour** pourra également être mobilisée afin d'en rendre la perception obligatoire au bénéfice des gestionnaires des aires protégées qui recoupent le territoire des collectivités pour un montant de l'ordre de 170 M€.

Aucun niveau de recette à l'échelle des besoins n'est à attendre à court terme sous la forme de ressources innovantes privées, constat confirmé par le parangonnage international. Cependant, la mission propose la création d'une structure nationale (dont la forme juridique reste à définir) pour mutualiser la collecte des fonds privés (dons et mécénat), valoriser les aires protégées françaises et appuyer les aires protégées pour mobiliser les financements dont ceux en provenance de l'Europe.

L'évolution de ces moyens ne pourra se faire sans **adapter les contraintes en matière de recrutement des gestionnaires d'aires protégées, y compris les plafonds d'emplois des établissements publics, en accordance avec les nouvelles ressources financières**, les modalités d'intervention des aires protégées prenant essentiellement la forme de dépenses de masse salariale (65% environ de leur budget actuel).

Au-delà, la question de l'efficacité de la politique de protection de la biodiversité ne peut se mesurer à la seule aune du financement des espaces protégés mais bien d'une manière plus générale à la réduction des pressions anthropiques sur la biodiversité partout sur le territoire.

PUBLIÉ

PROPOSITIONS

Proposition n° 1 [Ministère de la Transition écologique et de la Cohésion des territoires /Direction de l'eau et de la biodiversité] : Rechercher des modalités d'intégration de la gestion des aires protégées qui se recoupent ou se superposent.

Proposition n° 2 [Ministère de la Transition écologique et de la Cohésion des territoires/Direction de l'eau et de la biodiversité , Ministère des Outre-mer, Ministère des Armées] : pour des raisons de lisibilité budgétaire, dans le cas des aires protégées superposées, conditionner le financement de l'État et de ses opérateurs, à la mise en place d'une consolidation budgétaire au sein de l'entité gestionnaire de la plus large aire protégée notamment via l'intégration comptable des autres aires sous forme de budgets annexes, en préservant l'autonomie de gestion de ces dernières.

Proposition n° 3 [Ministère de la Transition écologique et de la Cohésion des territoires/Direction de l'eau et de la biodiversité] : améliorer la collecte des fonds européens par les gestionnaires d'aires protégées en facilitant : - leur appréhension et connaissance des dispositifs et des processus disponibles afin de mieux percevoir les différents fonds, les documents programmatiques et les critères de sélection existants ; - le développement des aides au montage de l'ingénierie de financement de projets ; - l'établissement d'un dispositif d'avances en raison du décalage entre le lancement du projet et son remboursement par les fonds européens ; - la capacité à déposer plusieurs projets pour saturer les taux de financement en s'assurant de l'existence de projets supplémentaires (de priorité 2) qui pourraient finalement se substituer à des projets initialement considérés comme prioritaires mais retardés.

Proposition n° 4 : [Ministère l'Économie, des Finances et de la Souveraineté industrielle et numérique, Ministère de la Transition écologique et de la Cohésion des territoires/Direction de l'eau et de la biodiversité]: les modalités d'intervention des aires protégées s'appuyant essentiellement sur la masse salariale (65% environ de leur budget actuel), adapter à la hausse la contrainte de plafonnement des emplois des établissements publics gestionnaires d'aires protégées, en lien avec l'augmentation des budgets recommandée.

Proposition n° 5 : [Ministère de la Transition écologique et de la Cohésion des territoires/Direction de l'eau et de la biodiversité]: compléter le suivi des aires protégées dans la base de données de l'UMS-PatriNat afin de la rendre cohérente avec les données des gestionnaires tant en nombre de sites (réserves biologiques, réserves nationales de chasse et de faune sauvage, parcs naturel marin, conservatoires d'espaces naturels, sites Ramsar, sites Unesco) qu'en superficie des sites ; la compléter avec les données d'écosystèmes manquantes en outre-mer ; y intégrer les nouvelles catégories au titre du décret « protection forte » et finaliser les travaux sur les couches de pression.

Proposition n° 6 : [Ministère de l'Économie, des Finances et de la Souveraineté industrielle et numérique, Ministère de la Transition écologique et de la Cohésion des territoires/Direction de l'eau et de la biodiversité] : instituer, a minima, une part régionale de la taxe d'aménagement en diminuant d'autant le plafond du taux départemental de cette taxe et rendre obligatoire la tenue d'un budget annexe pour suivre l'usage de la taxe. Une option alternative consisterait en un transfert total de la taxe d'aménagement des départements aux régions avec les compétences afférentes.

Proposition n° 7 : [Ministères de l'Économie, des Finances et de la Souveraineté industrielle et numérique, Ministère de la Transition écologique et de la Cohésion des territoires/Direction de l'eau et de la biodiversité] : à produit total constant pour les agences de l'eau, instaurer une « redevance » assise sur les changements d'affectation

des sols portant atteinte au patrimoine naturel et à la biodiversité permettant de contribuer au financement de l'extension du périmètre d'intervention des agences de l'eau à la biodiversité terrestre et de diminuer à fiscalité globale constante les redevances pour pollution de l'eau d'origine domestique et modernisation des réseaux de collecte. Cette « redevance » aurait la même assiette que la taxe d'aménagement et serait d'un taux maximal de 1,8%.

Proposition n° 8 : [Première Ministre] : modifier l'article L2333-27 du Code général des collectivités territoriales afin d'affecter obligatoirement une part complémentaire du produit de la taxe de séjour à l'ensemble des gestionnaires des aires protégées qui recoupent le territoire des communes, selon un coefficient variant en fonction de la proximité du territoire et de la présence ou non d'une aire de protection forte.

Proposition n° 9 : [Ministère de l'Économie, des Finances et de la Souveraineté industrielle et numérique] : compte tenu des conclusions du rapport IGF-CGDD de novembre 2019 sur le dispositif Pinel, gager les besoins supplémentaires de financement des aires protégées sur le budget de l'État par la suppression d'un montant équivalent de dépenses fiscales Duflot/Pinel.

Proposition n° 10 : [Ministre délégué auprès du Ministre de l'Économie, des Finances et de la Souveraineté industrielle et numérique, chargé des Comptes public, Ministère de la Transition écologique et de la Cohésion des territoires/Direction de l'eau et de la biodiversité] : restaurer l'intégralité du remboursement par l'État de la perte de recettes des collectivités locales correspondant à l'exonération de TFNB accordée aux souscripteurs d'une charte Natura 2000 et aux souscripteurs d'obligations réelles environnementales.

Proposition n° 11 : [Ministère de la Transition écologique et de la Cohésion des territoires, Direction de l'eau et de la biodiversité avec l'appui de l'Office français de la biodiversité] : créer une structure du type d'une fondation nationale pour les aires protégées pour mutualiser la collecte des fonds privés (dons et mécénat), former les gestionnaires à mobiliser des financements locaux, appuyer la mobilisation des financements européens par de l'ingénierie et promouvoir une marque « aires protégées françaises ».

Proposition n° 12 : [Ministère de la Transition écologique et de la Cohésion des territoires] : favoriser le développement d'espaces de compensation adossés à des aires protégées.

PUBLIÉ

PUBLIÉ

SOMMAIRE

INTRODUCTION **1**

1. LE FINANCEMENT DES AIRES PROTÉGÉES EN FRANCE EST DIFFICILE À ÉVALUER MÊME S'IL REPOSE TRÈS LARGEMENT SUR DE LA DÉPENSE PUBLIQUE **4**

1.1. Des difficultés structurelles d'accès aux informations financières en raison d'une sédimentation historique et d'un certain flou de la SNAP 4

1.1.1. Un millefeuille d'aires protégées, frein structurel à l'accès à l'information sur le financement des aires protégées *4*

1.1.2. L'absence de clarification des compétences des collectivités locales contribue à l'opacité du millefeuille des aires protégées *9*

1.1.3. La SNAP fixe des objectifs mais ni la liste des aires protégées, ni leur statut pour atteindre ces objectifs ne sont stabilisés. *10*

1.2. Des financements reposant très largement sur de la dépense publique 14

1.2.1. Le budget de l'État et de ses établissements publics au cœur du financement *16*

1.2.2. Les dépenses des collectivités territoriales dédiées aux aires protégées sont difficiles à isoler *18*

1.2.3. Le co-financement communautaire pourrait être accru par diverses mesures *20*

1.2.4. Le financement privé, difficile à chiffrer, est très minoritaire *21*

1.3. La nécessité de réaliser une cartographie des financements par sommation des budgets des gestionnaires d'aires protégées pour s'assurer de la vision globale 22

2. DES MOYENS TRÈS LARGEMENT SOUS-ESTIMÉS POUR L'ATTEINTE DES OBJECTIFS DE LA SNAP **25**

2.1. Un besoin de financement déjà analysé et mis en évidence couplé à des difficultés méthodologiques 25

2.1.1. Un besoin de financement déjà mis en évidence *25*

2.1.2. Des difficultés méthodologiques *28*

2.2. L'évaluation des moyens : le cadre des travaux et la méthodologie retenue 33

2.3. Les résultats de modélisation des coûts en 2022 et en 2030 37

2.3.1. Un coût annuel théorique de référence de gestion de qualité des aires protégées en 2022 évalué à 1 241 M€ *37*

2.3.2. 64 M ha du territoire à mettre en protection forte pour atteindre l'objectif de 10% *37*

2.3.3. Le coût annuel d'atteinte des objectifs en 2030 représente entre 1 529 M€ (SNAP) et 1 849 M€ (UE) *40*

2.3.4. Ces coûts théoriques sont à rapporter aux bénéfices et services apportés par les aires protégées *42*

3. DE NOUVELLES RESSOURCES SONT À DÉGAGER POUR PÉRENNISER UNE POLITIQUE INDISPENSABLE À L'ATTEINTE DES OBJECTIFS QUE LA FRANCE S'EST FIXÉS 44

3.1. Une nouvelle approche fiscale fondée sur une taxe affectée aux régions, d'une part, et aux agences de l'eau, d'autre part 44

3.1.1. La question du rendement conduit à l'élimination de plusieurs options 44

3.1.2. L'option d'une taxe affectée à la biodiversité en lien avec l'artificialisation des sols a été particulièrement étudiée 45

3.1.3. Il est proposé de prévoir a minima une part régionale à la taxe d'aménagement, voire transférer taxe et compétence ENS des départements aux régions 47

3.1.4. Il est parallèlement proposé de créer une « redevance » biodiversité pour les agences de l'eau en s'appuyant sur l'assiette de la taxe d'aménagement 48

3.2. Flécher obligatoirement une partie de la taxe de séjour vers les aires protégées sources de revenus touristiques 50

3.3. La réduction des subventions nocives à la biodiversité 52

3.3.1. Un préalable : réduire les crédits et dépenses fiscales nocives à la biodiversité 52

3.3.2. Les dépenses fiscales favorables à la biodiversité restent marginales et peu mobilisées 53

3.4. Même s'il reste marginal, le financement par le secteur privé doit être rendu plus efficace 54

3.4.1. De nombreux travaux ont évoqué différentes pistes mais sans chiffrage crédible 54

3.4.2. Le parangonnage effectué par la mission confirme la part marginale du financement privé dans les pays enquêtés 55

3.4.3. La mobilisation du financement privé pourrait être rendue plus efficace par la création d'une structure de mutualisation 57

CONCLUSION 59

INTRODUCTION

Par lettre de mission en date du 3 mai 2021 (cf. Annexe 1), les ministres de la transition écologique, de l'économie et des finances, de la mer, de la cohésion territoriale et de l'outre-mer ont mandaté le Conseil général de l'environnement et du développement durable (CGEDD) et l'Inspection générale des finances (IGF) pour mener une mission relative aux moyens des aires protégées françaises. La nouvelle stratégie nationale pour les aires protégées 2030 (SNAP), déclinée en trois plans d'action triennaux, fixe de nouveaux objectifs à atteindre en matière d'espaces protégés, et notamment un accroissement du réseau à 30% du territoire maritime et terrestre, en métropole comme dans les outre-mer, dont un tiers, soit 10%, doit être en protection forte.

Cette ambition pose la question des moyens financiers accordés à cette politique, et la SNAP a prévu « *qu'un diagnostic complet sera confié au Conseil général de l'environnement et du développement durable (CGEDD) et à l'Inspection générale des finances (IGF), afin d'améliorer la connaissance et la lisibilité des structures de coûts (fonctionnement et investissement), des budgets et ressources humaines, des modes de financements publics et privés des aires protégées et des besoins actuels et à venir du réseau d'ici à 2030. Cette étude formulera des recommandations et des propositions d'évolutions (budgétaires, fiscales, etc.) pour concourir à la couverture des besoins des gestionnaires, y compris dans une optique d'optimisation et de mise en synergie de ces différentes sources de financements sectorielles et interministérielles* ».

Il est demandé dans la lettre de mission de réaliser une analyse comparative des moyens dédiés aux aires protégées dans les pays européens, d'évaluer les besoins nécessaires au bon fonctionnement des aires protégées (en fonction des différents niveaux de protection et des règles de gouvernance), d'établir un bilan relatif aux structures de coûts, aux budgets et aux modes de financement et une cartographie des financements publics et privés, de proposer des pistes permettant, le cas échéant, de renforcer les moyens mis en œuvre pour satisfaire les missions des différentes typologies d'aires protégées, avec une analyse basée sur : i) l'évaluation des besoins ; ii) la rationalisation des dépenses et ressources humaines et l'optimisation des modalités de financement sectorielles et interministérielles ; iii) d'éventuelles modifications de la gouvernance (simplification, efficacité, mutualisation notamment des fonctions support) ; et iv) la proposition d'outils pour le suivi des moyens et de leur efficacité et d'étudier des scénarios de mobilisation des financements innovants privés et publics en indiquant leur faisabilité technique et leur soutenabilité économique.

La mission doit prendre en compte les spécificités du financement des aires protégées dans les territoires ultra-marins et collectivités d'outre-mer, en cohérence avec le rapport du CGEDD de 2016[6]. Il est demandé de procéder à une large consultation des parties prenantes : collectivités, associations, gestionnaires d'espaces naturels, entreprises.

Si le financement des aires protégées en France n'a pas fait l'objet d'une étude ou analyse dédiée, de nombreux travaux antérieurs permettent d'apporter un éclairage à ce sujet. Ces travaux relèvent soit d'une approche par types d'acteurs, soit d'une approche globale du financement de l'ensemble des politiques publiques de l'eau, de la biodiversité et des milieux marins.

[6] Rapport CGEDD de juillet 2016 « Proposition de scénarios de financement des politiques publiques de préservation des ressources en eau, de la biodiversité et des milieux marins » qui prévoit de « *concevoir en concertation avec les acteurs locaux une stratégie sur la biodiversité continentale et marine spécifique aux outre-mer puis d'établir un plan d'action propre à chacun des territoires* ».

À cet égard, on peut citer par ordre chronologique :

- Le rapport coordonné par le CGEDD de 2013 sur l'évaluation de la politique de l'eau ;
- Le rapport du CGEDD de 2014 sur l'évaluation des moyens nécessaires aux parcs nationaux ;
- Le rapport Charpin, rapporteur du groupe n°5 du Grenelle de la mer de 2015 sur les droits d'usage des mers, le financement et la fiscalité, qui s'est notamment penché sur les besoins des aires protégées marines ;
- Le rapport CGEDD-CGAAER de décembre 2015 sur l'analyse du dispositif Natura 2000 en France ;
- Le rapport CGEDD de juillet 2016 sur les scénarios de financement des politiques publiques de préservation des ressources en eau, de la biodiversité et des milieux marins ;
- Le rapport d'Acteon et NE Expertise de 2016 « Mission d'appui à la définition d'un nouveau partenariat cadre entre les réserves naturelles et les agences de bassins en France », commandé par Réserves Naturelles de France ;
- Le rapport « revue de dépenses » IGF-CGEDD et IGA de 2017 sur la gestion des espaces naturels sensibles et des parcs naturels régionaux ;
- Le rapport de la Cour des comptes européennes de 2017 « Des efforts supplémentaires sont nécessaires pour exploiter pleinement le potentiel du réseau Natura 2000 » ;
- Le rapport d'information de l'Assemblée nationale de 2018 sur la mise en application de la loi du 8 août 2016 pour la reconquête de la biodiversité, de la nature et des paysages ;
- Le rapport CGEDD-IGF de 2018 sur l'avenir des opérateurs de l'eau et de la biodiversité ;
- Le rapport du CGDD de 2018 « Parcs nationaux : Quelles pistes de financements additionnels ? » ;
- Le rapport CGEDD de 2018 sur les parcs naturels marins (bilan et perspective) ;
- Le rapport de Vertigo Lab de novembre 2018 portant sur l'évaluation des besoins en financement des réserves naturelles et l'identification des scénarios de financement du réseau des réserves naturelles ;
- Le rapport de l'OCDE de 2019 « Financer la biodiversité, agir pour l'économie et les entreprises » pour la Présidence française du G7 et la réunion des ministres de l'Environnement du G7 ;
- Le rapport du gouvernement (MTE-MCTRCT) non publié de 2019 sur les recettes et les dépenses de la part départementale de la taxe d'aménagement destinée à financer les espaces naturels sensibles ;
- Le rapport IGF-CGEDD de 2020 sur le transfert de la liquidation de la taxe d'aménagement à la DGFIP ;
- Les travaux du Groupe de travail investissement des parcs nationaux de 2020 ;
- Les travaux de la Direction de l'Eau et de la Biodiversité (DEB) sur l'analyse du modèle économique des parcs nationaux [7] ;
- Le rapport de l'Unité Mixte de Services (UMS) patrimoine naturel de janvier 2021 sur l'efficacité du réseau Natura 2000 terrestre en France.

[7] Analyse des COFI 2013 à 2017 et des budgets sur la période 2016-2018.

La mission s'est largement appuyée sur ces travaux et en a engagé un certain nombre d'autres notamment un parangonnage, une estimation des dépenses des collectivités sur la base des extractions des comptes, la mise en place d'un groupe d'experts pour définir des abaques de coûts par écosystème et l'application de ces coûts aux milieux physiques identifiés dans la base de données de l'UMS-PatriNat pour les surfaces protégées.

Au final, il ressort que si le financement des aires protégées en France est difficile à évaluer alors qu'il repose pourtant très largement sur de la dépense publique (1), les moyens actuellement disponibles pour l'atteinte des objectifs de la SNAP apparaissent en tout état de cause sous-estimés (2) et il conviendrait de dégager de nouvelles ressources pour être en mesure de répondre aux objectifs fixés (3).

1. Le financement des aires protégées en France est difficile à évaluer même s'il repose très largement sur de la dépense publique

1.1. Des difficultés structurelles d'accès aux informations financières en raison d'une sédimentation historique et d'un certain flou de la SNAP

1.1.1. Un millefeuille d'aires protégées, frein structurel à l'accès à l'information sur le financement des aires protégées

Dans la SNAP, une aire protégée est « *un espace géographique clairement défini, reconnu, consacré et géré, par tout moyen efficace, juridique ou autre, afin d'assurer à long terme la conservation de la nature ainsi que les services écosystémiques et les valeurs culturelles qui lui sont associés* », reprenant la définition élaborée par l'Union internationale pour la protection de la nature (UICN) qui se décline en 6 catégories (cf. Annexe 3).

1.1.1.1. Un millefeuille segmenté par modes opératoires et par catégorie d'aires protégées

Depuis le 19ème siècle, des modalités de préservation des paysages tout d'abord[8], puis de protection des espèces et des espaces se sont superposées à l'initiative de différents acteurs. Le premier parc national est créé en 1913, le parc de la Bérarde qui deviendra le parc des Ecrins en 1973. D'autres catégories d'aires protégées sont progressivement mises en place : les réserves privées des Sept-Îles[9] (1912) et la réserve nationale de Camargue (1927) préfigurent les réserves naturelles nationales. Le premier parc naturel régional est créé en 1968, sous le nom de Saint Amand-Raimes (Scarpe-Escaut aujourd'hui).

La variété des instruments de protection des milieux naturels répond notamment à la diversité des besoins de protection, comme en témoigne la création récente (2010) des arrêtés de protection des habitats naturels. Elle correspond par ailleurs à la nécessité de s'adapter aux situations locales et au besoin de développement des activités humaines, permettant une protection proportionnée des espaces, où les libertés individuelles (chasse, loisirs, activités sportives, randonnées, jouissance du droit de propriété, etc.) et la liberté du commerce et de l'industrie (projets d'aménagements, vente de coupes de bois, etc.) peuvent être limitées en fonction de l'enjeu environnemental.

À cet égard, quatre modes opératoires distincts, parfois complémentaires, sont mis en œuvre pour la protection des espaces naturels remarquables en France :

- **réglementaire** par la mise en place d'une réglementation spécifique sur un territoire pour maîtriser les activités et les usages qui y sont pratiqués ;
- **foncier** par l'acquisition ou la maîtrise de l'usage du foncier, permettant une gestion directe ou confiée à un tiers qui bénéficie du droit d'usage (baux, etc.) ;

[8] Le premier espace protégé français de 1 097 ha est créé par décret de 1861 de Napoléon III à la demande des peintres paysagistes de l'École de Barbizon (la « série artistique de Fontainebleau »).

[9] Réserve naturelle nationale située en Bretagne, classée en 1976, qui occupe une surface de 320 ha répartie sur cinq îles principales et protège d'importantes colonies d'oiseaux marins (Fou de Bassan, Macareux moine, Puffin des Anglais, Petit Pingouin).

- **conventionnel ou contractuel**[10] (charte, contrats) par l'orientation des activités et des usages par un conventionnement entre propriétaires et acteurs économiques, usagers et organisme gestionnaire ou État ;
- **désignation par la connaissance et la reconnaissance** (sites internationaux).

Il existe aujourd'hui en parallèle une cinquantaine de « catégories » d'espaces protégés suivies par l'UMS-PatriNat[11], regroupées en une quinzaine dans la SNAP (cf. Annexe 3). Pour le milieu terrestre, les aires protégées sont les suivantes : parcs nationaux (zones de cœur et aire d'adhésion), réserves naturelles et biologiques, arrêtés de protection préfectoraux (biotopes, habitats naturels, géotopes), réserves nationales de chasse et de faune sauvage, sites du Conservatoire du littoral, sites des conservatoires des espaces naturels, parcs naturels régionaux, sites terrestres Natura 2000, sites RAMSAR, biens inscrits sur la liste du patrimoine mondial de l'UNESCO (au titre des zones délimitées par la France en application des instruments régionaux ou internationaux) et réserves de biosphère. Pour le milieu marin, l'ensemble des aires marines protégées figurent à l'article L.334-1 du code de l'environnement[12] qui reprend globalement la même organisation que celle des espaces terrestres.

Figure 1 : Cartographie des aires protégées françaises



Source : https://www.ofb.gouv.fr/actualites/panorama-de-la-biodiversite-et-des-espaces-proteges.

[10] Les modalités de gestion « contractuelles » sont également dénommées « conventionnelles ». L'UICN utilise le terme conventionnel, là où le terme contractuel est plus souvent utilisé en France. La mission utilise donc les deux termes qui sont considérés comme équivalents.

[11] Il s'agit d'une unité mixte sous la tutelle à la fois du Muséum d'Histoire Naturelle (MNHN) et de l'OFB (Office français de la biodiversité), chargée du référencement de l'ensemble des aires protégées. La mission s'est appuyée sur sa base de données pour l'ensemble de ses travaux.

[12] Parcs nationaux ayant une partie maritime / réserves naturelles ayant une partie maritime / arrêtés de protection des biotopes, des habitats naturels et des sites d'intérêt géologique ayant une partie maritime / parcs naturels marins / sites Natura 2000 ayant une partie maritime / parties maritimes du domaine relevant du conservatoire du littoral / zones de conservation halieutiques / parties maritimes des parcs naturels régionaux / réserves nationales de chasse et de faune sauvage ayant une partie maritime / aires marines protégées créées en application des réglementations de la Polynésie française, du gouvernement et des provinces de Nouvelle-Calédonie et de Wallis-et-Futuna / aires marines ou ayant une partie marine délimitées par la France en application des instruments régionaux ou internationaux auxquels la France est partie.

1.1.1.2. Un millefeuille dont les catégories se superposent et se recoupent

- **Différentes catégories d'aires protégées peuvent se superposer sur un même territoire**

La mission a procédé à une analyse systématique, via les données de l'UMS-PatriNat, des recoupements et superpositions : des réserves sont englobées dans les parcs naturels régionaux comme nationaux, une zone Natura 2000 peut héberger une réserve, nationale ou régionale, en tout ou partie, ou un site RAMSAR ou un conservatoire d'espaces naturels et être elle-même incluse dans une autre catégorie d'aire.

Alors que la surface totale des aires protégées est de 363 M d'hectares (ha), l'**addition cumulée des superficies de l'ensemble des catégories représente 463 M ha, dont 190 M ha** (25% des superficies sans double compte) sont recoupés par une autre catégorie d'aire protégée (de manière partielle ou totale) et **273 M ha** sans superposition (75% des superficies sans double compte). En termes de surface, dix catégories sur la cinquantaine existante (dont certaines peuvent se superposer) représentent 85% des superficies cumulées.

Tableau 1 : Superficie des catégories d'aires protégées et recouvrements

	Surface totale des aires protégées sans double compte (ha)	Surface totale des aires protégées cumulée (en ha)	Surface des aires protégées sans superposition (en ha/% surface sans double compte)		Surface cumulée des aires protégées avec au moins une superposition (en ha/%surface sans double compte)	
Mer	343 572 845	436 603 438	256 377 304	75%	180 226 133	25%
Terre	20 731 081	26 176 980	16 766 409	81%	9 410 571	19%
Total	**364 303 926**	**462 780 418**	**273 143 713**	**75%**	**189 636 704**	**25%**

Source : Données de la base de l'UMS-PatriNat, février 2022.

109 M ha (**25**% des surfaces totales cumulées) appartiennent à des **catégories qui sont englobées à plus de 90% dans au moins une autre catégorie.** C'est le cas des biens inscrits au patrimoine mondial de l'Unesco, d'aires protégées en Polynésie française (zone de nature sauvage, aire marine) et en Nouvelle-Calédonie (réserve, zone tampon), des zones humides protégées par la convention de Ramsar.

La mission a examiné les recouvrements entre les catégories[13] dont elle disposait des coûts de gestion (tableaux 2 – terre et mer et terre uniquement). Pour chaque catégorie d'aire protégée en ligne, les tableaux expriment le pourcentage de recouvrement de la superficie globale de cette catégorie d'aires protégées par rapport à celle figurant en colonne. Ainsi, les sites des CEN sont à 17,7% inclus dans les PNR, mais les PNR ne sont recoupés dans leur superficie qu'à 0,1% par les CEN, ce qui s'explique par la différence de taille de chacune des deux catégories. Par ailleurs, l'inclusion des surfaces d'aires protégées en mer dans le tableau terre-mer, notamment la RNN des TAF apporte une disproportion au résultat.

Les recouvrements inter-catégories sont importants dans le cas des sites Natura 2000 qui, par exemple, représentent presque 100% de la surface des réserves naturelles de Corse.

[13] Ceux-ci sont de deux natures différentes : entre sites de la même catégorie et entre sites de catégories différentes. Le recouvrement intra-catégorie constaté pour les sites Natura 2000 correspond à 70,4 % de la surface des zones de protection spéciale (ZPS) et à 74,2 % de la surface des surfaces d'intérêt communautaire (SIC).

Tableau 2 : Proportion (%) des recouvrements entre catégories dans la surface totale[14]

Terre et mer

	PNZC	PNAA	RNN	RNR	RNC	ZPS	SIC	CDL	CEN	RNCF	PNR	PNM	RBI	RBD
PNZC	0	0	0	0	0	14,4	10,9	0,2	0	0	0	0	0,3	0,2
PNAA	0	0	0,1	0,1	0	4,3	9,8	0,3	0	0	0	0	0	0
RNN	0	0	1,3	0	0	0,1	0,1	0	0	0	0,1	0	0	0
RNR	0	5,1	0	0	0	41,1	63,4	9,4	10,6	0	34,8	1,5	2,3	0,1
RNC	0	0	0	0	0	98,9	99,9	0,9	0	0	4,6	0,1	0	0
ZPS	2,3	0,7	0,9	0,1	0,5	0	70,4	0,5	0,2	0,2	8,3	7,7	0	0,1
SIC	1,8	1,6	1,1	0,2	0,6	74,2	0	0,7	0,3	0,2	9,3	10,9	0,1	0,1
CDL	2,1	3,3	12,1	1,9	0,4	38	53,2	0	0,7	0,2	38,4	2,4	0,3	0,1
CEN	0,2	0,1	15,7	6,6	0	50,9	67,7	2,3	0	0	17,7	0	0	0,1
RNCF	0	0	0,5	0	0	82,3	84	1,2	0	0	31,1	0	0,6	1,3
PNR	0	0	1	0,1	0	13,4	14,3	0,8	0,1	0,1	0	0	0,2	0,1
PNM	0	0	0,1	0	0	9	12,1	0	0	0	0	0	0	0
RBI	8,3	0,5	2	1	0	7,6	14,7	0,7	0	0,2	16,6	0	0	0,1
RBD	18,5	3,1	5	0,1	0	53	64,3	0,7	0,1	1,6	35,4	0,1	0,2	0

Dont terre uniquement

	PNZC	PNAA	RNN	RNR	RNC	ZPS	SIC	CDL	CEN	RNCF	PNR	RBI	RBD
PNZC	0	0	0	0	0	13,2	9,7	0,2	0	0	0	0,3	0,2
PNAA	0	0	0,1	0,1	0	2,9	8,3	0,3	0	0	0	0	0
RNN	0,1	0,2	0	0	0	9,5	11,7	2	0,9	0	8,5	0,2	0,1
RNR	0	5,3	0	0	0	41,5	64,3	9,3	10,8	0	35,5	2,4	0,1
RNC	0	0	0	0	0	84,9	98,5	11,6	0	0	62,5	0	0
ZPS	7,6	1,5	2,6	0,4	0,1	0	50,2	1,6	0,8	0,6	30,4	0,2	0,4
SIC	5	3,8	2,9	0,5	0,1	45,2	0	2	0,9	0,5	29,2	0,3	0,4
CDL	2,4	3,7	13,2	2,1	0,4	38,7	55,6	0	0,9	0,3	43,1	0,4	0,1
CEN	0,2	0,1	15,7	6,6	0	50,9	67,7	2,3	0	0	17,7	0	0,1
RNCF	0	0	0,6	0	0	87,2	80,6	1,5	0	0	37,7	0,7	1,6
PNR	0	0	1	0,1	0	13,4	14,3	0,8	0,1	0,1	0	0,2	0,1
RBI	8,3	0,5	2	1	0	7,6	14,7	0,7	0	0,2	16,6	0	0,1
RBD	18,6	3,1	5	0,1	0	53	64,3	0,7	0,1	1,6	35,5	0,2	0

Source : Pôle science des données de l'IGF.

Ces recouvrements peuvent alors poser la question de la bonne gestion d'une aire protégée et de la répartition des budgets par gestionnaire, par exemple pour un croisement entre un site Natura 2000 et un site de réserve naturelle.

[14] Signification des sigles : Parcs Nationaux Zone Cœur (PNZC) et Aire d'Adhésion (PNAA), Réserves Naturelles Nationales (RNN), Régionales (RNR) et de Corse (RNC), sites Natura 2000 : Zones de Protection Spéciale (ZPS) et Sites d'Importance Communautaire (SIC), Sites du Conservatoire du Littoral (CDL), Sites des Conservatoires d'Espaces Naturels (CEN) acquis ou gérés par des contrats longs uniquement, Réserves Nationales de Chasse et Faune sauvage (RNCF), Parcs Naturels Régionaux (PNR), Parcs Naturels Marins (PNM), Réserves Biologiques Intégrales (RBI) et Dirigées (RBD).

- **Les mesures de rationalisation de la gestion des aires superposées n'existent que dans les parcs nationaux et parcs naturels marins**

Le code de l'environnement prévoit l'intégration des réserves naturelles nationales situées dans le cœur des parcs nationaux dans le décret de classement du parc[15].

De création plus récente, le statut des parcs naturels marins comporte également une disposition selon laquelle ces parcs assurent la gestion des sites Natura 2000 majoritairement situés dans leur périmètre. Cet enjeu est particulièrement fort pour le Parc naturel marin (PNM) de l'estuaire de la Gironde et celui de la mer des Pertuis (25 sites Natura 2000, dont 7 pour lesquels le parc est opérateur et 18 avec une partie marine non couverte par un document d'objectifs DOCOB). Dans ce cas, le DOCOB du site Natura 2000 est élaboré selon les modalités prévues par le plan de gestion du parc et intégré à ce dernier.

- **Des mesures de rationalisation de la gestion des aires qui se superposent devraient être recherchées**

Si l'on peut concevoir la pluralité des statuts et des labellisations qui correspondent à la fois à des nécessités de protection des écosystèmes, aux besoins de gouvernance spécifiques des différentes catégories d'espaces protégés et à la visibilité de certaines labellisations, il apparait néanmoins nécessaire de clarifier l'organisation et la gestion des espaces qui se superposent. A minima, une vision consolidée des budgets des différentes aires protégées superposées, semble nécessaire.

L'unification des gouvernances pourrait également être recherchée, même si la mission est convaincue qu'elle ne pourra se faire partout. Ainsi, des espaces en protection forte inclus dans des espaces plus étendus à niveau de protection moins élevée devront notamment conserver une gouvernance adéquate, qui permettra de peser dans l'attribution des moyens humains et financiers et dans l'acceptation locale du statut de protection.

<u>Proposition n° 1</u> [Ministère de la Transition écologique et de la Cohésion des territoires /Direction de l'eau et de la biodiversité] : Rechercher des modalités d'intégration de la gestion des aires protégées qui se recoupent ou se superposent.

1.1.1.3. Une multiplicité de statuts juridiques et de gestions comptables qui sont autant de freins à une information financière consolidée

Les statuts juridiques et les gestions comptables des sites d'aires protégées sont très diversifiés.

Certains sites correspondent à une catégorie d'aire protégée et disposent d'une comptabilisation en propre et exclusive de l'aire. **Il s'agit des sites disposant de la personnalité juridique**, à savoir les parcs nationaux et régionaux. Pour ceux-ci, il est donc relativement facile de cerner leur financement. Chaque parc national est adossé à un établissement public à caractère administratif (EPA) rattaché à l'Office français de la biodiversité (OFB). En ce qui concerne les parcs régionaux, s'agissant de syndicats mixtes, il est possible également de disposer de leurs comptes.

Certains sites sont rattachés à des établissements publics (EP) nationaux (parcs nationaux, Conservatoire du littoral (CdL), OFB, Office national des forêts (ONF)) **qui gèrent, en sus de leurs propres catégories**, certaines réserves naturelles nationales, des réserves de chasse et de faune sauvage, des parcs naturels marins, des sites Natura 2000 ; de plus, l'OFB contrôle les arrêtés de protection de biotope (APB) et les arrêtés de protection des habitats naturels (APHN). Les budgets de ces sites remontent via le budget global de l'EP mais ne sont pas aisés

[15] En revanche, des superpositions entre RNN et aire optimale d'adhésion de PN existent et sont au nombre de 10 (2 pour le PN des Pyrénées, 4 pour le PN de la Vanoise, 4 pour le PN des Ecrins), gérées par les PN avec le droit commun qui s'applique.

à distinguer des autres catégories : cela comporte le risque de double compte. Les conservatoires des espaces naturels (CEN), dont la comptabilité spécifique n'est agrégée qu'à l'échelle du conservatoire, disposent également d'une personnalité juridique par conservatoire (23) mais non par site. Il n'est donc pas possible d'isoler un budget et des comptes ad hoc pour chacun de ces sites.

D'autres catégories d'aires protégées ne disposent pas de la personnalité juridique : leur budget est porté par la structure gestionnaire de l'aire et noyé dans les comptes de cette dernière. Il s'agit notamment des réserves naturelles, qu'elles soient nationales, régionales ou de Corse, qui sont portées par différents acteurs (32% par des établissements publics, 30% par des collectivités ou 37% par des associations) et dont les comptes ne sont pas aisément identifiables au sein de ces structures. Réserves naturelles de France (RNF) ne dispose de données consolidées que par enquête auprès des gestionnaires (la dernière de 2013), avec les limites que comporte un système déclaratif. Les seules données consolidées pour les réserves sont liées aux dotations attribuées par la DEB via les Directions Régionales, de l'Environnement, de l'Aménagement et du Logement (DREAL) mais ne constituent qu'une partie du périmètre du budget des réserves. Les parcs naturels marins, sans personnalité juridique, sont portés par l'OFB, ce qui permet d'identifier leur budget.

Certains établissements publics (ONF, CdL) **définissent des catégories d'aire protégée, mais peuvent en déléguer la gestion.** Les sites du Conservatoire du littoral sont acquis ou affectés par le conservatoire, mais gérés par les collectivités territoriales et/ou par le monde associatif. 300 gestionnaires sont ainsi rassemblés dans l'association Rivages de France. Leurs budgets peuvent être référencés et connus, mais ne sont pas remontés de manière automatique.

Pour finir, **les sites Natura 2000 sont animés par d'autres réseaux** (40% par les CEN, PNR, PNF). Leur comptabilisation budgétaire est estimée globalement par la DEB dans le cadre du rapportage européen, mais là encore les risques de double compte sont très importants.

<u>Proposition n° 2</u> [Ministère de la Transition écologique et de la Cohésion des territoires/Direction de l'eau et de la biodiversité , Ministère des Outre-mer, Ministère des Armées] : pour des raisons de lisibilité budgétaire, dans le cas des aires protégées superposées, conditionner le financement de l'État et de ses opérateurs, à la mise en place d'une consolidation budgétaire au sein de l'entité gestionnaire de la plus large aire protégée notamment via l'intégration comptable des autres aires sous forme de budgets annexes, en préservant l'autonomie de gestion de ces dernières.

1.1.2. L'absence de clarification des compétences des collectivités locales contribue à l'opacité du millefeuille des aires protégées

Depuis les lois de 2014 et 2015[16], la région est devenue le chef de file des politiques de la biodiversité et ses compétences dans ce domaine ont été renforcées[17]. Elle est également **autorité de gestion de certains fonds structurels européens**. Enfin, la loi du 8 août 2016 lui donne l'initiative pour la mise en place d'agences régionales de la biodiversité (ARB) aux côtés de l'OFB. Ce rôle de « chef de filât » s'exerce dans le cadre de conférences territoriales de l'action publique avec, en métropole, les comités régionaux de la biodiversité (CRB) et, en outre-mer, les comités de l'eau et de la biodiversité (CEB), comme enceintes de concertation.

[16] Loi n° 2014-58 du 27 janvier 2014 dite « Maptam » et loi n° 2015 991 du 7 août 2015 dite « NOTRe ».

[17] Élaboration de la stratégie régionale de la biodiversité (SRB), ainsi que du schéma régional d'aménagement, de développement durable et d'égalité des territoires (SRADDET) ; avis sur les orientations stratégiques des délégations territoriales de l'Office français de la biodiversité (OFB) et les orientations de programmation financière État/région, saisine des conseils scientifiques régionaux du patrimonial régional (CSRPN), création des PNR et des RNR.

Toutefois, ce rôle de chef de filât des régions n'est pas accompagné de ressources financières spécifiques, alors que les départements, historiquement compétents pour définir et gérer des **espaces naturels sensibles** (ENS), disposent d'une taxe affectée à cet égard, la part départementale de la taxe d'aménagement.

Tous les travaux convergent vers le constat de la sous-affectation au bénéfice des ENS de cette taxe par les départements. Ainsi, le rapport de revue de dépenses de 2017 relatif aux ENS et aux PNR mettait en évidence qu'environ **25% des emplois de cette taxe sur la période 2001-2015 ne sont pas liés aux ENS**. Pour 2015, ce montant s'élèverait à 30%[18]. Selon les données transmises par les départements, les actions financées sont très diverses et représentent en moyenne environ 3,9 M € par département[19] :

- elles sont marquées par **un niveau élevé d'emplois de la ressource non explicités**, sur lesquels un travail de mise en lisibilité pourrait utilement être fait **pour s'assurer du bon usage des recettes affectées** ;
- surtout, **le niveau de la taxe affectée, dont le taux est par ailleurs fixé par les départements sans lien évident avec les besoins de la politique ENS, génère pour certains d'entre eux des excédents qui abondent leur budget général**. Ces excédents couvrent donc des dépenses non conformes aux emplois prévus par les textes en matière d'ENS ;
- cette situation se traduit par ailleurs par des « **reports de recettes** » (i.e. écarts entre taxe perçue et usages effectifs réalisés sur la politique ENS) parfois très importants dans certains départements, sans pour autant que le taux de la taxe ait diminué.

D'autres collectivités territoriales disposent également d'une compétence en lien avec la protection de la biodiversité : pour l'action de valorisation du patrimoine naturel et paysager (métropoles et communautés urbaines) et pour la protection et la mise en valeur de l'environnement (communautés de communes).

1.1.3. La SNAP fixe des objectifs mais ni la liste des aires protégées, ni leur statut pour atteindre ces objectifs ne sont stabilisés.

La SNAP a pour objectif de couvrir d'ici 2022 au moins 30% du territoire continental et des eaux maritimes sous juridiction ou souveraineté[20] nationale par un réseau d'aires protégées cohérent, dont une partie par des zones de protection forte (10% du territoire et des eaux sous juridiction ou souveraineté nationale)[21]. L'ensemble de ces aires protégées doit faire l'objet d'une gestion de qualité en 2030.

[18] Cette moyenne doit être relativisée par le fait que les budgets des départements varient d'un écart de 1 à 8.

[19] Rapport IGF CGEDD revue de dépenses de 2017 sur les ENS et les PNR.

[20] Métropole, départements et régions d'outre-mer (DROM : la Martinique, La Réunion, Mayotte, la Guadeloupe, et la Guyane) et collectivités d'outre-mer (COM : Saint-Martin, Saint-Pierre-et-Miquelon, les îles Wallis et Futuna, la Polynésie française).

[21] Il est à noter que l'Union européenne fixe des objectifs de protection de 30 % des terres et 30 % des mers, dont 10 % en protection stricte, tandis qu'en France ces objectifs sont globalisés sur l'ensemble des terres et mers.

1.1.3.1. La liste générique des aires protégées présente et à venir est en cours de stabilisation

Même avec la publication du décret « protection forte » en avril 2022, ni la liste générique des aires protégées, ni la proportion des catégories d'aires protégées qui ont ou vont intégrer la protection forte ne sont stabilisées. Les scénarios précis de création d'aires protégées pour atteindre les objectifs de la SNAP ne sont pas encore connus et la déclinaison territoriale de la SNAP ne l'est pas davantage.

Jusqu'à cette année, il n'existait pas de définition de la protection forte à l'échelle internationale. **L'UICN** définit des catégories d'aires protégées dont le niveau de protection dépend des usages pratiqués dans lesdites aires (cf. Annexe 3), mais n'a pas de définition de la protection forte.

En janvier 2022, **l'Union européenne** a défini ses propres critères de **protection « stricte »**[22] : « *aires entièrement et légalement protégées désignées pour conserver et/ou restaurer l'intégrité des aires naturelles riches en biodiversité avec leur structure écologique sous-jacente et les processus environnementaux naturels qui les soutiennent. Les processus naturels ne sont donc pas fondamentalement perturbés par les pressions humaines et les menaces pesant sur la structure et le fonctionnement écologiques globaux de la zone, indépendamment du fait que ces pressions et menaces se situent à l'intérieur ou à l'extérieur de la zone strictement protégée* ».

En France, le décret paru le 12 avril 2022 décrit comme zone de **protection forte** « *une zone géographique dans laquelle les pressions engendrées par les activités humaines susceptibles de compromettre la conservation des enjeux écologiques sont absentes, évitées, supprimées ou fortement limitées, et ce de manière pérenne, grâce à la mise en œuvre d'une protection foncière ou d'une réglementation adaptée, associée à un contrôle effectif des activités concernées* ».

La méthode française est celle d'une **analyse au cas par cas** permettant de s'assurer que les aires de protection forte ne font pas l'objet d'activités humaines pouvant engendrer des pressions sur les enjeux écologiques.

Des catégories étaient néanmoins reconnues, dans la SNAP, comme des zones de protection forte à terre : les cœurs de parcs nationaux, les réserves naturelles et réserves biologiques ainsi que les arrêtés de protection (de biotope, de géotope et d'habitat naturel). En mer, une zone de protection forte peut être créée au sein des aires marines protégées (AMP) à condition de répondre aux critères définis dans le cadrage national établi en 2018 par le ministère de la transition écologique (encadré 1). Les modalités de vérification et validation de ces critères ne sont pas décrites dans la SNAP.

[22] Document de travail de la Commission européenne – « Critères et guide pour la désignation des aires protégées » 28 janvier 2022.

Encadré 1 : Liste des critères permettant le classement d'une zone marine en protection forte

1) Porter sur des enjeux écologiques prioritaires, être prioritairement mise en place au sein d'une aire marine protégée.

2) Disposer d'une réglementation particulière des activités pour permettre de diminuer très significativement voire de supprimer les principales pressions sur les enjeux écologiques justifiant la protection forte.

3) S'appuyer sur un document de gestion, élaboré par l'organe de gouvernance de l'AMP considérée, définissant des objectifs de protection et un système d'évaluation de l'efficacité du dispositif.

4) Bénéficier d'un dispositif de contrôle opérationnel des activités.

De **nouvelles catégories d'aires de protection forte** ont été récemment ajoutées, grâce au décret du 12 avril 2022.

Encadré 2 : Liste des aires protégées terrestres potentielles nouvelles en protection forte suite au décret paru le 12 avril 2022

Concernant les **espaces terrestres**, il s'agit, d'une part, d'aires déjà existantes comme les sites du Conservatoire du littoral et des conservatoires des espaces naturels, d'autre part, de nouveaux sites comme ceux bénéficiant d'une obligation réelle environnementale, les sites classés et les espaces naturels sensibles. Ces nouvelles catégories seront intégrées sur la base d'une analyse au cas par cas selon les critères de l'article 4 du décret, sur propositions formulées par les préfets,

Concernant les **espaces maritimes**, il s'agit des cœurs de parcs nationaux, zones de protection renforcée et zones de protection intégrale créées, zones couvertes par un arrêté de protection. D'autres espaces maritimes présentant des enjeux écologiques d'importance, prioritairement situés à l'intérieur d'aires marines protégées, pourront être reconnus comme zones de protection forte suite à une analyse au cas par cas.

Concernant la **stratégie d'atteinte de l'objectif quantitatif de 10% de protection forte**, la SNAP indique des actions à mener de façon prioritaire sans que leur effet sur l'atteinte de cet objectif ne soit évalué : le renforcement des zones de protection dans les îles Eparses dans les terres australes françaises, la création ou l'extension de 20 réserves naturelles nationales (RNN), l'objectif de doublement de la superficie des milieux humides sous protection forte en métropole, avec la possibilité de créer un parc national de zones humides, l'extension des zones de protection forte dans le cadre des documents stratégiques de façades maritimes ou de bassins ultra-marins, le renforcement des surfaces forestières en protection forte, la protection de certains écosystèmes marins et jugés prioritaires et une amélioration de la protection du littoral en s'appuyant sur l'action du Conservatoire du littoral.

Certains de ces objectifs restent peu précis. Il est ainsi difficile à la lecture de ces documents de s'assurer que les engagements de la SNAP sur les zones humides seront suivis. Ces dernières sont en effet des espaces en constante régression et dont les surfaces sont rarement étendues, souvent incluses dans d'autres espaces protégés. De plus, la pertinence des scénarios devrait idéalement être interrogée au regard des états de conservation et de la représentativité des milieux protégés. À cet égard, un objectif d'accroissement surfacique, défini indépendamment d'autres critères (connectivité, représentativité, efficacité de la protection), est discutable.

Dans son discours d'ouverture du congrès mondial de l'UICN à Marseille le 3 septembre 2021, le Président de la République a précisé que la France allait porter les aires bénéficiant de « protection forte » à 5% de son espace maritime en Méditerranée d'ici à 2027, contre 0,2% actuellement. La création d'un parc national zones humides a également été annoncée. Plus récemment, lors du *One Ocean Summit*, le 11 février 2022, ont été annoncées deux créations d'aires marines protégées en Polynésie (0,5 Mkm^2) et en Terres australes françaises (1,6 Mkm^2 : il s'agit dans ce cas de l'extension de la réserve naturelle des TAF par le décret du 10 février 2022). A la connaissance de la mission, ces annonces n'ont pas fait l'objet d'un volet financier.

1.1.3.2. L'état d'avancement de l'atteinte des objectifs de la SNAP en février 2022

En février 2022, le territoire national comprend **33% d'aires protégées** (364 M ha) dont **4,2% sont sous protection forte** (46,4 M ha) : 3,8% en mer et 4,1% en outre-mer. **Ainsi, si les objectifs de la SNAP de 2022 sont dépassés pour la surface d'aires protégées, ils ne sont pas encore atteints pour la surface en protection forte**. La mer contribue à 94% à l'atteinte des objectifs de la SNAP ce qui pose la question de l'atteinte des objectifs européens, pour le territoire terrestre.

Tableau 3 : État d'avancement des objectifs 2022 de la SNAP

		PROTECTION (objectif 30 % février 2022)			DONT PROTECTION FORTE (objectif 10 % février 2022)		
	Superficie totale (ha)	Superficie (ha)	Contribution à la protection nationale (%)	Proportion du territoire national (%)	Superficie (ha)	Contribution à la protection nationale (%)	Proportion du territoire national (%)
TERRITOIRE NATIONAL	**1 104 101 371**	**364 303 926**	**100,0%**	**33,0%**	**46 422 971**	**100,0%**	**4,2%**
TERRITOIRE NATIONAL MARIN	**1 037 233 422**	**343 572 845**	**94,3%**	**31,1%**	**42 271 266**	**91,1%**	**3,8%**
METROPOLE MARITIME	37 610 377	16 833 813	4,6%	1,5%	28 213	0,1%	0,0%
OUTRE-MER MARITIME	999 623 045	326 739 032	89,7%	29,6%	42 243 053	91,0%	3,8%
TERRITOIRE NATIONAL TERRESTRE	**66 867 949**	**20 731 081**	**5,7%**	**1,9%**	**4 151 704**	**8,9%**	**0,4%**
METROPOLE TERRESTRE	54 886 072	15 269 938	4,2%	1,4%	833 028	1,8%	0,1%
OUTRE-MER TERRESTRE	11 981 877	5 461 143	1,5%	0,5%	3 318 677	7,1%	0,3%

Source : Pôle science des données de l'IGF à partir des données de la base de l'UMS-PatriNat, février 2022.

L'outre-mer au sens de la SNAP englobe les départements et régions d'outre-mer (DROM : la Martinique, La Réunion, Mayotte, la Guadeloupe, et la Guyane), les territoires et collectivités d'outre-mer (Saint Barthélémy et Saint-Martin, Saint-Pierre-et-Miquelon, îles de Wallis et Futuna, Polynésie française, Nouvelle-Calédonie), et des territoires inhabités sans statut (Ile de Clipperton et Terres australes et antarctiques françaises). **Il contribue à ces objectifs de manière prépondérante** puisque ses aires protégées représentent 91% du total de surface protégée, et ses aires en protection forte 98%. La protection forte représente 28% du territoire terrestre de l'outre-mer contre 1,5% en métropole et résulte sur terre principalement du parc de forêt amazonienne de Guyane.

Encadré 3 : Caractéristiques du parc amazonien de Guyane

Créé par le décret du 27 février 2007, il couvre 34 000 km^2 soit 3,4 M ha et s'étend sur 40% de la Guyane française, avec un cœur de parc de 20 000 km^2 et une zone de libre adhésion de 14 000 km^2 (contre 372 000 ha pour le plus grand des parcs de métropole, celui des Cévennes). Son budget en 2014 est de 7,2 M€ avec 85 ETP.

Cette concentration en outre-mer est encore accrue pour les aires maritimes. Ainsi deux catégories représentent 81% des superficies des aires protégées françaises, la réserve naturelle nationale des Terres australes françaises (TAF) qui représente 97% des superficies des réserves nationales et le parc naturel de la mer de Corail de la Nouvelle-Calédonie.

1.2. Des financements reposant très largement sur de la dépense publique

Le financement des aires protégées en 2020 représente entre 670 et 975 M€ selon la source de données choisie concernant le financement apporté par les collectivités territoriales. L'année 2021 a bénéficié du plan de relance 2021-2022 avec un financement plus élevé (entre 697 et 1 000 M€). Cependant, si l'on retranche le montant consacré par les départements (alimenté par la taxe d'aménagement) dédié aux espaces naturels sensibles qui ne sont pas des aires protégées au sens de la SNAP[23], ce montant représente de 490 à 550 M€ en 2020 et de 515 à 580 M€ en 2021 (avec le plan de relance).

Les financements des collectivités territoriales, si l'on ne considère pas les départements qui gèrent les ENS (régions, communes-intercommunalités)[24], et de l'État et ses opérateurs (OFB, agences de l'eau), représentent à parts égales chacun 39%. La part des financements de l'Union européenne est faible (36 M€, 7%) et le restera même si leur mobilisation pourrait être améliorée. Les taxes affectées (taxe « Barnier » et droit annuel de francisation et de navigation) représentent 40 M€ (7%), sans commune mesure avec le montant de la part départementale de la taxe d'aménagement de l'ordre de 500 M€.

[23] Le décret « protection forte » prévoit leur classement en protection forte sur la base d'une analyse au cas par cas sur propositions formulées par les préfets ; un « vide » existe encore sur leur statut d'aires protégées dans les autres cas.

[24] Dans le tableau 4 une moyenne est utilisée pour les collectivités.

Tableau 4 : Financement global des aires protégées (2019-2021)

	Etat				Opérateur		Taxe affectée		Fiscalité	UE				Collectivités			Privés	Total avec départements (ENS)		Total sans départements	
M€	BOP 113 (paysage eau, biodiversité)	BOP 362 (plan relance 2021-23)	BOP ministère des armées	Dotation biodiversité	Office français de la biodiversité	Agences de l'eau	Barnier	Francisation	Taxe aménagement	FEDER	FEAMP	FEADER	Life	Région	Département	Communes et intercommunalités		Bas	Haut	Bas	Haut
2019	62,3	-	0,3	PM	93,1	34,2	2,6	37,4	PM	11,7	1,1	13,7	9,3	75 à 123	181 à 422	96 à 111	43,0	**660,7**	**964,7**	**479,7**	**542,7**
2020	64,3	-	1,2	PM	96,3	37,6	2,0	37,4	PM	11,7	1,1	13,7	9,3	75 à 123	181 à 422	96 à 111	43,0	**669,6**	**973,6**	**488,6**	**551,6**
2021	83,6	16,3	1,4	PM	97,3	27,9	2,6	37,4	PM	11,7	1,1	13,7	9,3	75 à 123	181 à 422	96 à 111	43,0	**697,2**	**1 001,2**	**516,2**	**579,2**
Commentaire	Financement OFB retiré pour éviter les doubles comptes			Comptabilisés via dépenses collectivités (10 M€ en 2021)		Financement OFB retiré pour éviter les doubles comptes			500 M€ en 2020, comptabilisés via dépenses départements	Moyenne sur la durée 2014-20. Projets sélectionnés par la mission en fonction des porteurs de projet et thématiques (Feader, Natura 2000 exclusivement, FEAMP hors navire)				Fourchette entre chiffres mission 2020 (DGFiP) et CGDD 2018			Source CGDD 2021 (comptes 2018)				

Source : Mission.

PUBLIÉ

1.2.1. Le budget de l'État et de ses établissements publics au cœur du financement

Les ressources consacrées par l'État (cf. Annexe 4) aux aires protégées (**226,3 M€ en 2021**) proviennent principalement de la dotation budgétaire du programme 113 (paysage, eau et biodiversité) de 83,6 M€ et des établissements publics sous tutelle de la DEB (OFB 97,3 M€, agences de l'eau 27,9 M€). Ce financement public croît de 2019 (190 M€) à 2021 (226 M€).

Tableau 5 : Financement par l'État et ses opérateurs des aires protégées (2021)

	Etat et opérateurs (k€) - Financements 2021					
Aire protégée	**BOP 113 (paysage eau, biodiversité) ***	**BOP 362 (plan relance 2021-23)**	**BOP 212 (ministère des armées)**	**Office français de la biodiversité**	**Agences de l'eau**	**Total**
Parcs nationaux	3 380	3 167	0	68 020	171	**74 737**
Parcs naturels marins	0	3 167	0	23 500	0	**26 667**
Etablissement public du marais poitevin	490	0	0	0	825	**1 315**
Office national des forêts	12 850	0	0	0	379	**13 229**
Parcs naturels régionaux	7 920	0	0	855	6 517	**15 292**
Réserves naturelles nationales	28 170	0	0	2 900	3 150	**34 220**
Réserves naturelles régionales	0	0	0	225		**225**
Conservatoire des espaces naturels	1 840	0	362	715	10 357	**13 274**
Conservatoire du littoral	*0*	*6 250*	*0*	0	2 423	**8 673**
Natura 2000	28 730	0	0	0	0	**28 730**
Site Unesco	180	0	0	0	0	**180**
Collectivité	0	0	0	0	629	**629**
Association de gestion d'aires protégées	0	0	0	0	3 401	**3 401**
Services déconcentrés	0	3 667	0	0	0	**3 667**
Autres	0	0	998	1 100	0	**2 098**
TOTAL	**83 560**	**16 250**	**1 360**	**97 315**	**27 851**	**226 336**

Source : Mission sur la base des données des financeurs et des documents budgétaires officiels (État, opérateurs, Union européenne).

Afin d'éviter les doubles comptes, les financements de l'OFB par les agences de l'eau et le programme 113 qui ne sont pas fléchés spécifiquement vers les aires protégées, ont été retirés du tableau de synthèse. Le programme 113 finance, en 2021, à hauteur de **134,8 M€**[25], sous forme de dotations en fonds propres et de subventions pour charges de service public, les gestionnaires d'aires protégées, qu'ils soient opérateurs publics (OFB, ONF, Etablissement public du marais poitevin-EPMP, parcs nationaux), ou autres (PNR, RNN, CEN). Une partie des financements est attribuée via les DREAL**.** Le **plan de relance** complète ce financement en 2021 avec **16,3 M€** dédiés à de l'investissement.

En 2021, l'OFB consacre 97,3 M€ aux aires protégées, allant majoritairement aux parcs nationaux (67 M€), aux parcs naturels marins (23,5 M€) et aux réserves naturelles nationales (2,9 M€). Le budget de l'OFB se répartit entre les espaces gérés en propre (26,1 M€) et ceux dont il n'a pas la gestion (71,2 M€).

Le **financement des aires protégées en outre-mer**, en provenance des départements et régions (celui des collectivités n'ayant pas été obtenu par la mission), et pour l'Etat principalement réalisé par l'OFB, le programme « paysage, eau et biodiversité » et le plan de relance de l'outre-mer, représente environ **15% des financements nationaux** en 2021**.**

[25] Des financements du BOP 113 ne sont pas pris en compte dans ce calcul (12,6 M€ en 2021) : ceux dédiés à la trame verte et bleue, aux zones humides qui peuvent contribuer indirectement aux aires protégées, et ceux aux sites classés et aux conservatoires botaniques, qui ne sont pas visés par la SNAP mais par l'application future du décret « protection forte ».

Encadré 4 : Détail des financements pour l'outre-mer

L'OFB dédie 22,6 M€ (32%) de ses financements pour les aires protégées en dehors de son périmètre de gestion (dotation aux parcs nationaux et aux projets).

Programme Paysage eau, biodiversité (BOP 113) : le montant alloué représente entre 7 et 9% du budget total (principalement pour les réserves naturelles nationales).

Plan de relance (BOP 362) : le montant représente 32% (26,9 M€) du total alloué au Conservatoire du littoral et aux aires protégées (85 M€) entre 2021 et 2023.

Ministère des armées (BOP 212) : le détail des informations ne permet pas d'isoler l'outre-mer.

Conditions de vie outre-mer (BOP 123) : le ministère des outre-mer consacre 15 k€ par an pour les projets portés par l'IFRECOR (initiative française pour les récifs coralliens, dans les Terres australes et antarctiques françaises.

Les offices de l'eau, qui jouent le rôle des agences de l'eau en outre-mer mais relèvent des départements, consacrent 6% en moyenne au financement d'actions de préservation et de restauration de milieux aquatiques, non spécifiquement fléché vers les aires protégées, selon leurs programmes pluriannuels d'investissement quinquennaux.

En ce qui concerne les **taxes affectées**, le financement provient principalement d'une partie des recettes des **agences de l'eau**. Si l'on additionne la part du programme 24 dédiée aux aires protégées (36,7 M€) et celle versée à d'autres opérateurs (333,6 M€ : Etablissement Public du Marais Poitevin EPMP (0,85 M€)[26] et OFB (332,7 M€, dont 66,5 M€ pour les parcs nationaux)), le financement des agences représente **370,3 M€** soit 17% du montant total de leurs redevances en 2020. Afin d'éviter les doubles comptes, le versement à l'OFB et aux parcs (via l'OFB) a été retiré des tableaux 4 et 5 pour ne laisser que celui dédié aux aires protégées du programme 24 et à l'EPMP (37,4 M€ en 2020).

À cela s'ajoutent deux autres taxes de plus faible montant, directement affectées au financement des aires protégées[27]. Il s'agit du **droit annuel de francisation et de navigation**[28] (37,4 M€) affecté au Conservatoire du littoral et de la **taxe sur les passagers maritimes embarqués à destination d'espaces naturels protégées, dite taxe Barnier** (2 M€ en 2020 si l'on retire les sites classés qui ne sont pas des aires protégées au sens de la SNAP). Due par les entreprises de transport public maritime et assise sur le nombre de passagers embarqués à destination d'un espace naturel protégé[29], elle est affectée à la personne publique qui assure la gestion de l'espace naturel protégé.

[26] La mission a comptabilisé l'EPMP même si seulement 10% environ de la surface gérée par cet établissement (68 000 ha) sont des zones Natura 2000 mais parce qu'il est intégré dans le PNR du marais poitevin.

[27] Les redevances cynégétiques, acquittées en lien avec le permis de chasser (affectées historiquement à l'ONCFS puis à l'OFB pour 46 M€ en 2020 et qui n'apparaissent pas dans les tableaux 4 et 5 pour éviter des doubles comptes) n'étant pas directement affectées aux aires protégées, ne sont pas mentionnées ici.

[28] Taxe sur les bateaux de plaisance dont le montant dépend de la longueur de la coque et de la puissance du moteur.

[29] Parc national, d'une réserve naturelle, d'un site du domaine relevant du Conservatoire du littoral ou sur lequel il a instauré une servitude de protection, d'un site naturel classé ou, sur demande de la commune, d'un site inscrit.

Tableau 6 : Répartition du produit de la taxe Barnier de 2019 à 2021

Bénéficiaire	2019	2020	2021
Parcs nationaux	558 183	323 902	377 779
Office national des forêts	141 865	98 575	134 034
Réserves naturelles nationales	92 989	201 004	321 177
Conservatoire des espaces naturels	1 447 485	1 109 347	1 549 440
Conservatoire du littoral	368 303	221 725	250 664
Site classé ou inscrit	927 595	523 168	662 821
TOTAL	3 536 422	2 477 724	3 295 918

Source : Direction générale des douanes et droits indirects.

1.2.2. Les dépenses des collectivités territoriales dédiées aux aires protégées sont difficiles à isoler

La granulométrie des référentiels comptables des collectivités territoriales ne permet pas d'isoler les dépenses relatives aux aires protégées mais seulement de donner des ordres de grandeur (cf. Annexe 5). Les informations fournies par la DGFiP étudiées dans la suite sont les dépenses dédiées à la protection du patrimoine ou du milieu naturel, rattachées aux comptes 833 dans la norme M14, 76 dans la norme M57 (qui parfois contient aussi les dépenses liées à la gestion des risques technologiques) et 738 dans la norme M52.

L'approximation des dépenses des **communes et intercommunalités**, la moins fiable, s'élève entre 55 et 60 M€ selon les années en fonctionnement et entre 30 et 40 M€ en investissement, pour un montant total de 96 M€ en 2020. On signalera notamment la dotation biodiversité, bonus inclus dans la Dotation Globale de Fonctionnement (DGF) attribué aux communes disposant d'une aire protégée, mais dont le montant n'est pas affecté à la biodiversité.

Encadré 5 : La dotation biodiversité des communes

Les communes sur le territoire desquelles certaines aires protégées sont créées (site Natura 2000, parc national, parc marin et depuis 2022, parc régional), disposent d'une dotation biodiversité (5 M€/an en 2019, 10 M€ en 2020 et 2021, 24,3 M€ en 2022) créée par l'article 256 de la loi n° 2018-1317 du 28 décembre 2018 de finances pour 2019.

L'analyse indique un niveau de **dépenses de fonctionnement et d'investissement départemental bien supérieur à celui des régions**[30]. Ainsi, les dépenses annuelles de fonctionnement des départements sont évaluées approximativement en moyenne à 225 M€ sur 2016-2020, contre 74 M€ pour les régions. Les dépenses d'investissement sont également nettement plus élevées au niveau des départements et ont augmenté sur la période d'un montant total de 137 M€ à 214 M€, contre 41 M€ en moyenne par an pour les régions. Le montant évalué pour 2020 est de 422 M€ pour les départements et 123 M€ pour les régions.

Au total, selon les approximations retenues par la mission (qui surestiment les dépenses), le montant des dépenses des collectivités territoriales est de 640 M€. Dans son rapport de 2020, le CGDD estime qu'en 2018, les collectivités territoriales ont mobilisé 366 M€ en faveur de la gestion de la biodiversité (dont 111 M€ pour les communes et EPCI, 181 M€ pour les départements et 75 M€ pour les régions), montant estimé à partir de clefs de répartition des postes comptables.

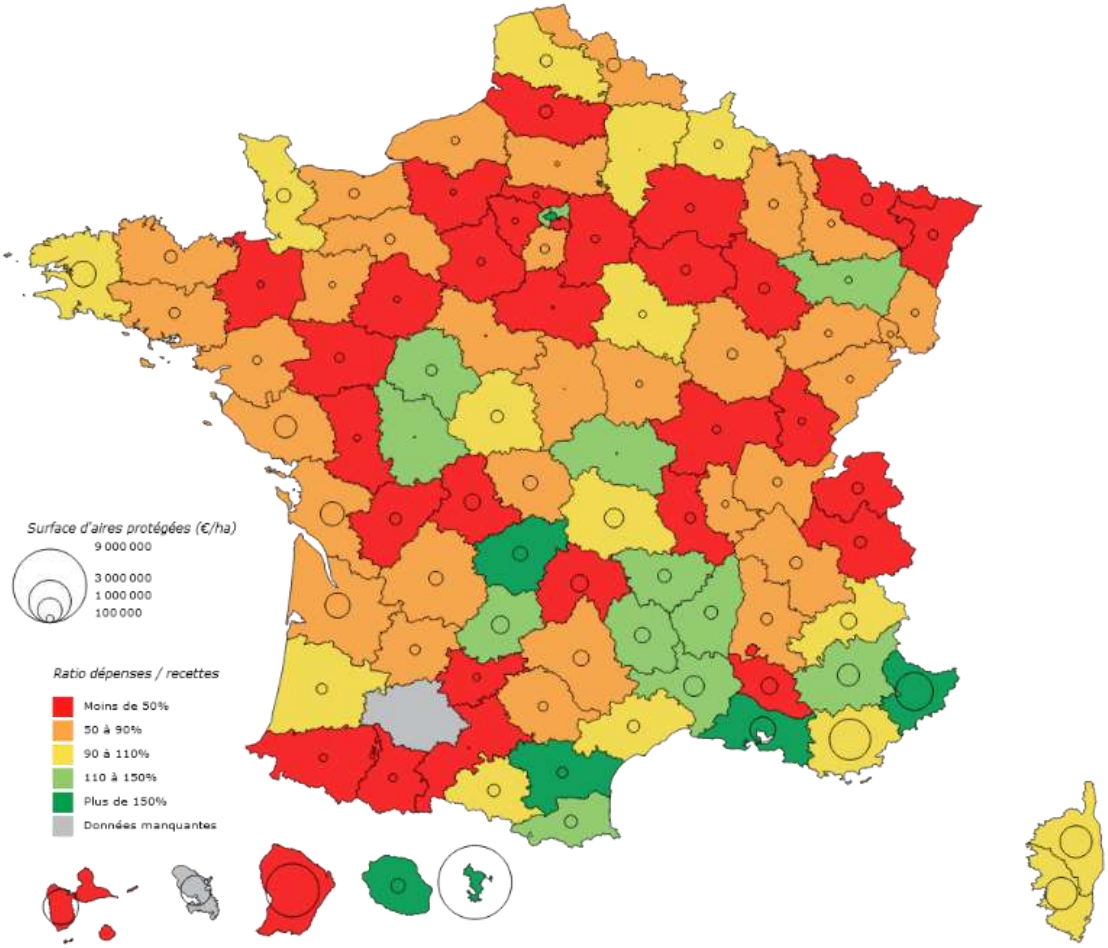
[30] Départements : y compris métropole de Lyon, collectivité de Corse, de Guyane, de Martinique et Mayotte.

PUBLIÉ

Les analyses montrent en outre que l'allocation des dépenses n'est pas optimale. En effet, il n'y a pas en premier lieu de proportionnalité entre le nombre d'hectares d'aires protégées par région et les dépenses afférentes des régions et départements. Les dépenses moyennes 2016-2020 réalisées par les départements et par les régions pour la préservation du patrimoine naturel additionnées à l'échelle régionale et rapportées aux surfaces d'aires protégées dans chaque région montrent de grands écarts géographiques. Le constat est similaire pour les dépenses d'investissement. Les Hauts-de-France et l'Ile-de-France sont les régions présentant le plus fort taux de subvention apparent de leurs aires protégées, avec plus de 16 € par hectare en dépenses de fonctionnement et plus de 12 € par hectare en investissement. En comparaison, les régions qui comptent le plus d'aires protégées dépensent moins par hectare.

En second lieu, le ratio très inégal entre dépenses des départements et montant de la taxe d'aménagement traduit l'utilisation de la taxe d'aménagement pour d'autres types de dépenses comme l'illustre le graphique suivant.

Graphique 1 : Ratio entre dépenses réelles de fonctionnement et d'investissement des départements pour les aires protégées et montant de taxe d'aménagement



Source : DGFiP, UMS-PatriNat, calculs Pôle science des données de l'IGF.

1.2.3. Le co-financement communautaire pourrait être accru par diverses mesures

Les aires protégées peuvent bénéficier de cofinancements européens en provenance des fonds suivants : fonds européen de développement régional (FEDER), fonds européen agricole pour le développement rural (FEADER), fonds européen pour les affaires maritimes et la pêche (FEAMP) et instrument financier pour l'environnement (LIFE-BEST[31]), ce dernier spécifiquement dédié à l'environnement et au changement climatique mais dont le montant programmé pour 2021-2027, bien qu'accru, n'est de que 5,4 Mds€. Les montants attribués au financement des aires protégées sur la période 2014-2020 apparaissent modestes, autour de 36 M €/an.

Encadré 6 : Modalités d'accès aux fonds européens

Ces fonds financent des projets, sur la base des priorités définies par les autorités délégataires. Pour les fonds LIFE et BEST, la gestion est pilotée directement par la Commission européenne via son agence CINEA[32] et le fonds n'est pas pré-attribué par une enveloppe pour chaque pays : la concurrence est donc à l'échelle européenne entre les projets. Les fonds structurels européens sont délégués aux États membres par enveloppe et la répartition est programmée par les autorités de gestion.

Les gestionnaires d'aires protégées doivent donc identifier le fonds européen le plus adapté pour cofinancer leur projet (choix thématique et calendaire), qui dépend des priorités européennes, nationales ou régionales selon l'autorité de gestion. Les fonds européens nécessitent quasi-systématiquement[33] un co-financement national allant de 5% à 80%. Enfin, les modalités de gestion prévoient que le remboursement se fait a posteriori, sur factures et preuves de réalisation. Il y a donc un décalage entre le lancement du projet et la mise à disposition des fonds européens.

Les difficultés d'accès aux fonds européens sont clairement identifiées par les services du ministère de l'écologie et de l'Agence nationale de la cohésion des territoires (ANCT) qui travaillent depuis quelques années à une amélioration de la mobilisation des fonds dans le domaine de la biodiversité et des aires protégées.

La première étape est **d'informer les porteurs de projet et les co-financeurs** de l'existence des fonds européens, des mécanismes de collecte et de contrôle et options disponibles pour le financement de leurs projets. La mise en place de "comités des financeurs", associant région, DREAL, OFB et agences de l'eau afin de se partager les co-financements des projets et la répartition des portages de projet est en cours de développement. Ce travail peut également être réalisé par les agences régionales de la biodiversité.

Ensuite, la **mutualisation** des efforts reste la meilleure solution pour améliorer la capacité de collecte des fonds européens par les gestionnaires d'aires protégées, mais également éviter les problèmes d'ingénierie de projet ou de trésorerie évoqués par les gestionnaires d'aires protégées. Lors d'un séminaire du 17 décembre 2021, la Banque des territoires a déclaré être en capacité d'aider, via son service d'ingénierie territoriale, les collectivités territoriales dépourvues de moyens à constituer des dossiers de demandes de subvention européenne, y compris sur les dossiers de financement des aires protégées. Sur le modèle de l'Espagne qui a mis en place une cellule dédiée au montage de projets au sein d'une fondation pour la biodiversité pour LIFE, un outil de mutualisation (dont la forme juridique reste à définir) pourrait être mis en place (cf. partie 3, proposition n° 11). En Italie, le ministère de l'environnement prévoit un fonds dédié à la contrepartie nationale pour le programme LIFE.

---

31 Cf. Annexe 6 dédiée. La mission a choisi de ne pas intégrer les financements du domaine de la recherche, même s'ils peuvent ponctuellement bénéficier aux aires protégées, en raison de l'incapacité à procéder à une discrimination au sein de ces financements pour les aires protégées.

32 https ://cinea.ec.europa.eu/life

33 À l'exception du fonds BEST pour les outre-mer qui propose des subventions à 100%.

Néanmoins, la décentralisation partielle du processus de gestion des fonds européens conduit à une réelle instabilité des conditions d'éligibilité au cours du programme (comme les règles de cofinancements) et à des différences importantes entre les régions, qui complexifie la tâche des réseaux de gestionnaires, et pousse à la spécialisation des petites structures plutôt qu'à une mutualisation dont l'apport apparait en première approche évident. Ainsi selon les régions, les projets Natura 2000 relèvent du FEADER ou du FEDER.

Proposition n° 3 [Ministère de la Transition écologique et de la Cohésion des territoires/Direction de l'eau et de la biodiversité] : améliorer la collecte des fonds européens par les gestionnaires d'aires protégées en facilitant : - leur appréhension et connaissance des dispositifs et des processus disponibles afin de mieux percevoir les différents fonds, les documents programmatiques et les critères de sélection existants ; - le développement des aides au montage de l'ingénierie de financement de projets ; - l'établissement d'un dispositif d'avances en raison du décalage entre le lancement du projet et son remboursement par les fonds européens ; - la capacité à déposer plusieurs projets pour saturer les taux de financement en s'assurant de l'existence de projets supplémentaires (de priorité 2) qui pourraient finalement se substituer à des projets initialement considérés comme prioritaires mais retardés.

1.2.4. Le financement privé, difficile à chiffrer, est très minoritaire

En France, le mécénat est historiquement faible en raison du poids de la sphère publique. De fait, l'analyse tant macroéconomique que microéconomique souligne le caractère marginal du financement privé. Dans son rapport de 2020, le CGDD[34] estime qu'en 2018, 623 M€, soit 26% des dépenses liées à la biodiversité, portent sur les activités dédiées au déploiement et à la gestion du réseau des aires protégées et que sur ce total, **la contribution des entreprises aux aires protégées est de 38 M€ et des ménages de 5 M€.** Cet effort financier prend la forme notamment de dons ou de cotisations auprès d'associations de protection de la nature ce qui n'est pas stricto sensu du financement d'aire protégée.

Ce constat est confirmé au plan micro-économique par une enquête terrain dans le cadre des travaux d'un rapport sénatorial[35] qui indique une part du financement privé variant de **4 à 19%**, selon les catégories de gestionnaires d'aires protégées. Le taux de 19% s'applique aux CEN qui valorisent dans leur budget les dons et mécénats, les mesures compensatoires, les prestations et les cotisations.

[34] Commissariat général au développement durable/SDES, Datalab, Quelles réponses économiques face au déclin de la biodiversité ? La dépense nationale de protection de la biodiversité et des paysages, septembre 2021. La source des financements des entreprises est l'enquête INSEE « Antipol » sur la base de déclarations, qui repère les dépenses des entreprises industrielles selon une classification européenne, dont la biodiversité est une catégorie. La DGALN fournit les dépenses des ménages (achats dans les parcs, cotisations aux associations), entreprises (mécénat parcs nationaux).

[35] Ces questionnaires ont été envoyés aux gestionnaires d'aires protégées dans le cadre du rapport de la sénatrice C. Lavarde « 30% d'aires protégées en France en 2030 : passer d'un financement labyrinthique à un financement », septembre 2021.

1.3. La nécessité de réaliser une cartographie des financements par sommation des budgets des gestionnaires d'aires protégées pour s'assurer de la vision globale

Face aux difficultés exposées précédemment pour connaitre l'ensemble des financements accordés aux aires protégées par leurs différentes sources, la mission a choisi de procéder en parallèle à une consolidation des budgets identifiés des différents gestionnaires d'aires protégées[36], en partant des données disponibles par tête de réseau.

Les neuf gestionnaires d'aires protégées pour lesquels des données financières existent concernent une superficie agrégée de 224 M ha[37], à comparer à la superficie totale des aires protégées cumulée de 463 M ha et sans double compte de 364 M ha. La mission a considéré que les autres catégories d'aires protégées ne disposent pas de budgets spécifiques, leurs coûts de gestion étant intégrés dans une autre catégorie (RAMSAR, UNESCO) ou n'étant pas disponibles (aires protégées des COM). Le budget estimé par la mission est donc sous-évalué.

Le montant cumulé des dépenses des gestionnaires entre 2020 et 2022 (selon les sources disponibles) représente 653 M€, à comparer au budget global obtenu par sommation des sources de financement étudiées en 1.2.

Par ailleurs, la mission a procédé au calcul des coûts de gestion à l'hectare, lorsque les données financières étaient disponibles, en distinguant la métropole et l'outre-mer. Il en ressort que les différences de coût à l'hectare sont davantage fondées sur l'aire protégée en tant que telle (écosystème considéré, gestionnaire, surface) que sur le type de protection.

Ainsi, pour les parcs nationaux, le coût de la **protection forte** varie de 3,9 €/ha (cœur de parc de Guyane) à 1 880 €/ha (cœur de parc national de Port Cros). Si l'on exclut ces cas extrêmes, il s'établit en moyenne à 115 €/ha. Pour les réserves biologiques gérées par l'ONF, le coût est de 70 €/ha.

Le coût de gestion des réserves est difficile à prendre en compte dans la mesure où il intègre à la fois des espaces marins (dont la protection forte est au cas par cas et les surfaces très importantes) et terrestres. Cependant le coût à l'hectare des réserves en métropole (plus terrestres) varie de 170 €/ha (nationales) à 280 €/ha (régionales).

Le coût de la **protection autre que forte** est de 5 €/ha en moyenne dans les aires d'adhésion de parc en excluant le parc de Guyane à 0,5 €/ha. Par comparaison le coût pour Natura 2000 s'établit à 4 €/ha en mer et 16 €/ha sur terre, celui des parcs régionaux à 24 €/ha, des réserves nationales de chasse et de faune sauvage de l'OFB à 48 €/ha, du Conservatoire du littoral (hors acquisition foncière) à 400 €/ha et des conservatoires des sites naturels à 400 €/ha (avec acquisition foncière).

[36] Ces 9 catégories sont les Parcs Nationaux (PN), les Réserves Naturelles (RN), les sites Natura 2000 (N2000), les sites du Conservatoire d'Espaces Naturels (CEN), les Réserves Nationales de Chasse et Faune sauvage (RNCF), les Parcs Naturels Régionaux (PNR), les Parcs Naturels Marins (PNM) et les Réserves Biologiques Intégrales et Dirigées (RBID). Les Arrêtés de Protection de Biotope (APB), les Arrêtés de Protection de Géotope (APG) ainsi que les sites Ramsar (RAMS) sont des catégories d'aires protégées considérées comme ne nécessitant pas de financements liés à des coûts de gestion.

[37] Cette superficie diffère de celle de 213 M ha calculée et corrigée de recouvrements intra-catégories par le Pôle science des données de l'IGF dans la modélisation des coûts, qui a pris en compte des données plus actualisées pour les PNR et les parcs nationaux dans son calcul de superficie ce qui n'est pas le cas de cette cartographie pour laquelle les coûts donnés sont de 2020 et donc le périmètre des aires protégées différent et sans corrections.

En conclusion, le niveau de protection pour un même gestionnaire augmente le coût par hectare. Cependant, le type de gestionnaire, la nature des écosystèmes et la surface de l'aire protégée influent davantage sur le coût que le type de protection. À ce titre les conservatoires des espaces naturels ont des coûts de gestion plus importants. Il est à noter que le décret « protection forte » fera basculer ces derniers espaces dans cette catégorie, suite à une analyse au cas par cas sous l'égide du préfet.

Les coûts en outre-mer sont inférieurs à ceux en métropole en raison de très grandes superficies sur terre (forêt de Guyane) et en mer (réserves des TAF, de Nouvelle-Calédonie).

La mission a déduit de ces informations qu'une nouvelle forme d'analyse des coûts des aires protégées était nécessaire, prenant en compte la nature des écosystèmes, la définition d'une gestion de qualité harmonisée entre gestionnaires, le type de protection, et l'impact des surfaces considérées (voir chapitre 2).

PUBLIÉ

Tableau 7 : Cartographie des budgets des gestionnaires d'aires protégées

Catégorie d'aire protégée	Nb sites	Type de protection en terre (mer protection forte selon une analyse au cas par cas)	Superficie totale (ha)	Budget annuel (€)	Coût €/ha total	Commentaire
NATURA 2000	**1780**		**20 372 157**	**166 000 000**	**8,1**	
Métropole						Q Lavarde 2021-base dépenses 2007-2013 retour E. Brua (FNPNR sur base réseau DDT) : base de calcul 15.000€/site + 2,2€/ha
NATURA 2000 Terre	1625	autre	7 111 141	112 000 000	15,7	
NATURA 2000 Mer	155	autre	13 261 016	54 000 000	4,1	
PARCS NATURELS MARINS (OFB)	8		**13 909 061**	**23 500 000**	**1,7**	
Métropole			2 310 430			Source OFB (mail M. Sommier à la mission, moyenne 2019-20)
Outre-mer			11 598 631			
PARCS NATIONAUX	**11**		**5 022 247**	**78 435 975**	**15,6**	
Métropole	**8**		**1 244 400**	**54 728 877**		Les données 2020 ne tiennent pas compte du PN Forêts dans le calcul car non entièrement opérationnel en 2020 un ratio de coût 85% (cœur de parc) et 15% (aire d'adhésion) a été utilisé en s'appuyant sur l'étude
PN autres que littoraux	6		**957 421**	**38 596 927**	40,3	
Cœur de parcs		forte	**353 057**	**35 316 188**	100,0	
Vanoise		forte	53 302	7 459 232	139,9	
Ecrins		forte	92 300	7 297 118	79,1	
Mercantour		forte	67 887	7 057 026	104,0	
Pyrénées		forte	45 806	6 531 564	142,6	
Cevennes		forte	93 761	6 971 249	74,4	
Forêts (PM non pris en compte dans calcul)		forte		-		
Aire d'ahésion	-	autre	**604 364**	**3 280 739**	5,4	
Vanoise		autre	20 785	692 934	33,3	
Ecrins		autre	160 320	677 874	4,2	
Mercantour		autre	112 197	655 571	5,8	
Pyrénées		autre	136 366	606 757	4,4	
Cevennes		autre	174 696	647 602	3,7	
Forêts (PM non pris en compte dans calcul)		autre		-		
PN Calanques	**1**		**152 348**	**6 647 148**		
Cœur de parc		forte	51 998	6 082 140	117,0	
Aire adhésion		autre	100 350	565 008	5,6	
PN Port Cros	1		**134 631**	**9 484 802**		
Cœur de parc		forte	4 622	8 678 594	1877,8	
Aire adhésion		autre	130 009	806 208	6,2	
Outre-Mer	3		**3 777 847**	**23 707 098**		
PN Guyane (Parc amazonien)	1		**3 385 020**	**8 520 053**	2,5	
Cœur de parc		forte	2 023 570	7 795 848	3,9	
Aire adhésion		autre	1 361 451	724 205	0,5	
PN Guadeloupe	1		**234 525**	**7 343 684**	31,3	
Cœur de parc		forte	22 062	6 719 471	304,6	
Aire adhésion		autre	212 463	624 213	2,9	
PN Réunion	1		**158 302**	**7 843 361**	49,5	
Cœur de parc		forte	52 787	7 176 675	136,0	
Aire adhésion		autre	105 515	666 686	6,3	
PARCS NATURELS REGIONAUX	**56**	autre	**9 812 830**	**169 000 000**	**17,2**	
Métropole	54	autre	9 116 073	159 000 000	17,4	Actuellement 58 parcs - Chiffre provisoire fichier DGFIP 2020 basé sur 56 parcs
Outre-mer	2	autre	696 757	10 000 000	14,4	
RESERVES BIOLOGIQUES INTEGRALES ET DIRIGEES (gestion ONF)		forte	**50 000**	**3 500 000**	**70,0**	
						Source : mail du Dir des forêts et des risques naturels ONF à la mission, métropole uniquement
RESERVES NATIONALES DE CHASSE ET FAUNE SAUVAGE GEREEES COGEREES par OFB	**9**	autre	**38 303**	**1 340 000**	**48,1**	
						Source OFB (mail M. Sommier à la mission, moyenne 2019-20), vérification OFB 14/2. 9 RNCFS gérées/cogérées OFB, dont 1 marine
RESERVES NATURELLES	**355**	forte	**174 753 972**	**53 095 000**	**0,3**	
Réserves naturelles nationales-métropole	150	forte	181 990	31 530 000	173,3	Donnée de RNF, février 2022 : les calculs relatifs aux RNN, sont basés sur les données RNF 2013. Celles-ci ont été revalorisées à leur valeur 2022 (soit environ 2% d'augmentation annuelle) avec l'ajout des coûts liés à l'éducation à l'environnement. Pour ce qui concerne les RNN qui n'avaient pas fourni de données budgétaires (elle étaient très peu), le budget est calculé sur la base de la dotation initiale de la méthodologie des coûts de gestion des RNN. Pour ce qui concerne les RNR pour lesquelles les données sont moins importantes, le calcul s'est fait par extrapolation. La moyenne des coûts par hectare a été calculée avec revalorisation aux coûts 2022. Il est à noter une pratique très hétérogène entre les Régions pour ce qui concerne le calcul des dotations RNR. Ces calculs ont été faits pour les RN de métropoles et pour les RN ultramarines (hors TAAF et Glorieuses).
Réserves naturelles nationales-outre-mer (hors TAAF)	15	forte	4 667 495	4 950 000	1,1	
RNN TAAF	2		169 774 666	2 900 000	0,02	
Réserves naturelles régionales métropole	179	forte	39 696	10 700 000	269,5	
Réserves naturelles régionales outre-mer	2	forte	3 109	315 000	101,3	
Réserves naturelles de Corse	7	forte	87 015	2 700 000	31,0	
SITES DES CONSERVATOIRES D'ESPACES NATURELS (acquisition et gestion)	**3800**	autre	**145 000**	**57 900 000**	**399,3**	
Métropole		autre	143 000			Q Lavarde, budget 2020 : coûts d'acquisition foncière + coûts gestion
Outre-mer		autre	2 000			
SITES DU CONSERVATOIRE DU LITTORAL (acquisition et gestion)	**797**	autre	**209 122**	**100 000 000**	**478,2**	
CdL acquisition foncière		autre		17 200 000	82,2	Source site internet CdL + Q Lavarde 2021 + site cdL, acquisition + gestion (attention double compte avec gestionnaires ONF, OFB, CEN).
CdL gestion		autre		32 800 000		
Rivages de France-gestionnaires		autre		50 000 000	395,9	
TOTAL			**224 312 691**	**652 770 975**	**2,9**	

Source : Mission sur la base des données des gestionnaires (voir case commentaire).

PUBLIÉ

2. Des moyens très largement sous-estimés pour l'atteinte des objectifs de la SNAP

2.1. Un besoin de financement déjà analysé et mis en évidence couplé à des difficultés méthodologiques

2.1.1. Un besoin de financement déjà mis en évidence

2.1.1.1. Des travaux ont d'ores et déjà chiffré les besoins de financement pour les aires protégées, selon des angles et des périmètres variables, mais tous concluent à une insuffisance de financements présents et à l'avenir.

Le rapport de 2013 sur l'évaluation de la réforme des parcs nationaux suite à la loi du 14 avril 2006 posait déjà la problématique des moyens, notamment celle d'honorer les engagements pris pour le parc amazonien de Guyane. Le rapport de 2014 du CGEDD sur l'évaluation des moyens nécessaires aux parcs nationaux[38] souligne que l'augmentation des moyens de 2006 à 2010 est liée à la création de Parcs Nationaux de France puis du parc amazonien de Guyane et de celui de la Réunion. La dotation d'investissement est passée de 13 M€ en 2010 à 1 M€ en 2012.

Le rapport de 2015 « Charpin »[39] a estimé le besoin de financement des aires marines protégées à près de 100 M€/an une fois la couverture de 20% des eaux sous juridiction française atteinte. Ce coût était estimé à 3,5 M€ pour un parc marin (avec une trentaine d'ETP), à 400 k€[40] pour une réserve, et entre 100 k€ et 200 k€ pour une zone Natura 2000. Le rapport précise que les objectifs de la politique nationale de gestion des aires marines protégées ne sont pas réalisables avec les moyens actuels consacrés par l'État à la politique de gestion des milieux marins et à la biodiversité, de l'ordre de 350 M€ en 2010 pour la réalisation du programme 113. En outre, l'objectif posé par le Grenelle de la mer anticipe celui de protection des espaces naturels sur un tiers du linéaire littoral métropolitain de 2010 à 2020 avec l'adoption par le Conservatoire du littoral d'un rythme d'acquisition compris entre 7 500 et 15 000 ha/an, qui est irréalisable compte tenu des moyens actuels du conservatoire et de la proximité de l'échéance (10 ans). À cela s'ajoute le nouvel objectif de porter les aires bénéficiant de « protection forte » à 5% de l'espace maritime français en Méditerranée d'ici à 2027, contre 0,2 % actuellement.

Selon le rapport de 2016 du CGEDD[41], les besoins à financer complémentaires en matière de biodiversité terrestre et marine s'élèvent a minima autour de 200 M€ annuels dont 166 M€ pour les aires protégées terrestres et 35 M€ pour les aires marines.

---

38 CGEDD, Évaluation des moyens nécessaires aux parcs nationaux, Pascale Humbert, Emmanuel Rébeillé-Borgella, Éric Verlhac, mai 2014.

39 Le Grenelle de la mer, Droits d'usage des mers, financement, fiscalité, rapport final, Jean-Michel Charpin et al., 2015.

40 Hors réserve naturelle des Bouches de Bonifacio (2M€) plus proche du fonctionnement d'un parc marin.

41 CGEDD, Proposition de scénarios de financement des politiques publiques de préservation des ressources en eau, de la biodiversité et des milieux marins, Philippe Bellec, Patricia Corrèze-Lénée, Patrick Lavarde, juillet 2016.

Le rapport de 2018 du CGDD[42] sur le financement des parcs nationaux estimait que les moyens humains des parcs étaient insuffisants par rapport à leurs missions. Entre 2012 et 2015, ils ont vu leurs dépenses de fonctionnement hors personnel se réduire en moyenne d'environ 0,5 M€ par parc, tandis que les moyens d'investissement ont diminué de 0,1 à 0,5 M€ par parc (pour un budget moyen en 2015 par parc de 8 M€).

Selon le rapport de 2018 IGF-CGEDD sur l'avenir des opérateurs de l'eau et de la biodiversité[43], il est constaté que la loi du 8 août 2016 pour la reconquête de la biodiversité, de la nature et des paysages n'a pas permis de mettre en cohérence les objectifs et les moyens. À titre d'exemple, « *le cas le plus caricatural concerne les neufs parcs naturels marins (six métropolitains, trois ultramarins) où seuls les parcs naturels d'Iroise et dans une moindre mesure, du Golfe du Lion, disposent des effectifs nécessaires pour un fonctionnement correct, soit une vingtaine d'agents. A l'inverse, les effectifs permanents de cinq autres parcs sont tellement faibles (de 3 à 11 agents) qu'ils mettent en cause leur existence et partant la parole publique* ».

Le rapport de 2018 du CGEDD sur les parcs naturels marins soulignait la nécessité de renforcer les moyens financiers et humains attribués par l'Agence française pour la biodiversité (ex-OFB) aux parcs naturels marins et de mettre en place un processus d'élaboration de leur budget cohérent avec les besoins de leur programme d'actions.

Le rapport de 2020 du Groupe de travail sur le financement des parcs nationaux constate la dégradation de l'autofinancement des dépenses d'investissement des parcs nationaux. Le besoin de financement des parcs est estimé à 95 M€ en 2030 pour 11 parcs nationaux contre 88 M€ en 2020.

Selon le rapport de 2018 de Vertigo Lab[44], l'évaluation des besoins en financement des réserves naturelles serait de 55 M€/an à périmètre inchangé dont 38,4 M€ pour les 167 réserves naturelles nationales (RNN), soit un besoin supplémentaire de 17,5% en moyenne et de 11,2 M€ pour les 172 réserves naturelles régionales (RNR), soit un besoin supplémentaire de 20% en moyenne[45]. À l'horizon 2030, l'ambition d'atteindre 500 réserves naturelles, avec dans les créations nouvelles un tiers de RNN et deux tiers de RNR, exigerait un budget courant total de 75 M€/an (hors coût de création de réserves nouvelles qui représenterait entre 15 à 20 M€ d'ici à 2030).

Selon les conclusions des travaux du GT du Comité national de la biodiversité de 2020 sur le financement des aires protégées[46], les financements seraient également insuffisants pour répondre aux objectifs de la stratégie sans qu'un chiffrage précis soit donné, concluant sur le besoin d'une mission pour le préciser. Des verrous au financement avaient également été identifiés.

Enfin, le rapport CGEDD-IGA de 2022[47] sur les moyens consacrés à la gestion N2000 souligne les difficultés à venir liées à la décentralisation de la gestion des sites terrestres aux régions sans moyens dédiés.

---

42 Commissariat général au développement durable, Parcs nationaux, Quelles pistes de financements additionnels ?, juin 2018, Xavier Jardi et al.

43 IGF, CGEDD, L'avenir des opérateurs de l'eau et de la biodiversité, avril 2018.

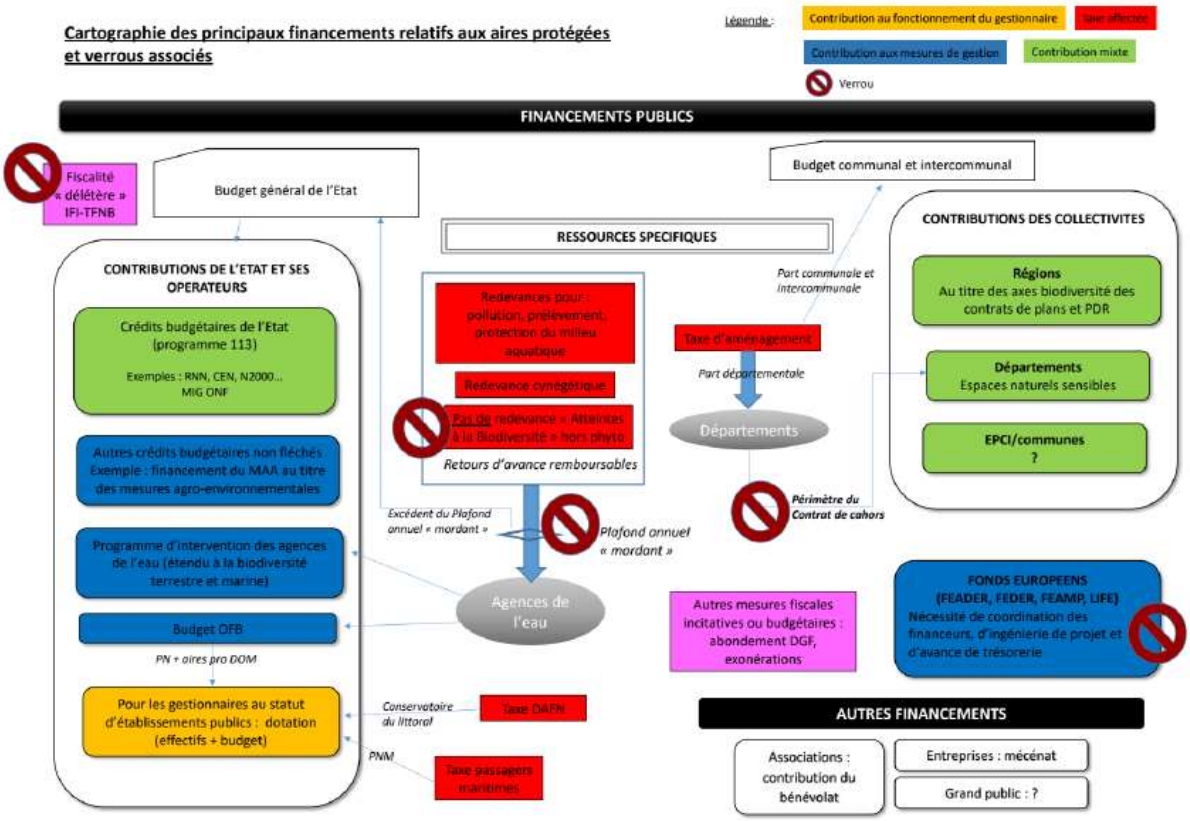
44 Vertigo Lab, Evaluation des besoins en financement des réserves naturelles et identification de scénarios de financement du réseau des réserves naturelles, novembre 2018.

45 Ces chiffres n'incluent pas les 7 réserves naturelles de Corse, ni la réserve naturelle des TAF dont le budget cumulé représente 5,4 M€ en 2014.

46 L'enjeu du financement des aires protégées, Synthèse des travaux du GT « Financement » du CNB élargi, juillet 2020.

47 CGEDD, IGA, Les compétences respectives de l'État et des Régions en matière de création, d'extension et de gestion d'aires protégées et simplification des procédures associées, Éric Delzant, C. Lhote, P. Lavarde, C. Viret, L. Hubert, janvier 2022.

Graphique 2 : Cartographie des principaux financements et verrous associés



Source : Groupe de travail du comité national de la biodiversité sur le financement des aires protégées, 2020.

Les constats établis par les travaux précédents sont convergents pour souligner le manque de financements au-delà des différences de périmètre et de méthodes.

2.1.1.2. Les résultats de l'enquête de parangonnage font état de difficultés similaires dans les pays européens

Au Royaume-Uni, les fonds affectés aux aires protégées et à la biodiversité ont largement été impactés par des réductions et leur insuffisance affecterait la qualité de la surveillance et de la protection des sites. Un rapport du RSPB (Royal Society for the Protection of Birds[48]) dénonce l'absence de surveillance à grande échelle des sites et accuse le gouvernement de peindre un portrait trompeur de ses aires protégées, peu d'entre elles assurant un degré de protection significatif de la nature.

[48] Association caritative membre de « Birdlife » comme la LPO en France.

Encadré 7 : Résultats de l'audit sur la réalité de la protection au Royaume-Uni

Un rapport de 2021 du comité d'audit environnemental de la Chambre des communes a conclu que seulement 5% du territoire britannique serait correctement protégé en vertu de la cible d'Aichi n°11[49]. En effet, seulement six des quatorze catégories d'aires protégées britanniques respectent les normes de l'UICN : en excluant les aires qui ne respectent pas les critères UICN, la superficie protégée ne représenterait plus que 25 % du territoire britannique, contrairement aux 28% annoncés par le gouvernement. De plus, les catégories I, II et III du classement UICN représentent moins de 1% de la superficie du Royaume-Uni tandis que les sites de catégories IV et V représentent respectivement 10,6% et 13,6% de la superficie du Royaume-Uni. La Chambre des communes a ainsi conclu que les engagements du gouvernement en matière de désignation et de protection des aires protégées resteraient insuffisants si leur gestion n'était pas améliorée.

En juin 2019, l'Allemagne a fait l'objet d'une mise en demeure de la Commission européenne, estimant « *qu'il est de pratique générale et courante en ce qui concerne l'ensemble des sites Natura 2000 en Allemagne de ne pas fixer d'objectifs suffisamment détaillés et quantifiés en matière de conservation. Cela a une incidence considérable sur la qualité et l'efficacité des mesures de conservation à établir*. »

La Suède est l'État membre de l'UE, avec la Finlande et l'Irlande, qui a le moins d'aires protégées, malgré une densité de population très faible (25 habitants/km^2 contre 119 en France). Même si ce pays a finalement accepté de rejoindre la coalition HAC (High Ambition Coalition for Nature and People) en juillet 2021, son gouvernement n'a pas introduit d'objectif national de protection d'aires protégées d'ici 2025 ou 2030 pour contribuer à l'atteinte de cet objectif mondial.

Enfin, un décalage fort entre une volonté politique affichée et affirmée d'accroître la surface et la qualité de gestion des aires protégées et la mise à disposition de moyens, notamment humains, insuffisants pour y parvenir est également mis en évidence par l'enquête auprès des pays hors UE.

2.1.2. Des difficultés méthodologiques

2.1.2.1. La bonne gestion est définie dans la SNAP de façon imparfaite

Afin d'évaluer les besoins nécessaires au bon fonctionnement des aires protégées, il convient de s'interroger sur la définition du « *bon fonctionnement d'une aire protégée* ». Ces critères sont mal définis et relèvent plus d'obligations de moyens que de résultats sur la biodiversité que ce soit en France dans la SNAP ou à l'étranger.

Les critères d'une gestion de qualité, efficace et adaptée, sont définis dans l'objectif 2 de la SNAP :

- au niveau de chaque aire protégée – « *l'existence de gestionnaires en capacité de mettre en œuvre les actions, des documents de gestion actualisés régulièrement, des outils de concertation et d'évaluation, l'intégration des enjeux issus d'échelles territoriales supérieures, une gouvernance équilibrée, un accès à des connaissances spécifiques et pertinentes, et la mise en œuvre de moyens de surveillance et de contrôle* » ;

[49] Aichi 11 : « D'ici à 2020, au moins 17% des zones terrestres et d'eaux intérieures et 10% des zones marines et côtières, y compris les zones qui sont particulièrement importantes pour la diversité biologique et les services fournis par les écosystèmes, sont conservées au moyen de réseaux écologiquement représentatifs et bien reliés d'aires protégées gérées efficacement et équitablement et d'autres mesures de conservation efficaces par zone, et intégrées dans l'ensemble du paysage terrestre et marin ».

- à l'échelle du réseau d'aires protégées – « *disposer d'un réseau organisé et animé de gestionnaires, être coordonné aux échelles territoriales pertinentes, bénéficier d'une gouvernance […] articulée avec les autres politiques, intégrer les spécificités des différents types d'aires protégées et leur complémentarité, s'appuyer sur les scientifiques […] et sur les dernières évolutions de la recherche sur des sujets émergents* ».

Les aires protégées françaises répondent à un objectif qui dépasse celui de la protection des écosystèmes qu'elles abritent : **assurer la compatibilité d'activités humaines avec l'objectif de sauvegarde de la biodiversité et des paysages**. Des activités durables doivent être mises en place dans les aires protégées (objectif 3 de la SNAP)[50]. La cible 5 de la SNAP indique que « *d'ici 2030, les aires protégées contribuent, par leur niveau d'ambition en la matière, à atteindre a minima les objectifs nationaux de transition écologique des filières sur leur espaces* ». Pour réaliser ces missions, les gestionnaires des aires protégées doivent donc bénéficier de cibles, de priorités, de budgets dédiés ou d'outils spécifiques pour y répondre.

En combinant ces approches, la **« gestion de qualité » - notamment pour la protection forte** - d'une aire protégée doit intégrer non seulement **la protection de la biodiversité et de l'environnement, mais aussi la promotion d'activités durables, en évaluer le coût et vérifier que les moyens humains et financiers actuellement octroyés sont suffisants**.

À l'étranger, la bonne gestion fait l'objet de définitions à géométrie variable. Un guide espagnol de 2011 établit 35 critères « minimum » et 57 critères « complémentaires » définissant le niveau de qualité dans la gestion d'une aire protégée dans ce pays[51]. On y retrouve les mêmes critères de bonne gestion que dans la SNAP française, très orientés vers les moyens du gestionnaire, par exemple « *disposer d'un cadre juridique et d'une capacité de gestion suffisante* », et non vers des résultats en matière de protection de la biodiversité.

En Allemagne, la qualité de la gestion d'un parc national repose sur un catalogue de critères définis en 2018 par l'association professionnelle de gestion des parcs nationaux (Europark). Ce catalogue s'appuie sur quatre piliers thématiques (conservation de la nature/gestion du paysage, loisirs/tourisme durable, éducation à l'environnement/communication, développement régional durable) et l'organisation du gestionnaire. Il n'est pas contraignant et sa mise en œuvre reste volontaire. Le projet contient une démarche d'évaluation par des équipes qualifiées d'un autre Land qui conduit à une forme de labellisation : les parcs qui obtiennent un score minimum de 250 points sur 500 possibles se voient attribuer le titre de "Parc naturel de qualité" et ceux qui restent en dessous de ce seuil reçoivent le label "Parcs naturels offensifs de qualité partenaire". Le label est valable pendant cinq ans. Lors de la première phase de 2006 à 2010, 65 parcs naturels ont participé à cette démarche contre 74 lors de la deuxième phase de 2011 à 2015 et 85 pour la troisième phase de 2016 à 2020.

L'Agence suédoise de protection de l'environnement publie des lignes directrices pour la gestion des aires protégées (par type d'aire protégée : Natura 2000, réserve naturelle, etc.). Ces lignes directrices doivent permettre aux gestionnaires de contribuer à l'atteinte de certains des 16 objectifs nationaux de long terme pour l'environnement (en particulier, ceux relatifs à « des forêts durables », « des paysages agricoles variés, des montagnes et des zones humides florissantes » et « une riche biodiversité ») et à la réalisation d'un état de conservation favorable pour les habitats et les espèces visé notamment par les directives européennes. Le même mécanisme fonctionne en Croatie.

---

50 Pastoralisme, agriculture, sylviculture, pêche, tourisme, chasse, cueillette, activités culturelles, activités sportives, activités spirituelles, équipements ou aménagements divers liés par exemple à la mobilité ou à l'approvisionnement en eau ou en énergie, etc.

51 https://www.redeuroparc.org/system/files/shared/manual9.pdf

Des « *Common Standards of Monitoring* » ont également été développés au Royaume-Uni par le Joint Nature Conservation Committee (JNCC) depuis 1998. Ces standards communs concernent à la fois la définition de ce qui doit être évalué (en lien avec les objectifs du site : habitats, espèces), les objectifs de conservation et les indicateurs associés, les modalités d'évaluation (favorable, défavorable, partiellement détruit), les menaces et les méthodes d'amélioration, le calendrier d'évaluation (six années) et les modalités de rapportage.

Le programme de la « **Liste verte de l'UICN »**, lancé en 2014, vise à reconnaître et à accroître le nombre des aires protégées et conservées gérées équitablement et efficacement, offrant aux populations et à la nature des résultats durables de conservation à travers le monde. L'obtention du label est conditionnée par l'atteinte de 17 critères de qualité, déclinés en 50 indicateurs, durant une période d'engagement allant jusqu'à 5 années renouvelables, pendant laquelle le site candidat peut bénéficier d'appuis techniques. La France compte aujourd'hui le plus grand nombre de sites inscrits sur la Liste verte avec 22 sites (dont 4 en outre-mer et le PNR Vosges du Nord) sur 59 dans le monde.

La SNAP fixe également d'autres objectifs. Tout d'abord les aires protégées créées doivent être en cohérence et en connectivité (objectif 1 mesure 3). Au-delà du périmètre et de la superficie des aires protégées, cette cohérence nécessite que les aires protégées soient à la fois « *représentatives de l'ensemble du patrimoine biologique, géologique, culturel et paysager* » de la France, « *répliquées, c'est-à-dire couvrant plusieurs fois les mêmes espèces, habitats, entités géologiques, culturelles et paysagères* » et enfin et surtout « *connectées écologiquement selon une logique fonctionnelle* » permettant la mobilité des espèces, et l'interdépendance des zones fonctionnelles. Cet objectif est très difficile à chiffrer : il implique différentes politiques publiques telles que, pour la connectivité, la mise en œuvre de la trame verte et bleue, mais également pour une répartition harmonieuse des aires protégées, le développement de la nature en ville.

Cet objectif est d'ailleurs renforcé par l'objectif 4 qui exige que les aires protégées s'intègrent dans les territoires qui les abritent, en lien avec les politiques publiques mises en œuvre et avec les citoyens, notamment les jeunes. Il conduit à s'interroger, au-delà de la protection de certaines zones, sur l'enjeu majeur de la durabilité des activités exercées sur tout le territoire français au regard de l'objectif de préservation de la biodiversité.

La SNAP s'inscrit dans le cadre international et européen sur la biodiversité en cours d'évolution (objectif 5). Des objectifs nouveaux ou modifiés peuvent donc s'imposer à la politique française des aires protégées.

Enfin, le dernier objectif 7 vise à lier aires protégées et connaissance : elles sont tout à la fois un outil de connaissance et s'appuient sur la connaissance pour améliorer l'efficacité de leur gestion.

2.1.2.2. Les catégories investissement/fonctionnement sont discutables pour les aires protégées et se heurtent à l'encadrement des dépenses de fonctionnement

Les **emplois sont le premier levier d'action des aires protégées** dont les nombreuses missions (connaissance, surveillance et police, éducation, accueil, ingénierie territoriale) requièrent des personnels formés, organisés et déployés au plus près des acteurs locaux. Ainsi, les **dépenses de personnel représentent la majorité du budget dépensé dans les aires protégées** : 68% du budget des PNN (2020), 65% du budget des PNR (2018).

Le budget d'investissement de 7 M€ en 2020 pour l'ensemble des parcs nationaux est affecté principalement à la construction ou la restauration de refuges, maisons du parc ou structures d'accueil du public dont le parc est maître d'ouvrage. La distinction entre fonctionnement et investissement n'est donc pas la plus pertinente pour les aires protégées.

Le constat est identique à l'étranger où une grande partie des dépenses relève du fonctionnement et plus particulièrement des salaires du personnel. La question du recrutement du personnel nécessaire est au cœur des manques de moyens identifiés. Les cas les plus criants sont ceux des pays d'Amérique latine. Le Mexique et le Chili souffrent d'un manque de personnel frappant. La même problématique se retrouve néanmoins en Norvège et au Royaume-Uni.

Or les schémas d'emploi sont très contraints, que ce soit via le plafond d'emplois, notamment des parcs nationaux, ou indirectement via l'encadrement des dépenses de fonctionnement institué par le pacte de Cahors[52] pour les collectivités territoriales.

Un plafond d'emploi existe pour tous les établissements publics et notamment l'OFB ou les structures gestionnaires des aires protégées ayant cette forme juridique. Les difficultés créées par ce plafond sont bien documentées dans les travaux précédents.

Ces établissements ont cependant la possibilité de recourir à l'emploi hors plafond dans des conditions strictes définies par la circulaire du 11 juin 2010 du ministère en charge du budget (financement à 100 % en réponse à un appel d'offres). Par exemple pour les parcs nationaux, en 2020, ces emplois hors plafond ne représentent que 67 ETP sur 870 au total. Les parcs souhaitent une évolution de ce cadre, ce qui leur permettrait de mieux utiliser leurs ressources et de mieux fonctionner avec la saisonnalité de leurs missions.

Afin de répondre au manque de personnel, certains pays ont recours aux bénévoles (Chili, États-Unis, Royaume-Uni, Japon). Au Royaume-Uni, le National Trust est propriétaire de 250 000 ha et compte près de 10 000 employés tout en mobilisant un réseau de près de 50 000 bénévoles. Ce sujet reste cependant très sensible, les autorités étant accusées de recourir à de la substitution de personnel, et les bénévoles œuvrant à la réparation ou aux travaux dans les infrastructures des parcs, ou encore à l'accueil des visiteurs (appui linguistique notamment).

Lors du « *One Planet Summi*t » réuni le 11 janvier 2021, le Président de la République a annoncé que les moyens humains des opérateurs publics concernés par la SNAP seraient renforcés dans les trois prochaines années, notamment par la mobilisation du service civique.

Concernant les collectivités territoriales, le Groupe de travail relatif au financement des aires protégées s'était prononcé pour la suppression du plafonnement de Cahors.

<u>Proposition n° 4</u> : [Ministère l'Économie, des Finances et de la Souveraineté industrielle et numérique, Ministère de la Transition écologique et de la Cohésion des territoires/Direction de l'eau et de la biodiversité]: les modalités d'intervention sur les aires protégées s'appuyant essentiellement sur la masse salariale (65% environ de leur budget actuel), adapter à la hausse la contrainte de plafonnement des emplois des établissements publics gestionnaires d'aires protégées, en lien avec l'augmentation des budgets recommandée.

Cette question doit être traitée également pour les autres gestionnaires d'aires protégées en ouvrant les possibilités de recrutement en fonction des moyens attribués.

[52] Les collectivités territoriales sont intégrées à l'objectif de ralentissement de la croissance de la dépense publique des administrations dans le cadre du processus de programmation des finances publiques 2018-2022. En rupture avec la baisse unilatérale des dotations, il leur est demandé de réaliser des économies en dépenses de fonctionnement par rapport à leur évolution spontanée en plafonnant l'augmentation de leurs dépenses à 1,2%. La contractualisation de la trajectoire financière concerne 322 collectivités (régions, départements, EPCI et communes) dont le budget principal dépasse 60 M€, d'après l'article 29 de la loi de programmation des finances publiques 2018-2022. Les contrats conclus entre ces dernières et l'État fixent un objectif d'évolution des dépenses de fonctionnement compris entre +0,75 % et +1,65 %, tenant compte des spécificités locales. Ce dispositif a pris fin au 31 décembre 2020 en raison de la crise sanitaire et n'est à ce jour pas remis en application.

2.1.2.3. Le financement des aires protégées dépasse la seule question du budget de ces aires et doit s'attacher à la réduction des pressions

L'effort financier en faveur de la biodiversité est mesuré par la dépense nationale de protection de la biodiversité et des paysages. Calculé chaque année selon les concepts et principes de la comptabilité nationale, cet indicateur retrace l'ensemble des dépenses effectuées par les acteurs économiques (État, collectivités locales, entreprises et ménages) pour développer la connaissance, réhabiliter les écosystèmes, réduire les pressions ou préserver les espèces menacées.

Cette dépense se répartit, à parts sensiblement égales, entre le développement des aires protégées, la réduction des pressions sur les milieux naturels, la protection du patrimoine naturel et la réhabilitation des milieux aquatiques.

Or la **question de la réduction des pressions sur la biodiversité** est tout aussi importante du point de vue de la protection de la biodiversité. Avec 579 M€ en 2018, les actions engagées par les secteurs productifs (industrie, agriculture et transport) constituent le deuxième poste de dépenses (25 %). Ces actions sont destinées à prévenir et réduire les pressions causées par les activités humaines (protection des continuités écologiques, prévention de la pollution, etc.), réparer les dommages causés aux paysages et à la biodiversité (réhabilitation de mines ou de carrières, etc.) ou compenser les atteintes à la biodiversité (création de barrières vertes et paysagères par exemple). Le secteur industriel concentre 53 % de ces dépenses (307 M€).

Alors que l'approche retenue par la lettre de mission s'attache au seul budget des aires protégées, ce point de vue ne résiste pas à une analyse plus fine. En effet, les aires protégées traduisent un niveau de protection très variable selon la force des pressions des activités anthropiques qui s'exercent sur leur territoire.

Attribuer à la protection un budget souvent insuffisant, et indépendamment de moyens substantiels de réduction de ces pressions anthropiques, reposant par ailleurs sur d'autres leviers que le financement (contrôles, réglementation, contenu des politiques), relèverait d'une politique d'affichage : « *l'évolution de l'état des systèmes écologiques ne dépend pas d'une manière univoque des actions de protection qui sont mises en œuvre mais bien de l'ensemble des actions et des politiques qui affectent positivement ou négativement l'état de ces milieux. Faute de pouvoir mettre en regard d'un côté les efforts spécifiques entrepris en faveur des changements nécessaires à l'efficacité d'une politique de développement environnementale et de l'autre, les résistances que ces politiques de développement sectoriel opposent à ces efforts, il n'est pas possible d'apprécier si une politique environnementale est efficace ou non* »[53].

À cet égard, on peut citer le cas des PNR, dont les surfaces très importantes et le mode de gouvernance en font des aires pour lesquelles aucune politique systématique de réduction des pressions ne peut être aisément mise en œuvre. A contrario, les moyens financiers consacrés aux zones Natura 2000 sont fortement consacrés à la mise en place de mesures de réduction des pressions, essentiellement agricoles, via les Mesures Agro-Environnementales et Climatiques (MAEC). Toutefois, 42% des publications analysées ne concluent pas à un effet clairement positif des MAE[54] sur le changement des pratiques. Elles sont plus efficaces pour le maintien des pratiques agricoles traditionnelles favorables à la biodiversité déjà en place et sont essentiellement orientées vers le maintien des surfaces en herbe. Les MAEC ont un impact moins favorable (52% d'effet positif) que les autres aides Natura 2000 (contrats forestiers, contrats « ni agricoles-ni forestiers », efficaces à 77%) alors qu'elles concentrent l'essentiel des financements.

---

[53] L'efficacité du réseau Natura 2000 terrestre en France, UMS PatriNat, Paul Rouveyrol, Maya Leroy, janvier 2021.

[54] Les MAE (mesures agro-environnementales) ont été remplacées par les MAEC (mesures agro-environnementales et climatiques) en 2015. Les études portent donc sur les deux.

2.2. L'évaluation des moyens : le cadre des travaux et la méthodologie retenue

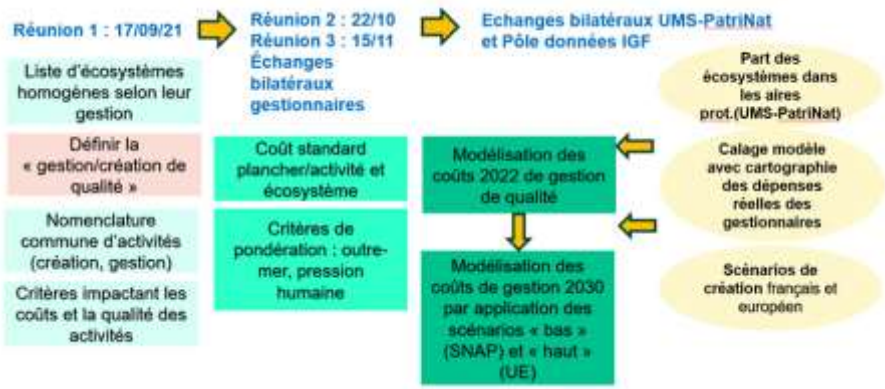
Face au constat exposé précédemment, la mission s'est appuyée sur un groupe d'experts, principalement mobilisés au sein du réseau des gestionnaires d'aires protégées, afin de déterminer des coûts standards de gestion d'aires protégées.

Sa **composition équilibrée** (cf. Annexe 7) vise à permettre une bonne connaissance des coûts des différentes catégories d'aires protégées (parc national, parc régional, réserves, sites des conservatoires d'espaces naturels et du littoral, zone Natura 2000), par territoire (métropole, outre-mer), type de gouvernance (État, collectivité, association), niveau de protection et écosystème (mer, forêt, montagne, etc.). La représentativité de l'**outre-mer** et des problématiques qui lui sont propres a été assurée par le choix d'écosystèmes spécifiques et d'experts au sein du groupe en lien avec ces territoires. Des représentants de l'UMS-PatriNat ont également participé pour le recours aux **bases de données** concernant les écosystèmes, les aires protégées et les critères de pondération pouvant faire varier les coûts. Enfin le **Pôle science des données de l'IGF** a traité ces données en appliquant les abaques de coûts standards aux données d'écosystèmes.

Le groupe de travail s'est réuni à trois reprises de septembre à novembre 2021 et des réunions de travail bilatérales ont eu lieu pour préciser avec chaque gestionnaire sa méthodologie de constitution des coûts. Les extractions de données avec l'UMS-PatriNat et les modélisations par le Pôle science des données ont eu lieu début 2022, la mission s'étant heurtée à plusieurs difficultés méthodologiques qui ont dû être levées l'une après l'autre.

La démarche a consisté à définir des abaques de coûts standards d'activités de création et de gestion d'aires protégées dites de « qualité » au sens de l'objectif 2 de la SNAP (voir § 2.1.2.1) par catégorie homogène d'écosystème, afin d'aboutir à une évaluation des besoins de financement des aires protégées en 2022 et en 2030, selon les objectifs quantitatifs et qualitatifs issus de la SNAP et de la stratégie de l'union européenne.

Graphique 3 : Etapes des travaux menés



Les différentes activités de création et de gestion « de qualité » correspondant aux missions accomplies par un gestionnaire d'aire protégée, définies par les experts, figurent en annexe 7.

Afin de s'affranchir des catégories d'aires protégées, les experts ont défini 11 écosystèmes générant des coûts de gestion spécifiques : forêt tempérée, espace rocheux, espace cultivé, milieu ouvert, zone humide, grotte, eau douce, littoral, milieu marin et d'autres spécifiques à l'outre-mer (forêt tropicale, milieu récifo-lagunaire, savane, mangroves). Des **abaques de coûts standards** « plancher » ont été établis par écosystème et type de protection (protection forte et autre protection).

PUBLIÉ

Pour les écosystèmes marins (estran, côtier, océan, récifo-lagunaire) et aquatiques et pour les grands espaces forestiers de Guyane, ces coûts décroissent avec l'augmentation de la surface de l'aire. La moyenne des coûts de création par site terrestre s'établit à 1 100 €/ha (hors achat foncier établi selon le coût moyen du Conservatoire du littoral à 5 000 €/ha). Pour les coûts littoraux, qui peuvent apparaitre faibles comparativement aux autres coûts terrestres en protection forte, il convient de rappeler que la définition de l'écosystème littoral choisie par la mission intègre les 3 miles d'espace marin associés ce qui dilue les coûts, et que les coûts de protection autre et forte sont jugés équivalents, par anticipation de l'application du décret sur la protection forte.

Des **critères de pondération,** pouvant augmenter le coût « plancher » des activités de la gestion « de qualité » pour certains écosystèmes[55], ont été déterminés par le groupe d'experts. Les critères retenus sont, d'une part, le **surcoût de la vie en outre-mer** (+7 à +50% selon les territoires) et, d'autre part, celui des **pressions humaines** sur les territoires, qui se décomposent en six sous-critères (climat, fréquentation et dérangement anthropique, agriculture intensive, urbanisation, sylviculture, espèces exotiques envahissantes), dans et en périphérie de l'aire protégée.

Tableau 8 : Abaques de coûts standards pondérés par écosystème et type de protection

Milieu	Coût en protection forte	Coût en protection autre
Forêt tempérée	400 €/ha (hors pression)	35 €/ha (hors pression)
Forêt tropicale (Guyane)	Abaque de coût surfacique « Forêt Tropicale » fort	Abaque de coût surfacique « Forêt Tropicale » autre
Forêt tropicale (hors Guyane)	50 €/ha	12 €/ha
Montagne	75 €/ha	55 €/ha
Cultivé	1000 €/ha	30 €/ha
Ouvert	1500 €/ha (hors pression)	30 €/ha (hors pression)
Ouvert Savane	900 €/ha	100 €/ha
Humide	3380 €/ha	390 €/ha
Aquatique (eau douce)	Coefficient de multiplication de 10 du critère de pondération surfacique	Critère de pondération surfacique "aquatique"
Littoral	24000 €/km^2	24000 €/km^2
Milieu marin Métropole	Critère de pondération surfacique "Espace marin"	Coefficient de division de 10 du critère de pondération surfacique
Coraux (récifo-lagunaire)	Critère de pondération surfacique "Espace marin"	Coefficient de division de 10 du critère de pondération surfacique
Mangrove	3380 €/ha	390 €/ha

Source : Mission sur la base des travaux du groupe d'experts.

En parallèle, la **cellule "Analyse" de l'Equipe données de l'UMS-PatriNat** a été sollicitée pour fournir les **données de superficie des différents écosystèmes recoupant les périmètres des aires protégées** (selon les annexes 1 et 2 de la stratégie nationale pour les aires protégées publiée en janvier 2021), en métropole et en outre-mer (incluant les collectivités et pays d'outre-mer [56]).

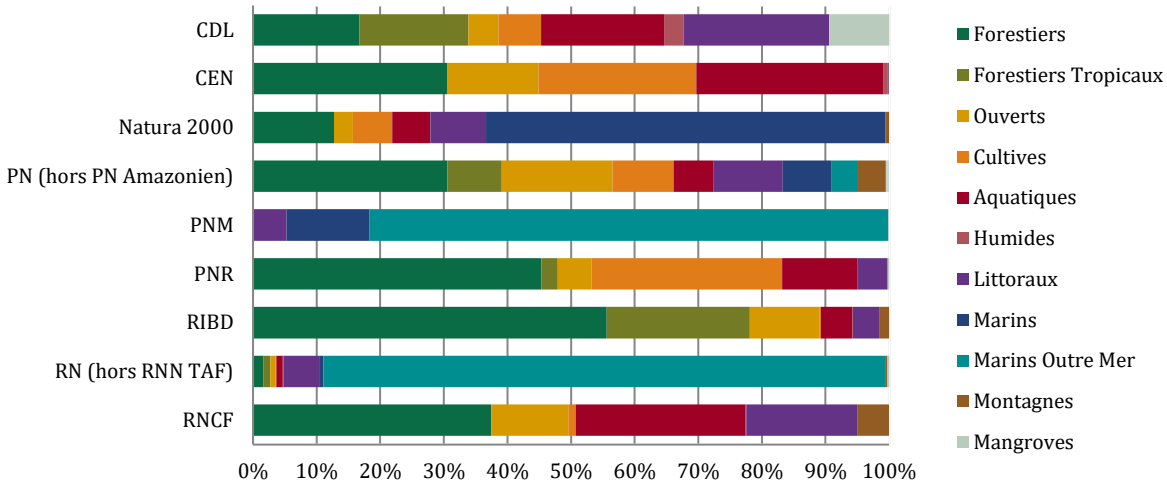
Les **calculs de coûts de gestion et de création des aires protégées considérées pour les objectifs 10% et 30% de la SNAP par type d'écosystème** (ou milieu) ont été réalisés par le **pôle science des données de l'IGF**. Pour cela les abaques de coûts standards et critères de pondération ont été appliqués aux écosystèmes.

[55] Forêts tempérées, milieux ouverts, zones humides, mangroves, littoral.

[56] Les collectivités et pays d'outre-mer (COM/POM) composés de la Nouvelle-Calédonie, de la Polynésie française, de Wallis et Futuna. Ces collectivités ont une compétence propre en environnement et possèdent leurs propres codes de l'environnement, différents de celui qui s'applique à la métropole et aux départements et régions d'outre-mer (DROM).

Les catégories d'aires protégées présentent une **grande hétérogénéité** au regard des milieux qui les constituent. Cette hétérogénéité se manifeste par des différences de composition en termes de milieux entre sites de la même catégorie, et explique ainsi d'éventuelles différences de coûts de gestion unitaires entre sites de la même catégorie d'aires protégées. L'analyse confirme donc que, outre le niveau de protection, la composition en termes d'écosystèmes constitue un critère important d'évaluation du coût de gestion d'un site.

Graphique 4 : Part (%) de la surface agrégée non corrigée de chaque milieu, par catégories d'aire protégée en compartiments marin et terrestre



Source : Pôle science des données de l'IGF.

Encadré 8 : Précisions méthodologiques concernant les modélisations réalisées par le Pôle science des données de l'IGF

Les **zones « blanches »** (agriculture intensive, urbanisation) incluses dans les écosystèmes n'ont pas été prises en compte pour le calcul des superficies et certaines données d'écosystèmes manquantes en outre-mer ont été approximées (forêt guyanaise) ou non prises en compte (savane).

Il a été considéré que les milieux de « **contexte** » (humides, littoraux, montagne) recoupaient et englobaient totalement les milieux « **physiques** » (forêts, cultures, etc.). Ce postulat n'a pu être vérifié, ces données n'étant pas positionnées dans un système d'information géographique. La mission a retenu le choix de ne conserver dans chaque fragment de calcul, pour les milieux de contexte, que les surfaces excédant celles des milieux physiques, selon des règles de co-occurrence déterminées.

Le périmètre d'aire protégée sur lequel s'appliquent les calculs de coûts est restreint aux **9 catégories (voir 1.3) générant des coûts de gestion** représentant une superficie de 213 M ha (62%) sur les 364 M ha protégés en France.

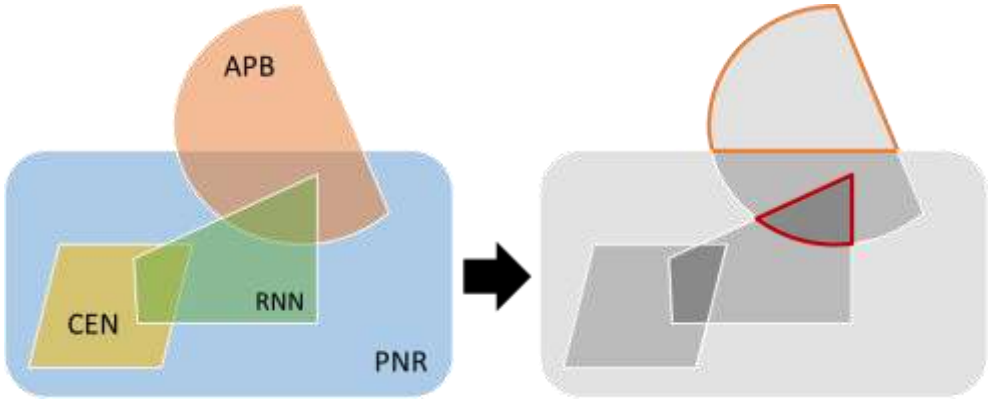
Compte tenu des règles de co-occurrence des milieux, trois options de calcul pour agréger les coûts de gestion des milieux à l'intérieur d'un même site ou fragment ont été comparées :

- **Option 1** : le coût de gestion du site ou fragment est la **moyenne des coûts de gestion des milieux** le constituant pondérés par leurs surfaces. Cette option a été finalement choisie par la mission car elle paraît éliminer le mieux le biais induit par la multiplicité et le recouvrement potentiel d'écosystèmes sur une aire protégée ;
- **Option 2** : le coût de gestion du site ou fragment correspond au **coût de gestion du milieu de contexte de plus grande surface**, ou à défaut à la somme des coûts de gestion des milieux physiques ;
- **Option 3** : le coût de gestion du site ou fragment correspond au **coût du milieu littoral**, ou à défaut au coût du milieu de contexte de plus grande surface, ou à défaut à la somme des coûts de gestion des milieux physiques.

Ces options de calcul des coûts ont été appliquées à trois approches de calcul des surfaces des aires protégées qui permettent toutes de calculer un coût en s'affranchissant des catégories juridiques des aires protégées et en ne retenant que le niveau de protection et la composition en terme d'écosystèmes :

- par **site et par catégories d'aire protégée**. Cette approche génère un biais de multiples comptes lié au recouvrement entre sites ;
- par **fragment sans recouvrement des aires protégées** qui permet de s'affranchir du biais de recouvrement des aires protégées mais génère un biais pour l'application des abaques surfaciques en mer ;
- par **combinaison des fragments pour le compartiment terrestre et par sites pour le compartiment marin et le parc Amazonien de Guyane** qui permet de limiter le biais de recouvrement entre sites terrestres tout en valorisant les sites marins et le parc Amazonien d'après les abaques de coûts surfaciques. **Cette approche combinée a finalement été retenue.**

Graphique 5 : Décomposition en fragments d'une aire protégée théorique où se croisent sites CEN, RNN, APB et PNR



Source : Rapport méthodologique d'UMS PatriNat (PJ1).

Ce travail a permis d'établir des coûts selon trois scénarios, un actuel et deux futurs basés sur les objectifs de la SNAP et de l'Union européenne**.**

Encadré 9 : les 3 scénarios pour évaluer les besoins de financement des aires protégées

Scénario 2022 actuel : en février 2022, le territoire national comprend 33% d'aires protégées (objectif 30%). Parmi ces aires protégées, 4,2% sont des aires sous protection forte (objectif 10%) dont 4,1% du territoire marin et 6,2% du territoire terrestre.

Scénario 2030 « bas » d'atteinte des objectifs de la SNAP : fin 2030, 30% des écosystèmes terrestres et marins français sont classés depuis 2022 en aires protégées dont 10% sous protection forte, et ont une gestion de qualité.

Scénario 2030 « haut » d'atteinte des objectifs de la stratégie de l'UE : fin 2030, 30% des écosystèmes terrestres et 30% des écosystèmes marins de l'Union européenne (pour la France la métropole et les RUP sont concernés uniquement[57]) sont classés en aires protégées, dont 10% des terres et 10% des mers sous protection forte, et ont une gestion de qualité.

Enfin, ce travail a été l'occasion d'identifier un certain nombre d'évolutions possibles pour la base de données de l'UMS-PatriNat.

[57] Les RUP sont : Saint-Martin, la Martinique, La Réunion, Mayotte, la Guadeloupe, et la Guyane. Cependant, la mission a intégré dans le périmètre de calcul l'ensemble des territoires sous juridiction ou souveraineté française, l'atteinte des objectifs se calculant sur l'ensemble de ce périmètre.

<u>Proposition n° 5</u> : [Ministère de la Transition écologique et de la Cohésion des territoires/Direction de l'eau et de la biodiversité]: compléter le suivi des aires protégées dans la base de données de l'UMS-PatriNat afin de la rendre cohérente avec les données des gestionnaires tant en nombre de sites (réserves biologiques, réserves nationales de chasse et de faune sauvage, parcs naturels marins, conservatoires d'espaces naturel, sites Ramsar, sites Unesco) qu'en superficie des sites ; la compléter avec les données d'écosystèmes manquantes en outre-mer ; y intégrer les nouvelles catégories au titre du décret « protection forte » et finaliser les travaux sur les couches de pression.

2.3. Les résultats de modélisation des coûts en 2022 et en 2030

La mission s'est située dans le cadre de référence de la lettre de mission et des objectifs de 10% et 30% de la SNAP (2022, 2030) et de l'Union européenne (2030).

2.3.1. Un coût annuel théorique de référence de gestion de qualité des aires protégées en 2022 évalué à 1 241 M€

L'approche combinée option 1, donne un coût théorique de gestion de qualité pour les aires protégées actuelles de **1 241 M€** (308 M€ pour la mer soit 25% des coûts et 933 M€ pour la terre) **dont 474 M€ (38% des coûts) pour les aires de protection forte** (8,5 M€ pour la mer et 466 M€ pour la terre). Ce coût est à rapporter à la moyenne entre les financements et les budgets des gestionnaires en 2020 de l'ordre de 600 M€ (voir § 1.2).

Ce coût se répartit entre 255 M€ (21%) pour l'outre-mer (qui contribue à 91% aux objectifs de la SNAP) et 986 M€ pour la métropole, ce qui s'explique par la prépondérance en outre-mer des aires protégées marines (dont les TAF) de moindre coût unitaire de gestion.

Il est à noter que ce coût n'intègre ni le coût annuel de création des espaces terrestres, ni celui d'acquisition foncière (par les conservatoires principalement).

Ce coût correspond, en février 2022, sur le territoire national, à 33% d'aires protégées (364 M ha, objectif 30%), dont 4,2% sont des aires sous protection forte (46,4 M ha, objectif 10%). La mer contribue à 94% à l'atteinte des objectifs de la SNAP (voir tableau 2).

2.3.2. 64 M ha du territoire à mettre en protection forte pour atteindre l'objectif de 10%

La surface totale des aires protégées prévues par la SNAP dans la base de l'UMS-PatriNat représente en février 2022, 364 M ha, soit 33% du territoire national qui compte 1 104 M ha et celle des aires répondant à l'objectif de protection forte représente 46 M ha soit 4,2%. **L'objectif de couverture de 30% est donc d'ores et déjà atteint grâce à l'extension de la RNN des TAF début 2022. En revanche, celui des 10% ne l'est pas.**

10% du territoire français représente 110,4 M ha, dont 103,7 M ha pour la mer et 6,7 M ha pour la terre. Compte tenu des surfaces protégées actuelles, soit 42,3 M ha en mer et 4,1 M ha sur terre, il reste à protéger l'écart entre l'existant et l'objectif, **soit 64 M ha en globalisant terre et mer (cible SNAP), ou bien 61,5 M ha en mer et 2,5 M ha en terre si les objectifs sont distincts** (cible UE).

La méthode « combinée option 1 » est retenue par la mission pour évaluer les coûts de gestion issus des scénarios de création d'aires protégées en 2030. Le calcul des coûts en 2030 est réalisé en tenant compte du décret « protection forte », d'une part sur la base des projets d'extension de 2,5 M ha connus par la mission et, d'autre part, sur la base d'une modélisation avec des coûts moyens unitaires des superficies restantes de 61,5 M ha.

2.3.2.1. Une première extension de protection forte de près de 2,5 M ha sur les 64 M ha d'extension nécessaire sur la base des projets existants (et suffisamment précis pour être chiffrables) représente un coût annuel de 240 M€.

Plusieurs projets de création d'aires protégées en protection forte issus de l'analyse du plan d'action de la SNAP 2021-2023, des annonces du Président de la République lors du congrès mondial de la nature de l'UICN fin 2021 et du « *One Ocean Summit* » début 2021 et des objectifs du contrat d'objectif et de performance du Conservatoire du littoral[58] ont été identifiés et chiffrés :

- Protéger 100% des récifs coralliens en outre-mer en 2023 ;
- Augmenter la protection forte en Méditerranée à 5 % du total de la zone économique exclusive (ZEE) en 2027, contre 0,2 % actuellement ;
- Atteindre pour le Conservatoire du littoral, la cible de 320 000 hectares d'ici 2050 (soit 31 700 ha d'ici 2030), dont 60% acquis et 40% affectés ;
- Créer le 12ème parc national en zone humide dont un cœur de parc de 10 000 ha au moins, au coût de création de 1100 €/ha et sans coût foncier.

Ces projets d'extension de protection forte correspondent à une superficie totale de 2,47 M ha dont 2,43 M ha pour le seul compartiment marin. Cette extension est associée à un budget global de 240 M€ réparti en **187,4 M€ pour le compartiment terrestre et 52,6 M€ pour le compartiment marin** (cf. Annexe 7 pour les calculs).

Toutefois, ces projets ne permettent de créer que 2,43 M ha en mer et 0,04 M ha en terre, la superficie d'aires de protection forte passant de 4% à 4,2%, ce qui est bien en-deçà de la cible de 10%. Ce constat conduit à s'interroger sur la pertinence (un objectif globalisé terre-mer peu qualitatif) et la faisabilité (pour le compartiment terrestre) de l'atteinte des cibles fixées.

2.3.2.2. La surface restante pour atteindre l'objectif de protection forte est de 61,5 M ha et d'un coût annuel entre 48 M€ et 370 M€ selon les scénarios

L'extension restante nécessaire à la réalisation de l'objectif « protection 10 % » de la SNAP est de 61,5 M ha, dont 59 M ha en compartiment marin et 2,5 M ha en compartiment terrestre afin d'atteindre plus particulièrement l'objectif de l'UE. Le coût de création est appliqué aux nouveaux espaces à créer sur terre pour atteindre ces objectifs. Les coûts de gestion « de qualité » moyens issus de la modélisation (option 1, méthode combinée, terre : 140 €/ha et mer : 2 €/ha) sont appliqués à l'ensemble des espaces, sans coût foncier.

- **Dans le cas de l'objectif SNAP globalisé terre-mer à 10% de la SNAP**, l'extension complémentaire de 61,5 M ha peut se faire uniquement, dans le cadre d'un scénario peu exigeant, par bascule d'une surface équivalente de la réserve naturelle nationale des Terres australes françaises (RNN TAF) de protection autre en forte, pour un surcoût de gestion de 48 M€.

[58] La mission considère que les sites du Conservatoire du littoral seront en protection forte suite au décret « protection forte » paru le 12 avril 2022.

Tableau 9 : Évolution du coût de la RNN des TAF entre 2022 et 2030 (scénario SNAP)

			Protection autre que forte		Protection forte	
TAAF	Surface totale en ha	Coût total (€)	Superficie (ha)	Coût (€)	Superficie (ha)	Coût (€)
Iles sub-antarctiques maritimes 2022	168 990 929	44 843 587	130 998 104	11 789 829	37 992 825	33 053 758
Iles sub-antarctiques maritimes 2030	168 990 929	92 834 472	69 471 328	6 252 420	99 519 601	86 582 053

Source : Mission.

- **Dans le cas de l'objectif UE qui distingue l'objectif terre (10%) et mer (10%) :**
  - Pour la **mer**, une solution simple consisterait, comme dans le cas précédent, à basculer une partie de la RNN des TAF en protection forte, soit 59 M ha, ce qui revient à un surcoût de gestion **46 M€ ;**
  - Pour la **terre**, **il est possible de s'appuyer sur le décret « protection forte »** qui prévoit, d'une part, la création de nouvelles catégories d'aires protégées terrestres (ENS, sites classés, etc.) et, d'autre part, le basculement d'aires protégées existantes en protection forte (sites du Conservatoire du littoral et des conservatoires d'espaces naturels, réserves nationales de chasse et de faune sauvage, périmètres de protection de réserves, zones Natura 2000). **Ce basculement porterait sur 2,5 M ha pour un coût de 323 M€**[59]**.** Ce scénario permet d'atteindre d'autres objectifs de la SNAP dont la mise en œuvre précise n'est pas encore déterminée, par exemple le doublement de la superficie de zones humides en protection forte en métropole.

[59] Ce dernier coût de bascule rapporté à la surface est moins important que celui de la création de 0,04 M ha en terre (§2.3.2.1) en raison du coût d'acquisition foncière du Conservatoire (123,5 M€).

Tableau 10 : Propositions d'ajouts de territoires ou de bascule d'aires existantes en protection forte en 2030

Catégorie d'outil	Surface en protection forte (ha)	Commentaire	Coût (M€)
Espaces naturels sensibles	372 000[60]	Hors SNAP donc hors calcul de l'objectif des 30% en février 2022, 100% basculés	52,8
Sites classés	1 138 000 (dont 27 000 en outre-mer)	Sites naturels non isolés au sein du total mais majoritaires, hypothèse de 100% basculés	159,3
Sites du Conservatoire du littoral	209 000 (dont 138 000 en métropole et 67 000 en outre-mer	100% basculés	23,4
Sites des conservatoires des espaces naturels	145 000 dont 100% en métropole	100% basculés	16,2
Réserves nationales de chasse et de faune sauvage	38 000 en métropole surtout	100% basculés	4,3
Périmètre de protection des réserves naturelles (nationales et régionales)	Ajout de 200 000 ha aux réserves hors TAF (répartition : 181 000 ha métropole et 314 000 ha outre-mer)	L'objectif de 200 000 ha en plus est un postulat de la mission	22,4
Natura 2000 terre[61] et/ou PNR, PN aire d'adhésion et/ou sites sous obligations réelles environnementales	400 000	Reliquat pour atteindre les 2,5 M ha à partir du total des lignes supra	44,8
Total	**2,5 M ha**		**323,2 M€**

Source : Mission.

2.3.3. Le coût annuel d'atteinte des objectifs en 2030 représente entre 1 529 M€ (SNAP) et 1 849 M€ (UE)

Globalement, le coût annuel de création[62] et de gestion des aires protégées en 2030, incluant la pondération de pression humaine, mais pas son actualisation financière entre 2022 et 2030, est estimé par la mission à :

- 1 529 M€ dans le cas du scénario « bas » 10% terre-mer de la SNAP dont 768 M€ (50%) pour la protection forte et dont 409 M€ (27%) pour la mer et 1 120 M€ (73%) pour la terre ;
- 1 849 M€ dans le cas du scénario « haut » 10% terre/10% mer de l'UE dont 1 116 M€ (60%) pour la protection forte et dont 407 M€ (22%) pour la mer et 1 443 M€ (78%) pour la terre.

[60] Le rapport du gouvernement d'août 2019, non paru officiellement, sur les recettes et les dépenses de la part départementale de la taxe d'aménagement destinée à financer les espaces naturels sensibles, dénombre 372 000 hectares préservés (dont 190 000 hectares directement acquis par les départements, 28 614 ha acquis par les collectivités territoriales, 27 763 ha acquis par le Conservatoire du littoral, 112 203 ha propriétés d'un tiers, gérés par un tiers, 11 178 ha propriétés d'un tiers, dont la gestion est confiée au CD, 2 800 ha sites gérés par l'Agence des espaces verts (AEV).

[61] Pour mémoire, il convient de rappeler que les sites Natura 2000 font l'objet d'importants recoupements (5,8 M ha non recoupés sur un total de surface intra-catégorie de 20,3 M ha).

[62] Le coût de création a été imputé sur 2030 en une seule fois, au lieu d'un coût annuel, en raison de la difficulté à harmoniser la durée du coût de création entre les catégories d'aires protégées.

Il est probable que la trajectoire adoptée en France dans le cadre de la territorialisation de la SNAP, aboutira à un résultat se situant entre les scénarios bas et haut déterminés par la mission.

Tableau 11 : Coûts de gestion et création en 2030 des aires protégées - Objectifs de la SNAP (10% globalisés terre-mer) incluant la pondération de pression humaine

	PROTECTION (objectif 30 %)			DONT PROTECTION FORTE (objectif 10 %)		
1. Scénario SNAP 10% forte - 2030	Coût (€)	Superficie (ha)	Proportion du territoire (%)	Coût (M€)	Superficie (ha)	Proportion du territoire (%)
1. Protection existant en février 2022	**1 241 000 000**	**364 303 926**	**33,0%**	**474 500 000**	**46 422 971**	**4,2%**
Mer	308 000 000	343 572 845	33,1%	8 500 000	42 271 266	4,1%
Terre	933 000 000	20 731 081	31,0%	466 000 000	4 151 704	6,2%
2. Projets connus de création 2030	**239 936 326**	**2 474 000**	**0,2%**	**239 936 326**	**2 474 000**	**0,2%**
Mer	52 586 326	2 432 300	0,2%	52 586 326	2 432 300	0,2%
Terre	187 350 000	41 700	0,1%	187 350 000	41 700	0,1%
3. Extensions complémentaires 2030	**47 990 885**			**53 528 295**	**61 526 776**	**5,6%**
Mer	47 990 885			53 528 295	61 526 776	5,9%
Terre	-			-		0,0%
Total	**1 528 927 211**	**366 777 926**	**33,2%**	**767 964 621**	**110 423 747**	**10,0%**
Total Mer	**408 577 211**	**346 005 145**	**33,4%**	**114 614 621**	**106 230 342**	**10,2%**
Total Terre	**1 120 350 000**	**20 772 781**	**31,1%**	**653 350 000**	**4 193 404**	**6,3%**

Source : Mission.

Tableau 12 : Coûts de gestion et création en 2030 des aires protégées -Objectifs de l'UE (10% terre/10% mer) incluant la pondération de pression humaine

	PROTECTION (objectif 30 % février 2022)			DONT PROTECTION FORTE (objectif 10 % février 2022)		
2; Scénario UE 10% terre-10% mer - 2030	Coût (€)	Superficie (ha)	Proportion du territoire (%)	Coût (M€)	Superficie (ha)	Proportion du territoire (%)
1. Protection existant en février 2022	**1 241 000 000**	**364 303 926**	**33,0%**	**474 500 000**	**46 422 971**	**4,2%**
Mer	308 000 000	343 572 845	33,1%	8 500 000	42 271 266	4,1%
Terre	933 000 000	20 731 081	31,0%	466 000 000	4 151 704	6,2%
2. Projets connus de création 2030	**239 936 326**	**2 474 000**	**0,2%**	**239 936 326**	**2 474 000**	**0,2%**
Mer	52 586 326	2 432 300	0,2%	52 586 326	2 432 300	0,2%
Terre	187 350 000	41 700	0,1%	187 350 000	41 700	0,1%
3. Extensions complémentaires 2030	**368 524 000**	**1 510 000**	**0,1%**	**401 610 000**	**61 526 776**	**5,6%**
Mer	46 020 000		0,0%	51 330 000	59 000 000	5,7%
Terre	322 504 000	1 510 000		350 280 000	2 502 000	3,7%
Total	**1 849 460 326**	**368 287 926**	**33,4%**	**1 116 046 326**	**110 423 747**	**10,0%**
Total Mer	**406 606 326**	**346 005 145**	**33,4%**	**112 416 326**	**103 703 566**	**10,0%**
Total Terre	**1 442 854 000**	**22 282 781**	**33,3%**	**1 003 630 000**	**6 695 404**	**10,0%**

Source : Mission.

Ces scénarios 2030 proposent principalement une bascule des aires protégées existantes (notamment la RNN TAF) en protection forte ainsi que les potentiels nouveaux espaces listés dans le décret « protection forte ». Ils conduisent à s'interroger sur la pertinence des objectifs surfaciques fixés par la SNAP en comparaison de ceux fixés dans la stratégie européenne, qui apparaissent plus difficiles à réaliser car imposant 10% pour la terre et 10% pour la mer de façon différenciée. Par ailleurs, l'impact sur le coût de gestion de la différence qualitative entre les objectifs de protection « forte » de la France et « stricte » de l'Union européenne a été considéré comme équivalent par la mission. Le rapport de 2022 du CGEDD[63] recommande néanmoins d'engager un travail d'expertise pour faire converger les notions de protection forte et de protection stricte.

Enfin, les objectifs de création des nouveaux sites protégés prévus dans les objectifs des gestionnaires (réserves naturelles, parcs régionaux, etc.) ou dans la territorialisation de la SNAP animée par les préfets en lien avec les régions et qui doivent être finalisées en octobre 2022, non connus par la mission, n'ont pu être pris en compte.

[63] CGEDD, IGA, Les compétences respectives de l'État et des Régions en matière de création, d'extension et de gestion d'aires protégées et simplification des procédures associées, Éric Delzant, C. Lhote, P. Lavarde, C. Viret, L. Hubert, janvier 2022.

2.3.4. Ces coûts théoriques sont à rapporter aux bénéfices et services apportés par les aires protégées

Les aires protégées sont reconnues dans leur définition par l'UICN comme un espace « géré », notamment afin d'assurer à long terme la conservation de la nature ainsi que les **services écosystémiques et les valeurs culturelles qui lui sont associés**. L'étude d'évaluation des services écosystémiques EFESE[64] définit ces services comme des avantages socio-économiques retirés par l'homme de l'utilisation durable des fonctions écologiques des écosystèmes. Ces services[65] se répartissent entre : approvisionnement (aliments, eau, énergie), régulation (du climat, du cycle de l'eau) et culturels (activités récréatives, esthétiques).

Encadré 10 : Exemples de valeurs de services écosystémiques rendus par les aires protégées

Efese ne fournit pas pour l'instant de valeur globalisée par écosystème de l'ensemble des services. Il définit les valeurs de certains services spécifiques concernant des activités récréatives, qui se déroulent notamment dans les aires protégées :

- En forêt dont 305 000 ha, soit 1,7%, sont en aire protégée en 2018, la fréquentation nationale est évaluée entre 700 millions et 1 milliard de visites représentant 16 G€ par an ;

- Dans les milieux humides et aquatiques continentaux, qui occupent 22 % de la partie terrestre du réseau Natura 2000, les activités de canoë-kayak et de « canyonisme » représentent 150 M€ par an, les paquebots fluviaux 368 M€, les péniches-hôtels 77 M€ et les locations de bateaux 75 M€ ;

- Les associations de pêche en eau douce comptent 1,4 million d'adhérents à l'échelle nationale en 2011 et les séjours liés à la pêche en eau douce sont pratiqués par 39 % des pêcheurs, représentant 1 180M€ par an en 2011.

Malgré ces bénéfices reconnus des aires protégées, le ratio mondial entre investissement actuel et celui nécessaire sur celles-ci est de 1 à 6. Ainsi, le rapport Waldron[66] de 2020, auquel ont contribué plus de 100 économistes et scientifiques, constate qu'un investissement annuel moyen d'environ 140 Mds$ d'ici 2030 (contre 24 Mds$ actuellement) est nécessaire pour protéger 30 % des terres et des océans de la planète, ce qui est considéré par l'Intergovernmental Science-Policy Platform on Biodiversity and Ecosystem Services (IPBES) comme le minimum nécessaire pour sauver la biodiversité mondiale (actuellement, environ 15 % des terres émergées et 7 % des océans bénéficient d'un certain degré de protection).

Ce ratio est de 1 à 8, dans l'estimation du cabinet Vertigo Lab effectuée à l'échelle du bassin méditerranéen[67]. Ainsi, le déficit de financement serait de 700 M€ par an pour une gestion efficace des aires marines protégées existantes, et de 7 Mds€ pour atteindre l'objectif de couverture de 10% de la Méditerranée. Les ressources financières actuelles, qui proviennent de subventions publiques et de donateurs, ne couvrent que 12% des besoins (700 M€ soit 0,4 % du produit intérieur brut du tourisme en Méditerranée).

---

64 Commissariat général au développement durable, bureau de la biodiversité et des ressources, L'évaluation des services écosystémiques associés aux aires protégées en France, E. Tromeur, août 2021 ; Commissariat général au développement durable, évaluation française des écosystèmes et des services écosystémiques (EFESE), L'essentiel du cadre conceptuel, 2016 ; Commissariat général au développement durable, Rapport de première phase de l'évaluation française des écosystèmes et des services écosystémiques, 2018.

65 Centre d'analyse stratégique, Approche économique de la biodiversité et des services liés aux écosystèmes Contribution à la décision publique, Bernard Chevassus-au-Louis et al, 2009.

66 Protecting 30% of the planet for nature : costs, benefits and economic implications, Working paper analysing the economic implications of the proposed 30% target for areal protection in the draft post-2020 Global Biodiversity Framework, Waldron et al., 2020.

67 MedPan Collection, Vertigo Lab, étude sur le financement durable des Aires Marines Protégées en Méditerranée : analyse financière, : Thomas Binet, Ambre Diazabakana, Marie Laustriat et Sara Hernandez, janvier 2016.

L'avantage économique de la protection dépasse de 2,5 à 20 fois ses coûts selon les études. Le rapport Waldron de 2020 estime que **les avantages économiques de la protection de 30 % des terres et des océans de la planète surpassent les coûts d'au moins 5 contre 1**. Une étude réalisée par le cabinet Vertigo Lab Fondation P&G pour la protection du littoral en 2015[68] estime qu'1 € dépensé rapporte 2,4 € de services écosystémiques suite à l'action de préservation réalisée par le Conservatoire du littoral et ses partenaires à l'horizon 2050. Ainsi, comparativement aux 240 M€ annuels de bénéfices engendrés (production, régulation, culturels), les coûts d'investissement et de gestion sur les sites du conservatoire sont de l'ordre de 100 M€/an.

Une étude menée par la Ligue pour la protection des oiseaux (LPO) avec l'appui d'Icare&consult en 2017[69] estime qu'1 € dépensé par la LPO pour ses surfaces protégées rapporte 20 € de services écosystémiques. Elle montre que la LPO contribue à un flux annuel de services écosystémiques d'une valeur comprise entre 378 à 644 M€/an (services d'approvisionnement, de support, de régulation et culturels).

[68] Vertigo Lab, Fondation P&G pour la protection du littoral, Bénéfices patrimoniaux de la protection mise en place par le Conservatoire du littoral, Thomas Binet et al., juin 2015.

[69] Ligue pour la Protection des Oiseaux (LPO), Icare&consult, Services écologiques, économiques et sociaux rendus par la LPO à la société française, Une étude expérimentale de valorisation d'une activité d'intérêt général, juillet 2017.

3. De nouvelles ressources sont à dégager pour pérenniser une politique indispensable à l'atteinte des objectifs que la France s'est fixés

En ce qui concerne les recettes, la mission a examiné les options fiscales possibles (3.1 et 3.2), l'évolution des subventions nocives à la biodiversité (3.3.) et le recours au financement privé (3.4). Les pistes privilégiées sont une taxe additionnelle à la taxe d'aménagement affectée aux agences de l'eau et un accroissement de la taxe de séjour à destination des gestionnaires d'aires protégées.

3.1. Une nouvelle approche fiscale fondée sur une taxe affectée aux régions, d'une part, et aux agences de l'eau, d'autre part

Plusieurs critères d'évaluation des différentes taxes ou des adaptations envisageables doivent être examinés, à savoir : le potentiel de recettes, le lien avec la biodiversité et les éventuels effets vertueux sur les comportements, ainsi que la faisabilité technique, l'impact économique et l'acceptabilité politique et sociale. De nombreux travaux[70] ont analysé les différentes pistes fiscales[71], que ce soit des créations ou des adaptations de taxes existantes, pour financer les besoins de la biodiversité.

Le présent rapport s'est inscrit dans la continuité de ces travaux, tous convergents, qui ont éliminé plusieurs options et ont privilégié **celle d'une taxe affectée en lien avec l'artificialisation des sols, par création soit d'une nouvelle taxe, soit d'une taxe additionnelle à une taxe existante, dernière option retenue ici.**

3.1.1. La question du rendement conduit à l'élimination de plusieurs options

Augmenter les taxes existantes affectées aux aires protégées semble en première approche l'option la plus naturelle à favoriser. Mais elles présentent un faible rendement en raison de l'étroitesse de leur assiette : de l'ordre de 3 M€/an pour la taxe Barnier, 40 M€/an pour le droit annuel de francisation et de navigation et 70 M€/an pour les redevances cynégétiques.

Cette problématique du rendement conduit également à éliminer d'autres options comme les petites taxes locales dont le produit est inférieur à 35 M€, comme les redevances communale et départementale des mines (ou RCDM) (1 M€) ou la taxe sur l'or extrait en Guyane[72] (0,5 M€) et il en va de même pour les taxes affectées comme la taxe générale sur les activités polluantes sur les matériaux d'extraction (« granulats »)[73] affectée à l'ADEME ou la taxe pour contribution à une pêche durable créée en 2007 et supprimée fin 2011 (60 M€).

D'une manière générale, selon le Conseil pour les prélèvements obligatoires, ces petites taxes posent question en termes de lisibilité, de compréhension, de complexité de gestion, tant pour les entreprises que pour les administrations collectrices.

---

70 Rapport n° 010447-01 du CGEDD de juillet 2016 sur les propositions de scénarios de financement des politiques publiques de préservation des ressources en eau, de la biodiversité et des milieux marins ; rapport IGF-CGEDD d'avril 2018 sur l'avenir des opérateurs de l'eau et de la biodiversité ; rapport IGF-CGEDD revue de dépenses de 2017 sur la gestion des espaces naturels sensibles et des parcs naturels régionaux ; rapport IGF de 2020 sur la taxe d'aménagement ; rapport IGF-CGEDD-IGA sur les parcs d'éoliennes en mer.

71 Voir notamment annexe 17 du rapport du CGEDD de 2016.

72 Article 1599 quinquies B du CGI.

73 Article 266 sexies du code des douanes.

3.1.2. L'option d'une taxe affectée à la biodiversité en lien avec l'artificialisation des sols a été particulièrement étudiée

Le rapport IGF-CGEDD de 2018 rappelle qu'au terme d'une analyse particulièrement exhaustive, le rapport du CGEDD de 2016 a préconisé **l'instauration d'une ressource assise sur les changements d'affectation/artificialisation des sols, qui portent atteinte au patrimoine naturel et la biodiversité**. Dans son avis de 2013 sur le financement de la transition écologique, le CESE a estimé que l'actuelle possibilité de modulation des taux de la taxe d'aménagement laisse des marges de manœuvre, qui doivent être orientées vers les besoins de la biodiversité sur les territoires.

Cette ressource peut être soit une taxe nouvelle, soit une taxe additionnelle à une taxe existante, cette dernière option présentant de nombreux avantages : (i) techniquement facile à mettre en œuvre, (ii) assiette clairement définie, (iii) absence de coût de collecte supplémentaire et (iv) impact économique réduit. À noter que la proposition de taxe additionnelle à la taxe sur le foncier bâti a été formulée dans le premier rapport de préfiguration de l'Agence française pour la biodiversité en février 2013[74].

3.1.2.1. Une nouvelle taxe sur l'artificialisation des sols

Plusieurs pistes sont envisageables.

- **Option 1 : créer une taxe sur les surfaces artificialisées**

Afin de limiter la croissance des surfaces artificialisées qui génèrent une imperméabilisation des sols et une fragmentation des habitats naturels affectant fortement la biodiversité, des mesures fiscales ont déjà été envisagées.

Le groupe de travail sur la biodiversité issu du Grenelle de l'environnement avait, en 2016, préconisé de « *mettre en place une taxe sur le foncier bâti indexée sur le m² de surface imperméabilisée, concernant les privés comme les collectivités, afin d'alimenter un fonds national pour la biodiversité* ». Les agences de l'eau ont également travaillé à un projet de nouvelle taxe sur l'imperméabilisation des sols dont le produit leur serait affecté. Le(s) taux applicable(s) serai(en)t fixé(s) par le Comité de bassin dans la limite d'un plafond proposé à 100 €/ha d'assiette imperméabilisée[75]. Le produit annuel attendu peut être évalué à environ 100 M€ (taux moyen de 50 €/ha appliqué sur une assiette de 80 % des 2,5 M ha imperméabilisés).

Cette taxe dont le produit serait adapté au besoin, risque de s'avérer techniquement difficile à instaurer dans la mesure où son assiette n'est pas simple à déterminer.

---

[74] Les préfigurateurs de l'AFB considéraient que le prélèvement à effectuer sur le foncier bâti devait être d'un montant proche des pertes de services écologiques estimées à 400 M€ par an. Ce montant correspond à la surface totale des sols bâtis en France, estimée à environ 800 000 hectares, à laquelle est appliquée une estimation moyenne d'environ 500 euros par hectare et par an pour les services écologiques des zones non bâties (avant artificialisation).

[75] Le taux pourrait varier en 3 classes au maximum selon un zonage géographique pertinent au regard de l'importance du risque inondation lié au ruissellement urbain, de l'état des cours d'eau et des problématiques de fracturation des trames écologiques définies dans les SDAGE et les SRCE. Afin d'inciter à des pratiques vertueuses, un dégrèvement de 50% de l'assiette déclarée par la collectivité pourrait être opéré en cas d'aménagement favorable (éco-quartier, dé-imperméabilisation...), mais cette option complexifierait la gestion de la taxe.

- **Option 2 : une taxe assise sur les opérations IOTA (installations, ouvrages, travaux et activités) pour les autorisations entrainant un rejet d'eaux pluviales ayant un impact environnemental**

Cette alternative plus facile à mettre en œuvre sur le plan de la faisabilité technique a été imaginée répondant aux mêmes objectifs : elle serait due en une seule fois par toute personne bénéficiaire d'une autorisation pour des installations, des ouvrages, travaux et activités (IOTA) entraînant un rejet d'eaux pluviales, ayant un impact sur une zone humide ou soustrayant une surface à l'expansion des crues en lit majeur des cours d'eau. Cette assiette a toutefois l'inconvénient de rester centrée sur la biodiversité humide et d'avoir un faible rendement.

- **Option 3 : une taxe sur les infrastructures dont l'assiette serait la largeur d'emprise pour les infrastructures et les surfaces d'urbanisme commercial**

En alternative à une taxe générale sur l'artificialisation des sols, qui mettrait largement à contribution les collectivités locales, une taxe pour destruction de services écologiques limitée aux grandes infrastructures pourrait être envisagée. L'assiette taxable pourrait être la largeur d'emprise des infrastructures linéaires (autoroutes, LGV), non linéaires (ports, aéroports) et les surfaces d'urbanisme commercial (parking extérieurs, plates-formes logistiques) non incluses dans l'actuelle taxe sur les surfaces commerciales. Une estimation du produit de la taxe reste à effectuer.

3.1.2.2. Une ressource sous forme d'une taxe additionnelle à une taxe existante

Trois options de taxe additionnelle sont théoriquement possibles en s'appuyant sur la taxe d'aménagement, la taxe sur le foncier bâti et la redevance d'archéologie préventive.

- **Option 1 : une taxe additionnelle à la taxe d'aménagement**

Le taux moyen actuel de la part départementale de la taxe d'aménagement[76] affectée aux conseils départementaux est de 1,8 % pour un plafond fixé par la loi à 2,5 %. L'instauration d'une taxe additionnelle de 0,5 % permettrait en moyenne de rester en-deçà du plafond voulu par le législateur. Le recouvrement resterait assuré par la DGFIP, après liquidation par les DDT. Sur la base des derniers montants liquidés connus, le produit attendu serait de l'ordre de 150 M€.

- **Option 2 : une taxe additionnelle à la taxe sur le foncier bâti**

Une solution alternative consisterait à instituer une taxe additionnelle à la taxe sur le foncier bâti, à l'exemple de ce qui existe déjà au profit des chambres d'agriculture sur le foncier non bâti[77].

Cette solution présente l'avantage d'offrir un rendement important qui serait suffisant pour assurer une recette à la hauteur des objectifs mentionnés ci-dessus. Un taux additionnel de 0,1 point rapporterait un peu plus de 80 M€.

---

[76] La taxe d'aménagement a été créée par l'article 28 de la loi n° 2010-1658 du 29 décembre 2010 de finances rectificative pour 2010, qui vise à adapter le dispositif de la fiscalité de l'urbanisme aux nouveaux enjeux de l'aménagement durable et à le simplifier. Elle est ventilée en plusieurs parts, locale (communale ou intercommunale), départementale et régionale (pour l'Île-de-France). La part départementale sert à financer la politique de protection des espaces naturels sensibles (ENS) et le fonctionnement des conseils d'architecture, d'urbanisme et de l'environnement (CAUE).

[77] Selon l'article 1604 du code général des impôts, les chambres départementales d'agriculture arrêtent, chaque année, le produit de la taxe à recouvrer à leur profit, le taux d'imposition étant calculé par le service de fiscalité directe locale en divisant le produit total de la taxe arrêté par la chambre par le total des bases d'imposition du foncier non bâti dans la circonscription de la chambre. L'augmentation maximale du produit de la taxe est fixée chaque année par la loi.

- **Option 3 : une taxe additionnelle à la redevance d'archéologie préventive pour la réalisation des aménagements et ouvrages qui doivent être précédés d'une étude d'impact.**

Afin de ne pas peser sur les marges de manœuvre de la fiscalité locale, la taxation pourrait prendre la forme d'une taxe additionnelle qui serait acquittée par le redevable de la redevance d'archéologie préventive circonscrite aux travaux affectant le sous-sol, au sens de l'article L. 524-2 du code du patrimoine[78]. Selon une estimation de la DEB, un montant de la redevance additionnelle égal à 0,25 € par mètre carré de surface telle que définie à l'art L. 524-7 du code du patrimoine procurerait une recette estimée à 50 M€. Cette taxe appliquerait une valeur forfaitaire à l'emprise du projet d'aménagement.

3.1.3. Il est proposé de prévoir a minima une part régionale à la taxe d'aménagement, voire transférer taxe et compétence ENS des départements aux régions

Un rapport de l'IGF et du CGEDD[79] a suggéré en 2011 d'élargir la possibilité pour les régions de bénéficier des ressources de la taxe d'aménagement. L'Île-de-France est actuellement la seule collectivité régionale qui bénéficie de cette taxe. Dans son avis n°8 du 13 février 2014, le Comité pour la fiscalité écologique a recommandé de faire évoluer le partage des ressources fiscales entre collectivités territoriales pour contribuer à un meilleur équilibre entre les ressources affectées aux équipements et infrastructures et celles en faveur du capital naturel. Un amendement a été déposé dans le cadre de la loi NOTRe puis rejeté.

Le rapport du CGEDD de juillet 2016 recommandait *à la DGALN de « diminuer le plafond de la part départementale de la taxe d'aménagement et d'ouvrir la possibilité aux conseils régionaux d'instituer une part régionale équivalente à cette réduction pour contribuer au financement de leurs actions au bénéfice de la biodiversité ».* Afin de respecter le principe d'isofiscalité, ce rapport a proposé de ramener le plafond de la part départementale à 2% et d'ouvrir la possibilité aux conseils régionaux d'instituer une part régionale plafonnée à 0,5%, sauf pour la région Île-de-France où le plafond serait de 1,5 % pour tenir compte de la situation antérieure.

Selon le rapport du CNB de 2020, il convient de s'assurer de l'utilisation effective des recettes de la taxe d'aménagement par les départements sur les politiques en faveur des espaces naturels et de la biodiversité[80], en envisageant la possibilité d'élargir le champ de l'affectation[81] et l'assiette aux régions.

---

78 La redevance d'archéologie préventive est due par les personnes projetant d'exécuter des travaux affectant le sous-sol et qui (i) sont soumis à une autorisation ou à une déclaration préalable en application du code de l'urbanisme, ou (ii) donnent lieu à une étude d'impact en application du code de l'environnement, ou (iii) dans les cas des autres travaux d'affouillement, sont soumis à déclaration administrative préalable selon les modalités fixées par décret en Conseil d'État.

79 Rapport IGF-CGEDD, La fiscalité et la mise en œuvre de la nouvelle stratégie nationale pour la biodiversité, octobre 2011, p. 24.

80 Selon un rapport du gouvernement à l'assemblée nationale (DHUP) de 2019 non paru officiellement, les départements français ont perçu 3 Mds€ de recettes et effectué 2,7 Mds€ dépenses, de 2001 à 2015. Au final, il resterait 300 M€ de recettes non employées à ce jour au titre de la politique espaces naturels sensibles, mais à d'autres usages.

81 L'article L331-3 a ainsi été complété au I afin d'élargir le champ de la taxe d'aménagement à la renaturation : « l) Pour l'acquisition de terrains nus, bâtis ou aménagés et de gisements artificialisés en vue d'y réaliser des travaux de transformation et, le cas échéant, de dépollution, d'entretien et d'aménagement pour leur conversion en espaces naturels par un département, une commune, un établissement public de coopération intercommunale ou un opérateur public, notamment le conservatoire de l'espace littoral et des rivages lacustres, les établissements publics fonciers ou l'agence des espaces verts de la région d'Île-de-France. » (LFI 2021).

Lors de l'examen de la loi NOTRe, la commission du développement durable de l'Assemblée nationale a proposé le transfert de la part de taxe d'aménagement (ex TDENS) des départements vers les régions, mais le projet de loi pour la reconquête de la biodiversité, de la nature et des paysages n'a pas repris cette disposition et s'est limité à demander un rapport au Gouvernement sur les recettes et les dépenses de la part départementale de la taxe d'aménagement.

Il est proposé de procéder à un transfert d'une partie de la part départementale de la taxe d'aménagement des départements aux régions, et d'aligner également les compétences y afférentes. En effet, les régions disposent de compétences à la fois dans le domaine économique, de l'aménagement du territoire et sont chefs de file pour la biodiversité. De plus, en 2023, la gestion des zones Natura 2000 terrestres sera décentralisée de l'État vers les régions. Elles semblent de ce fait beaucoup mieux placées que les départements pour coordonner et financer la politique liée aux aires protégées, notamment des ENS.

Ce transfert permettrait i) de mettre en ligne l'affirmation du chef de filât des régions avec les ressources budgétaires[82], ii) de tirer les conséquences du constat récurrent mis en évidence par de nombreux rapports que les départements sous-dépensent leurs recettes affectées à la biodiversité et iii) de mieux utiliser la taxe affectée à la biodiversité la plus importante.

Proposition n° 6 : [Ministère de l'Économie, des Finances et de la Souveraineté industrielle et numérique, Ministère de la Transition écologique et de la Cohésion des territoires/Direction de l'eau et de la biodiversité] : instituer, a minima, une part régionale de la taxe d'aménagement en diminuant d'autant le plafond du taux départemental de cette taxe et rendre obligatoire la tenue d'un budget annexe pour suivre l'usage de la taxe. Une option alternative consisterait en un transfert total de la taxe d'aménagement des départements aux régions avec les compétences afférentes.

La recommandation de budget annexe a déjà été effectuée pour les départements par de nombreux travaux, notamment le rapport de revue de dépenses sur les PNR et les ENS de 2017 où la principale préconisation de la mission portait sur la nécessité d'imposer la pratique de budgets annexes afin que soient objectivés ex ante les potentiels déséquilibres entre besoins et taxe, et identifiées d'éventuelles provisions destinées à financer des investissements que peut nécessiter la politique ENS.

3.1.4. Il est parallèlement proposé de créer une « redevance » biodiversité pour les agences de l'eau en s'appuyant sur l'assiette de la taxe d'aménagement

La loi n° 2016-1087 du 8 août 2016 relative à la reconquête de la biodiversité, de la nature et des paysages, en son article 29, a élargi le champ d'intervention des agences de l'eau à la biodiversité terrestre et marine et, en conséquence, a posé le principe d'un élargissement de leurs « redevances » aux atteintes à la biodiversité, sans pour autant à ce stade instaurer de nouvelle taxe. Lors du débat parlementaire sur le projet de loi de finances pour 2018, le gouvernement s'est engagé à examiner l'opportunité de compléter les redevances définies aux articles L. 213-10 et suivants du code de l'environnement par une ou plusieurs « redevances » assises sur l'usage du milieu marin et la dégradation de la biodiversité afin d'appliquer le principe « les pressions sur la biodiversité paient pour la biodiversité », selon le modèle « l'eau paie l'eau ».

[82] Dans cette configuration, la région Ile-de-France qui bénéficie déjà seule d'une part régionale de taxe d'aménagement verrait cette part augmentée de celle des départements qui la composent.

Dans son rapport de juillet 2016, le CGEDD préconisait d'avoir, de préférence, recours à une taxe additionnelle à une taxe existante, à savoir la taxe d'aménagement. Il semble logique que les moyens complémentaires proviennent d'une taxe affectée existante. Les recettes additionnelles de taxe d'aménagement constitueraient un financement à destination des agences de l'eau au titre de l'extension de leurs missions d'intervention à la biodiversité et aux milieux marins. Le taux de la taxe additionnelle pourrait être déterminé par les comités de bassin, ce qui ouvrirait la possibilité de modulations tenant compte de la pression exercée par l'urbanisation sur la biodiversité.

Du point de vue du rendement et d'autres critères d'évaluation (simplicité notamment), les « redevances » des agences de l'eau et la taxe d'aménagement constituent les options les plus efficaces. Tous les travaux sont convergents sur ce point depuis 2016, y compris les conclusions récentes du groupe de travail du CNB en 2020 sur le financement de la SNAP qui indiquait la nécessité de « *créer de nouvelles redevances des agences de l'eau associées à un relèvement du plafond des agences* » ou celles du groupe de travail du Comité pour l'économie verte (CEV) « redevances de l'eau » sous la direction du député C. Jerretie et du sénateur A. Richard.

Pour rappel, le besoin de financement annuel pour la gestion de qualité des aires protégées dès **2022** est estimé par la mission à **1 240 M€.** En 2030, il est estimé à **1 530 M€** dont 770 M€ (50%) pour la protection forte dans le cas du **scénario « bas »** (10% terre-mer) de la SNAP et **1 850 M€** dont 1 115 M€ (60%) pour la protection forte dans le cas du **scénario « haut »** de la stratégie en faveur de la biodiversité de l'Union européenne (10% terre, 10% mer). Si l'on considère l'enveloppe moyenne de financement actuel de 600 M€, **il serait nécessaire de mobiliser annuellement 650 M€ supplémentaires pour atteindre un objectif de gestion « de qualité » au sens de la SNAP, dès 2022, et entre 900 M€ (scénario SNAP) et 1 250 M€ (scénario UE) en 2030**.

Dès 2023, la taxe de séjour pourrait être mobilisée pour un montant de l'ordre de 170 M€/an (voir 3.2) et la taxe d'aménagement pour un montant supplémentaire de 480 M€/an.

Selon un rapport du gouvernement à l'assemblée nationale de 2019 basé sur une enquête auprès des départements, le taux moyen départemental de perception serait de 1,8% pour un taux plafond de 2,5%. En se basant sur le montant collecté en 2018 (500 M€), la taxe d'aménagement devrait être augmentée de l'ordre du taux actuel (1,8%) pour avoir un rendement supplémentaire de 480 M€, ce qui suppose de **relever son plafond à environ 3,6% au lieu de 2,5%.**

Il est en outre proposé de créer une nouvelle redevance affectée aux agences de l'eau, assise sur la même assiette que la taxe d'aménagement, d'un taux de l'ordre de 1,8% au maximum[83] afin de répondre aux besoins actuels des aires protégées. Ce taux devrait encore être relevé en 2030 pour répondre aux besoins accrus des aires protégées, et en tenant compte de la mobilisation croissante des financements privés.

Il est dès lors proposé de combiner ces deux approches en permettant aux agences de l'eau de se voir affecter une part de taxe d'aménagement.

[83] Selon les arbitrages effectués pour affecter le produit supplémentaire aux départements, régions ou agences de l'eau.

<u>Proposition n° 7</u> : [Ministères de l'Économie, des Finances et de la Souveraineté industrielle et numérique, Ministère de la Transition écologique et de la Cohésion des territoires/Direction de l'eau et de la biodiversité] : à produit total constant pour les agences de l'eau, instaurer une « redevance » assise sur les changements d'affectation des sols portant atteinte au patrimoine naturel et à la biodiversité permettant de contribuer au financement de l'extension du périmètre d'intervention des agences de l'eau à la biodiversité terrestre et de diminuer à fiscalité globale constante les redevances pour pollution de l'eau d'origine domestique et modernisation des réseaux de collecte. Cette « redevance » aurait la même assiette que la taxe d'aménagement et serait d'un taux maximal de 1,8%.

La mission souligne que cette option ne permet pas de dégager des financements supplémentaires pour les outre-mer, les offices de l'eau ne disposant pas de compétence biodiversité. Un examen supplémentaire de cette question doit être mené.

3.2. Flécher obligatoirement une partie de la taxe de séjour vers les aires protégées sources de revenus touristiques

La taxe de séjour régie par le Code général des collectivités territoriales (art. L2333-26 à L2333-47 et R2333-43 à R2333-57) est instituée de manière facultative à l'initiative des communes et établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) réalisant des dépenses de nature à favoriser la fréquentation touristique, dont la réalisation d'actions de protection et de gestion de leurs espaces naturels[84]. En 2020, 13 500 communes (soit 40% des communes françaises) ont leur territoire recoupant en tout ou partie au moins une aire protégée (parc national, parc naturel régional uniquement). Sur ce territoire, la taxe de séjour est perçue soit directement par les communes (104 M€, soit 29% de la taxe de séjour totale perçue en France de 364 M€), soit par les EPCI[85] ayant la compétence touristique.

Actuellement, la taxe de séjour est perçue à 69% de son taux plafond[86], l'augmentation des tarifs pourrait mobiliser des financements accrus pour les aires protégées en cohérence avec l'attractivité de ces territoires pour le tourisme.

Le cas de la réserve naturelle nationale des Gorges de l'Ardèche[87] montre en effet que 55% des touristes interrogés sont venus motivés par la nature et que pour 1 € de fonds publics investi en 2014 dans la gestion de la réserve, 54 € de retombées économiques sont générées.

---

84 Article L2333-27-Dans les communes qui ont institué la taxe de séjour ou la taxe de séjour forfaitaire au titre des actions de protection et de gestion de leurs espaces naturels, le produit de la taxe peut être affecté, sous réserve du même article L. 133-7, aux dépenses destinées à favoriser la protection et la gestion de leurs espaces naturels à des fins touristiques. Lorsque ces communes sont situées, dans leur intégralité ou en partie, sur le territoire d'un parc national ou d'un parc naturel régional géré par un établissement public administratif, le produit de la taxe peut être reversé par la commune ou l'établissement public de coopération intercommunale à l'organisme gestionnaire du parc, dans le cadre d'une convention.

85 Le montant perçu sur ces territoires via des EPCI exerçant la compétence de tourisme, n'a pu être isolé par la mission, la totalité des produits n'étant pas perçue uniquement sur le territoire des communes de recherche.

86 En moyenne non pondérée par les revenus générés par chaque catégorie d'hébergement.

87 Vertigo Lab, Réserves naturelles de France, valeurs ajoutées des réserves naturelles, synthèse des études de cas, juin 2016.

Encadré 11 : Travaux concluant à un recours accru à la taxe de séjour pour les aires protégées

Le **rapport de Guillaume Sainteny de 2012**[88] recommande de rendre obligatoire l'institution de la taxe de séjour au titre des actions de protection et de gestion des espaces naturels à des fins touristiques et d'accroître l'affectation du produit de la taxe de séjour aux espaces naturels.

Le **Comité pour la fiscalité écologique** a recommandé dans son avis n°8 du 13 février 2014 d'étudier l'introduction d'une composante environnementale dans la taxe de séjour.

Le **groupe de travail sur le financement de la SNB en 2021** propose d'instaurer sur la taxe de séjour une taxe additionnelle régionale de 10 % à la taxe de séjour affectée soit à l'agence régionale de la biodiversité lorsqu'elle existe, ou, à défaut, aux politiques régionales de protection et de gestion des espaces naturels et des continuités écologiques.

Une affectation obligatoire d'une part de la taxe de séjour vers les gestionnaires d'aires protégées permettrait **de recueillir de l'ordre de 170 M€**[89] **dans les communes ou EPCI dont le territoire recoupe une aire protégée (voir le calcul annexe 8)**. Le montant potentiellement mobilisable dans les communes limitrophes ne peut être calculé, le montant de la taxe de séjour mobilisé par ces territoires n'étant pas connu par la mission.

Tableau 13 : Estimation du produit potentiel de la taxe de séjour à affecter aux gestionnaires d'aire protégée

Items	Commune dont le territoire recoupe au moins une AP en protection forte	Commune limitrophe d'une commune avec au moins une AP en protection forte	Commune dont le territoire recoupe une AP autre qu'en protection forte	Commune limitrophe d'une commune comportant au moins une AP autre qu'en protection forte	Total
Part de la taxe de séjour[90] à affecter obligatoirement au gestionnaire de l'AP	50%	25%	20%	10%	
Produit de la taxe potentiellement perçu sur le territoire national recoupant une AP	107 M€	nc	64 M€	nc	171 M€

Source : Mission.

Proposition n° 8 : [Première Ministre] : modifier l'article L2333-27 du Code général des collectivités territoriales afin d'affecter obligatoirement une part du produit de la taxe de séjour à l'ensemble des gestionnaires des aires protégées qui recoupent le territoire des communes, selon un coefficient variant en fonction de la proximité du territoire et de la présence ou non d'une aire de protection forte.

88 Centre d'analyse stratégique, les aides publiques dommageables à la biodiversité, rapport de la mission présidée par Guillaume Sainteny, 2012.

89 Ce montant est basé sur la perception en 2020 et corrigé pour : 1) ajouter la part des intercommunalités recoupant tout ou partie des aires protégées (50% du total perçu) ; 2) tenir compte de la diminution de 28% en 2020 par rapport à 2019 du produit de la taxe (+28%) ; 3) passer à 100% le taux de perception (77% en 2020) ;4) passer à 100% du plafond le tarif (69%/plafond en 2020) et 5) répartir la perception selon les proportions actuelles entre communes/EPCI recoupant une aire de protection forte (40%) et autre (60%).

90 Perçue soit par la commune soit par l'EPCI d'appartenance de la commune.

3.3. La réduction des subventions nocives à la biodiversité

Les mesures défavorables à la biodiversité ont été identifiées à partir du rapport sur l'impact environnemental de l'État[91] et le tome II des voies et moyens relatif aux dépenses fiscales de l'État.

3.3.1. Un préalable : réduire les crédits et dépenses fiscales nocives à la biodiversité

En retenant les éléments présentant un impact défavorable sur la biodiversité **à l'exclusion de tout autre impact favorable sur l'environnement** (pollution, eau, climat, déchets), le montant des crédits et dépenses fiscales défavorables à la biodiversité est de **1 456 M€** (dont 934 M€ de dépenses fiscales et crédits d'impôt et 522 M€ de crédits budgétaires)[92].

Les montants les plus importants sont notamment les crédits de l'Agence de financement des infrastructures de transport de France (AFITF) pour la construction de routes (386 M€), les crédits d'impôt « Prêt à taux zéro » et « Prêt à taux zéro renforcé PTZ+ » (321 M€), les dépenses fiscales de réductions d'impôt sur le revenu en faveur de l'investissement locatif intermédiaire (dispositifs Duflot et Pinel) (276 M€), les dépenses fiscales liées au taux de 10 % dans le secteur du logement locatif social pour les opérations qui ne sont pas éligibles au taux réduit de 5,5 % (177 M€).

Cela illustre comment l'objectif de défense de la biodiversité se heurte à celui de construction des infrastructures routières et du logement.

<u>Proposition n° 9</u> : [Ministère de l'Économie, des Finances et de la Souveraineté industrielle et numérique] : compte tenu des conclusions du rapport IGF-CGDD de novembre 2019[93] sur le dispositif Pinel, gager les besoins supplémentaires de financement des aires protégées sur le budget de l'État par la suppression d'un montant équivalent de dépenses fiscales Duflot/Pinel.

Encadré 12 : Conclusion du rapport IGF CGEDD de 2020 sur le dispositif Pinel

Plusieurs éléments invitent à faire évoluer significativement le dispositif « Pinel » : un objectif de ciblage de l'offre locative intermédiaire qui n'est pas atteint en raison d'un système de modération des loyers inefficace, d'un dispositif peu pilotable au niveau territorial et faiblement adapté aux besoins locaux différenciés en matière de logement, des effets de distorsion sur le fonctionnement du marché de l'immobilier (copropriétés dégradées, effets inflationnistes sur les prix du foncier) et d'un coût élevé et en croissance pour les finances publiques à hauteur de 800 M€ en 2017 et jusqu'à 2 Mds€ en rythme de croisière.

[91] La méthode de classification établie dans le premier document permet de rendre compte de l'aspect multidimensionnel de l'environnement en notant l'impact des dépenses sur six axes environnementaux, inspirés de la taxonomie des activités au niveau européen : « Atténuation climat », « Adaptation climat », « Eau », « Déchets », « Pollutions », « Biodiversité ».

[92] Rapport vert, PLF 2022.

[93] Rapport IGF N° 2019-M-036-05

3.3.2. Les dépenses fiscales favorables à la biodiversité restent marginales et peu mobilisées

S'agissant des dépenses fiscales favorables à la biodiversité, elles figurent dans l'annexe répartissant les dépenses fiscales par mission/programme, au titre du programme 113 sur les paysages, l'eau et la biodiversité et ce pour un montant de moins de 10 M€[94] au tome II des Voies et Moyens.

Les dispositifs ayant pour objectif de compenser partiellement les conséquences de la création des zones Natura 2000 et des contraintes pesant sur les zones humides et cœurs de parcs se révèlent très faiblement incitatifs (2019 : 1 M€, 2020-22 : 0 M€). Les avantages fiscaux pour les particuliers réalisant des travaux d'entretien ou de restauration sur des espaces naturels remarquables sont également très peu mobilisés (2019-2021 : entre 60 et 74 ménages) et ont été supprimés par l'article 10 du projet de loi de finances pour 2022.

La seule mesure plus utilisée porte sur l'exonération de droits de mutation à titre gratuit en faveur des successions et donations intéressant des espaces naturels remarquables (2019 : 9 M€, 2020 à 2022 : 8 M€). L'exonération de la taxe foncière sur les propriétés non bâties (TFPNB) en faveur des terrains situés sur des zones humides n'est quant à elle pas mobilisée.

La mission a été alertée par les réseaux de gestionnaires sur les effets constatés de la fin du remboursement intégral de l'exonération de la TFNB accordée aux souscripteurs de charte Natura 2000, découlant d'un amendement législatif de 2009 au dispositif fiscal datant de 2005 (dégressivité du remboursement par l'État aux communes de leur « manque à gagner »).

L'article 1395E du Code général des impôts prévoit en effet une exonération de la TFNB pour les terrains situés dans un site Natura 2000 faisant l'objet d'un engagement de gestion. Les pertes de recettes pour les communes et EPCI sont compensées par l'État en application de l'article 146B de la loi n°2005-157 du 23 février 2005 et cette compensation a évolué dans ses modalités dans le temps.

L'enjeu financier annuel de cette exonération de TFNB est de l'ordre de 3 M€ pour les communes, dont 1M€ est remboursé actuellement par l'État. La fédération nationale des communes forestières et la fédération nationale des PNR se font activement le relais des petites communes subissant des pertes importantes de rentrées fiscales, notamment lorsqu'une partie significative de leur territoire est occupé par une forêt domaniale, l'ONF étant actuellement le principal bénéficiaire en surface de cette mesure. Cette situation exaspère un nombre croissant d'élus et se révèle contreproductive eu égard à la volonté de l'État d'associer davantage les collectivités à la protection de la biodiversité.

Par ailleurs, afin de compenser la perte de revenu générée par la contraction par un propriétaire d'Obligations Réelles Environnementales (ORE) sur son terrain[95], l'article 72 de la loi de 2016 prévoit que les communes peuvent exonérer ces terrains de TFNB. Les communes qui choisiront de le faire subiront une perte de rentrées fiscales (faible sans doute, mais réelle). Le rapport du gouvernement prévu avant 2018 sur les moyens de renforcer l'attractivité, notamment au moyen de dispositifs fiscaux incitatifs, du mécanisme d'ORE n'a toujours pas été déposé.

---

[94] À noter que certaines dépenses fiscales en faveur de la biodiversité ou des aires protégées peuvent être rattachées à des programmes budgétaires différents non identifiés par la mission.

[95] Note de la FRB, Comment développer les Obligations réelles environnementales (ORE) en France ? mars 2021. Via ce mécanisme, le propriétaire d'un espace naturel peut conclure un contrat avec une personne morale de droit public ou de droit privé agissant pour la protection de l'environnement, faisant naitre à sa propre charge « des obligations qui ont pour finalité le maintien, la conservation, la gestion ou la restauration d'éléments de la biodiversité ou de fonctions écologiques ». Il conserve la propriété de son bien, mais en restreint volontairement l'usage.

Proposition n° 10 : [Ministre délégué auprès du Ministre de l'Économie, des Finances et de la Souveraineté industrielle et numérique, chargé des Comptes public, Ministère de la Transition écologique et de la Cohésion des territoires/Direction de l'eau et de la biodiversité] : restaurer l'intégralité du remboursement par l'État de la perte de recettes des collectivités locales correspondant à l'exonération de TFNB accordée aux souscripteurs d'une charte Natura 2000 et aux souscripteurs d'obligations réelles environnementales.

3.4. Même s'il reste marginal, le financement par le secteur privé doit être rendu plus efficace

3.4.1. De nombreux travaux ont évoqué différentes pistes mais sans chiffrage crédible

Le rapport du CGDD (2018)[96] sur les pistes de financements additionnels des parcs nationaux, identifie parmi tous les mécanismes mobilisables certaines pistes : mobilisation des fonds et programmes européens, mécénat, droits d'accès dans des sites localisés remarquables et en contrepartie de services**.** Toutefois, ni le chiffrage des recettes potentielles, ni les études de faisabilité n'ont été effectués. Le rapport de Vertigo Lab (2018) sur le financement des réserves naturelles, préconise de **consolider les financements publics** et de mettre en place des instruments pour mutualiser des ressources nouvelles : les **fonds européens, le mécénat, les dons et les legs**.

Le rapport de la sénatrice C. Lavarde (2021)[97] préconise de maintenir l'accès aux aires protégées libre et gratuit, mais de **mobiliser une contribution financière des usages « économiques » dans les espaces protégés** (manifestations sportives culturelles), dont le montant pourrait compléter les droits d'inscription. Cette contribution n'aurait pas vocation à s'appliquer aux membres de fédérations de randonnées, ou aux structures associatives, qui ne poursuivent pas de but lucratif.

Le Groupe de travail du CNB (2019)[98], préconise de renforcer l'implication du secteur privé, notamment par la mise en place et l'encadrement d'un mécanisme de fonds public-privé **permettant le déploiement et la sécurisation du mécénat**. Selon le CGDD[99], le choix de l'instrument peut être soit un **tarif d'entrée,** soit une **taxe sur les biens et services consommés dans l'aire protégée** ou **les produits utilisés**. Les réseaux nationaux des gestionnaires d'aires protégées privilégient la piste d'une fiscalité dédiée aux aires protégées (en créant de nouvelles taxes notamment sur l'achat d'articles de randonnées, via les agences de l'eau) et de mieux mobiliser les fonds européens. Ils écartent les solutions de paiement de droits d'entrée dans les parcs par les usagers qui selon eux rencontreraient des difficultés d'acceptation en raison du peu de services offerts par ces espaces et celle du mécénat, qui nécessiterait un investissement important pour une rentabilité assez faible. Le rapport du CGEDD de 2016 sur le financement de la biodiversité, préconise d'explorer la piste de la **mutualisation de la collecte de ces fonds par une fondation reconnue d'utilité publique**.

---

96 Commissariat général au développement durable, Parcs nationaux, quelles pistes de financements additionnels, juin 2018.

97 Christine Lavarde, Sénat, Commission des finances, 30% d'aires protégées en France en 2030 : passer d'un financement labyrinthique à un financement programmatique, septembre 2021.

98 Synthèse des travaux du Comité national pour la biodiversité, groupe de travail « financement des aires protégées », contribution à l'élaboration de la SNAP, 2019.

99 Commissariat général au développement durable, bureau de la biodiversité et des ressources, L'évaluation des services écosystémiques associés aux aires protégées en France, E. Tromeur, août 2021
Commissariat général au développement durable, évaluation française des écosystèmes et des services écosystémiques (EFESE), L'essentiel du cadre conceptuel, 2016

3.4.2. Le parangonnage effectué par la mission confirme la part marginale du financement privé dans les pays enquêtés

L'ensemble des pays européens[100] auprès desquels l'enquête a été réalisée financent leurs aires protégées très largement sur la base de crédits publics. Ainsi, dans un modèle très décentralisé comme celui de l'Allemagne, le financement provient principalement des ressources budgétaires étatiques des Bundesländer. Au Royaume-Uni, la grande majorité des financements provient des « grant in aid », subventions accordées par le gouvernement[101]. La deuxième source de financement des aires protégées provient des financements de l'Union européenne, principalement du FEDER et du FEADER, comme en France, ainsi que pour des montants très inférieurs du programme Life.

Certains pays européens affectent une part de fiscalité aux aires protégées : ainsi les aires protégées espagnoles bénéficient-elles de recettes fiscales directes et c'est également le cas en Suède pour les aires protégées qui relèvent de l'échelon local[102] ou au Danemark où les communes paient une redevance de 25 000 couronnes danoises (3 350 €) chaque année pour leur appartenance aux parcs naturels danois, et peuvent également payer une subvention complémentaire pour le financement du parc.

D'autres disposent de revenus propres : droits d'accès, services, revenus fonciers, etc. et si les aires qualifiées « d'importance nationale » sont parfois autofinancées de cette manière, les autres sont totalement dépendantes des fonds publics. À l'exception de la Croatie, ces revenus privés sont très mineurs.

En dehors de l'Union européenne et des pays associés, on retrouve également majoritairement des financements d'origine publique (Japon, Corée, Chili, Mexique, Nouvelle Zélande, USA).

Certains pays s'appuient sur les droits d'entrée comme financements complémentaires (USA, Chili, Mexique). Des sources de revenus proviennent par ailleurs de « concessions » ou taxes touristiques, liant les activités touristiques réalisées dans les aires protégées à une source de revenus.

Le financement des parcs nationaux américains (National Park Service-NPS) reflète le même équilibre de financement avec deux sources : des crédits budgétaires annuels, d'une part, (3 Mds$ votés par le Congrès soit environ 88% du financement total) et les redevances, dons et autres sources de financement, d'autre part.

Chaque dollar fédéral investi dans le NPS génère 10$ d'activité économique. En 2015, les parcs nationaux ont totalisé 307,2 millions de visiteurs qui ont dépensé 16,9 Mds$, contribuant à 295 000 emplois, 11 Mds$ de salaires, 18,4 Mds$ de valeur ajoutée et une production des biens et services de 32 Mds$ (hébergement n° 1 avec 5,2 Mds$ de CA, suivi des restaurants/bars avec 3,4 Mds$ de CA).

Commissariat général au développement durable, Rapport de première phase de l'évaluation française des écosystèmes et des services écosystémiques, 2018.

[100] La mission a décidé d'intégrer dans cette enquête le Royaume-Uni et la Norvège, même si ces deux pays ne sont pas membres de l'Union européenne. Leurs modes de gestion restent en effet comparables à ceux des pays membres de l'UE à l'exception de l'apport financier constitué par les fonds européens.

[101] 70% pour les parcs nationaux, 85% pour le JNCC (Joint Nature Conservation Committee), organe public chargé de compiler les informations transmises par chaque agence et de conseiller les pouvoirs publics britannique en matière de biodiversité), 90% pour Natural England (Agence anglaise de conservation de la nature).

[102] Les collectivités locales en Suède sont alimentées par l'impôt sur le revenu.

Tableau 14 : Financements des aires protégés dans les pays de l'Union européenne

	Superficie (% territoire national)	Budget / an (M€)	Financements publics (M€)	Financements privés (M€)	Fonds européens (% ou M€)
Allemagne (2020)	15,5% terre 45% mer[103]	570	(État) 104 (Lander) 87	insignifiant	379 M/an
Croatie (2019)[104]	9,3%	78,67	(État) 4,1	(Billets) 44,06 (Services) 26,19	3,75 M/an
Espagne (2019)	36,2% terre 12,3% mer	38,5	(État) 34 (Fiscalité) 2	2,5	67% N2000
Italie[105]	5%		67%	7%	26%
Royaume-Uni (2019/20)	27,8% terre 38,2% ZEE	296,2[106]			0,393M€
Suède	15% dont 10% mer	160	(État) 150	insignifiant	412 M€/an (2014-2020)107
Pologne[108]	19,6% N2000 1% Parcs nationaux	60	(Fonds nationaux et régionaux) 6,8	Droits d'accès 6,35 Revenus foncier	
Norvège[109]	9,7% 17,5%[110]	10,8	100%		

Source : Enquêtes DG Trésor 2021 et 2015.

Pour accroitre leurs ressources propres, certains pays hors UE choisissent de faire payer l'accès aux aires protégées, soit sous la forme de droits d'entrée (Mexique, Chili - 40% du budget global, parcs nord-américains, Japon dans les zones à accès limité en nombre de visiteurs), soit sous la forme de droits d'accès pour des services intégrés dans l'aire protégée (parking, camping). Ainsi, la Corée du Sud a supprimé les droits d'entrée en 2007, mais autofinance environ 6,2% du budget global par les droits d'accès divers. Le Canada vend les places de camping fin mai chaque année. Des pays ont également recours à la mise en place de concessions touristiques (Chili, Nouvelle Zélande) qui permettent des investissements dans les parcs provenant d'autres sources de financement, ou de compensations financières privées liées à la proximité d'activités industrielles avec les espaces protégés (Chili).

[103] Pourcentages pour zones N2000 seulement.

[104] Ce chiffre est issu de l'enquête DG Trésor, mais la Croatie annonce qu'un tiers de son territoire est situé en zone Natura 2000. Cela indique que les territoires Natura 2000 ne sont pas tous intégrés dans les aires protégées croates.

[105] Chiffres issus majoritairement de l'étude du CGDD sur les Parcs nationaux.

[106] Pour 249,3 M de livres sterling converties en € à un taux de 0,84 (le 29/12/2021). Comme indiqué dans l'enquête menée pour le compte de la mission, il n'existe pas au Royaume-Uni de consolidation des différentes ressources. Le montant global présenté dans ce tableau a donc été obtenu en additionnant les budgets du JNCC, de 2 des Agences nationales de conservation de la nature (Angleterre, Ecosse), aucune information n'étant disponible pour le Pays de Galles et l'Irlande du Nord et des Parcs nationaux (qui représentent une part mineure du budget global).

[107] CAP N2000 Suède 2021-2027 https://www.naturvardsverket.se/contentassets/5781ebad94e34a478aa95b7163234b4a/bilaga-1-paf-en-sweden-2021-09-23.pdf

[108] Chiffres issus majoritairement de l'étude CGDD sur les Parcs nationaux.

[109] Chiffres issus majoritairement de l'étude CGDD sur les Parcs nationaux

[110] Pour « surface de la Norvège protégée » sur le site internet du ministère de l'environnement norvégien.

Encadré 13 : le cas du mont Fuji

On citera le cas très particulier du Mont Fuji au Japon où, depuis 2014, une contribution libre est demandée aux visiteurs choisissant d'aller au-delà de la 5ème étape de la montée. A l'issue d'une expérimentation menée en 2013, 34 327 personnes avaient contribué pour un montant total de 34 132 422 JPY (environ 296 803€), utilisé pour la conservation de la nature sur le Mont Fuji, l'amélioration du niveau de sécurité ou les services pour les visiteurs. Depuis, la contribution a été multipliée par plus de 5[111] démontrant la fiabilité et la rentabilité de ce système.

3.4.3. La mobilisation du financement privé pourrait être rendue plus efficace par la création d'une structure de mutualisation

L'étude de parangonnage a montré qu'en Espagne, le ministère de la transition écologique a créé en 1998 une Fondation pour la biodiversité, présidée par la ministre, qui a contribué au financement depuis sa création de 1 900 projets de conservation pour un montant de 231 M€.

D'autres exemples étrangers pourraient également inspirer des évolutions en France, du type le National Trust britannique. Créée il y a 125 ans, cette association exerce des missions de sauvegarde du patrimoine culturel et naturel. Elle bénéficie très largement des dons de ses membres (507 M£ de revenus en 2021 dont 64 M£ de dons et legs) qui en échange obtiennent le droit d'accès aux bâtiments/territoires dont elle assure la restauration et le maintien en bon état. L'abonnement annuel reste modique (70 £). Elle bénéficie également d'autres types de revenus comme par exemple les fermages sur ses propriétés, la vente de produits agricoles, les revenus en provenance des prestations touristiques (hôtels, restaurants, pubs, locations de salles).

Le National Trust dispose du droit d'acquérir des propriétés qui sont ensuite inaliénables et possède 250 000 hectares de terres agricoles, plus de 780 miles de côtes et 500 propriétés historiques, jardins et réserves naturelles. Il a la possibilité de faire des emprunts hypothécaires pour investir dans les restaurations les plus lourdes. Il s'appuie sur un réseau de 50 000 bénévoles, notamment pour les opérations de restauration et d'accueil du public et compte près de 10 000 employés.

Enfin, en France, les conservatoires d'espaces naturels (CEN) ont créé, en 2011, un fonds de dotation, afin de disposer d'un outil juridique adapté à recevoir les dons et legs. Les versements ouvrent droit à des réductions fiscales pour les entreprises et les particuliers. A terme la fondation pourrait être le réceptacle de la compensation carbone. La fondation dispose d'une salariée financée par le ministère de la transition écologique et, à terme, selon la fédération des CEN, 5-6 personnes seront recrutées. Les résultats en terme de collecte de dons et de mécénat en 2021 (0,5 M€, soit 1% des financements des CEN) ne sont pas encore à la hauteur de l'objectif qui est de collecter 10% du budget des CEN.

[111] En 2016, le montant total de la contribution s'élevait à 141 654 381 JPY (environ 1 232 000 €).

La mission propose de mutualiser la collecte des fonds privés pour le financement des aires protégées par une structure nationale dont les statuts juridiques (fondation reconnue d'utilité publique nationale, fonds de dotation, trust ou association) sont encore à comparer. Elle aurait pour objectifs de collecter et redistribuer ces fonds aux gestionnaires d'aires protégées, de former les gestionnaires à mobiliser des financements locaux (redevances, taxe de séjour, ventes, mécénat, etc.), d'appuyer la mobilisation des financements européens par de l'ingénierie et de promouvoir une marque « aires protégées françaises ». En outre, cette structure pourrait également contribuer à faire gagner en visibilité et en communication, auprès du public et des financeurs privés, les différentes aires protégées, notamment par une certification du type liste verte de l'UICN. Une étude confiée à HEC et finalisée en avril 2022 a procédé à une première analyse juridique, évalué les besoins humains et financiers nécessaires pour son démarrage. Le budget initial pourrait être pris en charge par le budget de l'État.

<u>Proposition n° 11</u> : [Ministère de la Transition écologique et de la Cohésion des territoires, Direction de l'eau et de la biodiversité avec l'appui de l'Office français de la biodiversité] : créer une structure du type d'une fondation nationale pour les aires protégées pour mutualiser la collecte des fonds privés (dons et mécénat), former les gestionnaires à mobiliser des financements locaux, appuyer la mobilisation des financements européens par de l'ingénierie et promouvoir une marque « aires protégées françaises ».

Enfin, pourrait être favorisée la création de grands espaces de compensation adossés à des aires protégées dans le but d'appuyer la création et le financement de ces dernières. Ce principe a été appliqué sur le site naturel de compensation de Cossure à Saint-Martin-de-Crau où les travaux menés ont permis de transformer une zone d'agriculture intensive (verger) en un milieu naturel. Dès le début de l'opération, CDC Biodiversité, propriétaire des terrains, s'est engagée à maintenir la vocation écologique du site au-delà des 30 ans. Ce site jouxte la Réserve naturelle des Coussouls de Crau.

<u>Proposition n° 12</u> : [Ministère de la Transition écologique et de la Cohésion des territoires] : favoriser le développement d'espaces de compensation adossés à des aires protégées.

CONCLUSION

À la suite de nombreux travaux mettant en évidence un besoin de financement des aires protégées, il a été fait le choix d'innover sur un plan méthodologique et de calculer les besoins sur la base de coûts standards par écosystème. Cette innovation est passée par une triple mobilisation : i) celle d'un groupe d'experts pour établir des abaques de coûts, ii) celle de l'UMS-PatriNat afin d'extraire des données des aires protégées par écosystème et iii) celle du Pôle science des données de l'IGF pour procéder au calcul des coûts. Malgré les nombreuses difficultés méthodologiques auxquelles la mission s'est heurtée, les résultats mettent en évidence l'importance du besoin de financement (estimé à 1 240 M€/an en 2022, et entre 1530 et 1850 M€ en 2030 selon le scénario) et la nécessité de trouver des ressources dédiées, majoritairement publiques, ceci sans préjudice d'un fort besoin de rationalisation pour mieux gérer le millefeuille d'aires protégées en France et d'une meilleure utilisation des taxes affectées existantes, ni du développement de nouvelles modalités pour attirer les financements privés vers les aires protégées ou améliorer la collecte des fonds européens.

Sans cette amélioration du financement des aires protégées, il sera difficile d'atteindre les objectifs de la SNAP, notamment celui relatif à l'amélioration de la qualité de la gestion, mais également les objectifs prioritaires surfaciques (10% de protection forte) et de répartition des aires protégées au sein du territoire. La difficile atteinte des 10% de protection forte sera amplifiée si l'on considère les objectifs européens, distinguant terre et mer.

Il reste que l'objectif surfacique de 10 et 30% peut être questionné au regard d'autres critères de la SNAP, moins mis en avant et en œuvre, comme la représentativité, la connectivité ou l'efficacité de la protection. En ce qui concerne l'efficacité de la politique visant à enrayer la perte de biodiversité extraordinaire et ordinaire, elle ne peut se mesurer à la seule aune du financement des aires protégées, mais aussi à celle de la réduction des pressions anthropiques partout sur le territoire. Ainsi, l'application d'autres objectifs politiques fixés comme celui de « zéro artificialisation nette » et le financement du développement de la trame verte et bleue seront clés dans le cadre de la mise en œuvre de la stratégie nationale de la biodiversité, dont les aires protégées constituent un maillon essentiel, mais loin d'être suffisant.

À Paris, le 7 juin 2022
Les membres de la mission,

L'inspectrice générale
des finances,



Hélène Pelosse

L'administratrice générale
et membre permanent,



Virginie Dumoulin

La chargée de mission,



Bénédicte Guery

PUBLIÉ

PUBLIÉ

ANNEXES

PUBLIÉ

LISTE DES ANNEXES

ANNEXE I : **LETTRE DE MISSION**

ANNEXE II : **LISTE DES PERSONNES RENCONTRÉES**

ANNEXE III : **CARTOGRAPHIE DES AIRES PROTÉGÉES ET GESTIONNAIRES**

ANNEXE IV : **CARTOGRAPHIE FINANCEMENTS ÉTAT**

ANNEXE V : **CARTOGRAPHIE ET DONNÉES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES**

ANNEXE VI : **CARTOGRAPHIE FONDS EUROPÉENS**

ANNEXE VII : **ÉTABLISSEMENT D'ABAQUES DE COÛTS STANDARD**

ANNEXE VIII : **FISCALITÉ**

ANNEXE IX : **PARANGONNAGE INTERNATIONAL**

PUBLIÉ

PUBLIÉ

ANNEXE I

Lettre de mission

PUBLIÉ

GOUVERNEMENT
Liberté
Égalité
Fraternité

Les Ministres

Réf : D21005140

Paris, le 03 MAI 2021

La ministre de la transition écologique,

Le ministre de l'économie, des finances et de la relance,

Le ministre des outre-mer,

La ministre de la cohésion des territoires et des relations avec les collectivités territoriales

La ministre de la mer,

La secrétaire d'État chargée de la biodiversité,

à

Madame la cheffe de l'Inspection générale des finances

Monsieur le Vice-Président du Conseil général de l'environnement et du développement durable

Objet : mission relative aux moyens des aires protégées françaises

La nouvelle stratégie nationale pour les aires protégées 2030 vise le classement de 30 % des espaces maritimes et terrestres, métropolitains et ultra-marins, comme aires protégées, dont un tiers en protection forte.

Cette ambition pour la biodiversité nous amène à nous interroger sur les moyens de financement au service de ces espaces. En effet, l'accroissement substantiel de la superficie du territoire couverte par les différents niveaux de protection qui composent le réseau d'aires protégées nous renvoie la question des moyens humains et financiers nécessaires à leur gestion et au contrôle du respect de notre ambition environnementale. Ces espaces méritent aussi parfois des investissements importants pour restaurer ou maintenir le bon fonctionnement des écosystèmes, et accompagner la transformation des activités économiques qui s'engagent dans la transition écologique. De nombreux travaux ont été conduits depuis plusieurs années sur la question du financement de la biodiversité en général et des aires protégées en particulier, pour accompagner la mobilisation mondiale sur le sujet.

Afin d'accompagner cette politique ambitieuse, nous vous confions donc une mission visant à :

1. Réaliser une analyse comparative des moyens dédiés aux aires protégées dans les pays européens, afin de nourrir notre réflexion et de nous inspirer des bonnes pratiques

2. Evaluer les besoins nécessaires au bon fonctionnement des aires protégées en fonction notamment des différents niveaux de protection et des règles de gouvernance, notamment territoriales qui s'y appliquent. Vous analyserez notamment les besoins liés au fonctionnement et à l'investissement, en intégrant les efforts financiers réalisés dans le cadre du plan France Relance. Vous intégrerez dans vos analyses :

.../...

PUBLIÉ

a. un bilan relatif aux structures de coûts (dépenses de personnel, fonctionnement et investissement), aux budgets et aux modes de financement des aires protégées ;

b. une cartographie des financements publics (Etat et ses opérateurs, collectivités territoriales, financements européens), et privés contribuant à l'activité des aires protégées.

3. Proposer des pistes permettant le cas échéant, de renforcer les moyens mis en œuvre pour satisfaire les missions des différentes typologies d'aires protégées. Cette analyse sera basée sur une évaluation des besoins humains et financiers, en fonctionnement comme en intervention. Dans ce cadre, vous proposerez aussi des pistes de rationalisation des dépenses et ressources humaines ainsi que d'optimisation des modalités de financement sectorielles et interministérielles. Ces propositions pourront inclure des modifications de la gouvernance des aires protégées dans un objectif de simplification, d'efficacité, et de mutualisations, s'agissant notamment des fonctions supports. Dans ce cadre, vous proposerez aussi des outils destinés au suivi régulier des moyens mis en place pour les aires protégées, ainsi que de leur efficacité.

4. Etudier des scénarios de mobilisations des financements innovants publics comme privés au service des missions des aires protégées. Dans ce cadre, vous expertiserez d'autres leviers financiers, tels que la mobilisation du secteur privé et du grand public. Il s'agira par exemple d'examiner les modalités de contributions volontaires et des usagers, les dispositifs de mécénat, ou comment les services rendus par les espaces protégés peuvent être rémunérés par ceux qui en bénéficient. Ces scénarios devront contenir des analyses sur leur faisabilité technique et leur soutenabilité économique.

Dans le cadre de votre mission, vous examinerez avec une attention particulière les spécificités du financement des aires protégées dans les territoires ultramarins, y compris les collectivités d'outre-mer, en cohérence avec la recommandation à ce sujet du rapport du CGEDD de 2016.

Pour réaliser votre mission, nous vous demandons de procéder à une large consultation de l'ensemble des parties prenantes (collectivités territoriales, associations, gestionnaires d'espaces naturels, entreprises...). Pour conduire vos travaux, vous pourrez vous appuyer sur les services et les opérateurs de la direction générale de l'aménagement, du logement et de la nature (DGALN), de la direction des affaires maritimes (DAM), de la direction du budget (DB), de la direction générale des finances publiques (DGFiP), de la direction de la législation fiscale (DLF), et de la direction générale des collectivités locales (DGCL). Vous pourrez aussi auditionner le ministère des armées dans sa qualité de gestionnaire de foncier public protégé.

Vous établirez un point d'étape de vos travaux sous quatre mois. Vous transmettrez votre rapport définitif sous six mois à compter du lancement de cette mission.

Barbara POMPILI

Bruno LE MAIRE

Sébastien LECORNU

Jacqueline GOURAULT

Annick GIRARDIN

Bérangère ABBA

PUBLIÉ

ANNEXE II

Liste des personnes rencontrées

PUBLIÉ

PUBLIÉ

SOMMAIRE

1. ÉTAT 1
2. COLLECTIVITÉS TERRITORIALES 3
3. GEST. AP 3
4. OPÉRATEURS 3
5. ONG 4
6. PRIVÉ 4
7. AUTRE 5

PUBLIÉ

Annexe II

Statut	Organisme	Contact	Date
1. État			
État	Sénat	Christine Lavarde, sénatrice Angélique Dubus, administratrice commission des finances du Sénat	04/10/21
État	MTE – cabinet ministre	Vincent Hulin, conseiller eau et biodiversité Sylvain Durand, conseiller communication Pierre-Edouard Guillain, conseiller écosystèmes terrestres, chasse et forêts	14/6/21 2/12/22
État	MTE – cabinet secrétaire d'état		14/6/21
État	MTE-direction de l'eau et de la biodiversité (DGALN-DEB)	Olivier Thibault, directeur Sophie-Dorothée Duron, adjointe au directeur Mathieu Papouin, sous-directeur, sous-directeur de la protection et de la restauration des écosystèmes terrestres Fabienne Ricard, sous-directrice de la protection et de la restauration des écosystèmes littoraux et marins	14/6/21
État	MTE-direction de l'eau et de la biodiversité (DGALN-DEB)	Benoît Archambault, chef du bureau des espaces protégés	30/11/21
État	Ministère de la transition écologique (MTE) – conseil général de l'environnement et du développement durable (CGEDD)	Christophe Viret Louis Hubert Patrick Lavarde Catherine Lhôte	23/08/21 4/10/21
État	MTE-CGEDD-Section habitat, cohésion sociale et développement territorial	François Noisette	9/9/21
État	MTE- commissariat général au développement durable (CGDD-SVES-SDEE)	Vincent Marcus, sous-directeur de l'économie et de l'évaluation Eric Tromeur, adjoint au chef du bureau de la biodiversité et des ressources Grégory Obiang Ndong, chargé de mission	31/8/21
État	MTE- commissariat général au développement durable (SDES/SDIE/BSESE)	Élodie Ricaud, chargée de mission comptes économiques de l'environnement Jean-Louis.Pasquier, chef du bureau des synthèses économiques et sociales sur l'environnement	8/10/21

PUBLIÉ

Annexe II

Statut	Organisme	Contact	Date
État	Ministère de l'économie, des finances et de la relance (MEFR)-cabinet du Ministre délégué chargé des Comptes publics	Olivier Morin Clément Larrauri Anne-Céline Imbaud de Trogoff Élise Valetoux Charlotte Gounot	14/6/21
État	MEFR-direction du budget (DB)	Guillaume Bouyt Léa Boudet Yohan Pallier	18/6/21
État	MEFR- direction du budget (DB)	Arnaud Wieber, Chef du bureau des collectivités locales – 5BCL, Direction du Budget	12/7/21
État	MEFR- direction générale des Finances publiques (DGFiP)	Étienne Duvivier, Sous-directeur de la gestion comptable et financière des collectivités locales Jean-Christophe Licandro, adjoint de Catherine Privez, responsable du secteur valorisation, qui participera à la réunion. Marie-Christine Delpech Colonna D'Istria, Cheffe du bureau CL2A, Service des Collectivités locales, DGFIP	6/7/21
État	MCTRCT- Direction générale des collectivités locales (DGCL)	Sous-direction des finances locales et de l'action économique Arnaud Menguy sous-directeur des finances locales et de l'action économique Adrien Meo, adjoint chef bureau concours financier état Karine Ferrant, bureau fiscalité locale Annie Porcheron, chargée de mission taxe de séjour	25/8/21 28/10/21
État	Ministère des Outre-mer (MOM)-cabinet	Baptiste Blanchard, directeur adjoint du cabinet du ministre	15/6/21
État	MOM- direction générale des outre-mer (DGOM-SDPP)	Stanislas Alfonsi, adjoint au sous-directeur des politiques publiques	15/6/21
État	Ministère des armées-cabinet	Sylviane Bourguet, conseillère au cabinet immobilier, infrastructures et développement durable au Ministère des Armée	20/09/21
État	Ministère de la mer-cabinet	Julia Jordan, environnement Raphaëlle Séguin, budgétaire (excusée)	21/6/21

PUBLIÉ

Annexe II

Statut	Organisme	Contact	Date
2. Collectivités territoriales			
Collectivité territoriale	Association des maires de France (AMF)	Gwenola Stephan, responsable de la mission développement durable (MM. Bertrand Hauchecorne et Christian Métairie, co-présidents de la commission de la transition écologique de l'AMF sollicitation rendez-vous non répondue)	9/2/22
Collectivité territoriale	Assemblée des départements de France (ADF) => communautés de France	Alix Mornet, conseillère biodiversité et eau (Mme Valérie Nouvel, vice-présidente du conseil départemental de la Manche, sollicitation rendez-vous non répondue)	9/2/22
Collectivité territoriale	Régions de France (RdF)	Régions de France : Olivia de Maleville, Conseillère Transition écologique Murielle Ribot du service biodiversité de la Région Occitanie, copilote du groupe de travail biodiversité de RdF	24/9/21
3. Gest. AP			
Gest. AP	Parc national Ecrin	Pierre Commenville, directeur	25/6/21
Gest. AP	Réserves naturelles de France (RNF)	Charlotte meunier, présidente Marie Thomas, directrice	30/8/21
Gest. AP	Fédération des Parcs naturels régionaux de France (FPNR)	Éric Brua, directeur Sylvie Gauchet, secrétaire générale	26/8/21
Gest. AP	Fédération des conservatoires d'espaces naturels (FCEN)	Christophe Lépine, président Bruno Mounier, directeur	2/9/21
Gest. AP	Conservatoire du littoral	Agnès Vince, Directrice Matthias Bigorgne , directeur adjoint	31/8/21
4. Opérateurs			
Opérateur	Agence régionale de la biodiversité Occitanie (ARB)	Simon Woodsworth, directeur	21/9/21
Opérateur	Office français de la biodiversité (OFB)	Christophe Aubel, directeur général délégué à la mobilisation de la société Denis Charissoux, directeur général délégué aux ressources Michel Sommier, directeur des aires protégées	7/7/21
Opérateur	Office national des forêts (ONF)	Albert Maillet, directeur des forêts et des risques naturels	21/6/21
Opérateur	Agence française de développement (AFD)	Gilles Kleitz, Directeur du département des transitions écologiques	28/6/21

PUBLIÉ

Annexe II

Statut	Organisme	Contact	Date
5. ONG			
ONG	Fédération des Conservatoires d'espaces naturels (FCEN)	Bruno Mounier, directeur Julie Babin, cheffe de projet	2/9/21
ONG	Humanité et Biodiversité	Bernard Chevassus-au-Louis, président Sandrine Bélier, directrice	29/10/21
ONG	Ligue pour la protection des oiseaux (LPO)	Yves Verilhac, directeur Général LPO Cédric Marteau, directeur du pôle protection Ségolène Travichon, responsable des espaces naturels (excusée)	30/08/21
ONG	Union internationale pour la conservation de la nature (UICN)	Thierry Lefebvre, secrétariat international de l'UICN pdt de la section Europe de la commission aires protégées de l'UICN Trevor Sandwith, Director Global Protected and Conserved Area Programme BIOPAMA Global Coordinator	25/10/21 30/11/21 25/10/21
ONG	Union internationale pour la conservation de la nature (UICN)	Jean-Philippe Siblet, ex-directeur du Service du Patrimoine naturel (SPN) au Muséum national d'histoire naturelle (MNHN), expert UICN certification liste verte	8/12/21
6. Privé			
Privé	Vertigolab, Blueseeds	Thomas Binet, directeur	11/1/22
7. Autre			
Autre	Caisse des dépôts consignation biodiversité (CDCB)	Sophie Ménard, cheffe de projets de la mission, économie de la biodiversité Antoine Cadi, directeur de la recherche et de l'innovation	2/11/21
Autre	Comité national de la biodiversité (CNB)	Fabienne Allag-Dhuisme, vice-présidente (excusée) Jean-David Abel et Eva Aliacar, animateurs du GT aires protégées et du groupe sur le financement du COPIL national	21/6/21
Autre	Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE)	Katia Karousakis, programme biodiversité	24/8/21
Autre	Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE)	Nathalie Girouard, Head of Division, Environmental Performance and Information	21/9/21

ANNEXE III

Les aires protégées en France

PUBLIÉ

SOMMAIRE

1. LES AIRES PROTÉGÉES RÈGLEMENTAIRES 3

1.1. Les parcs nationaux 3
1.2. Les réserves naturelles 5
1.3. Les réserves biologiques intégrales et dirigées 7
1.4. Réserves nationales de chasse et de faune sauvage 8
1.5. Les arrêtés préfectoraux de protection 9
1.6. Les sites classés et les sites inscrits 10

2. LES AIRES PROTÉGÉES CONVENTIONNELLES 11

2.1. Les parcs naturels régionaux 11
2.2. Les parcs naturels marins 12
2.3. Les zones Natura 2000 13

3. LES AIRES PROTÉGÉES PAR MAÎTRISE FONCIÈRE 14

3.1. Les sites du Conservatoire du littoral 14
3.2. Les sites des Conservatoires d'espaces naturels 15
3.3. Les espaces naturels sensibles 17

4. LES AIRES PROTÉGÉES INTERNATIONALES 19

4.1. Sites RAMSAR et autres sites sous conventions 19
4.2. Biens inscrits sur la liste du patrimoine mondial de l'UNESCO et réserves de biosphère 19

5. LES AIRES PROTÉGÉES DANS LES TERRITOIRES D'OUTRE-MER 20

5.1. Les espaces protégés en Nouvelle Calédonie 20
5.2. Les espaces protégés en Polynésie française 22
5.3. Wallis et Futuna 22
5.4. Les TAAF 22

PUBLIÉ

Annexe III

Depuis le 19ème siècle, des modalités de préservation des paysages tout d'abord[1], puis de protection des espèces et des espaces se sont mises en place à l'initiative de différents acteurs. Le premier Parc national est créé en 1913 : le parc de la Bérarde qui deviendra le Parc des Ecrins en 1973. D'autres catégories d'aires protégées sont progressivement créées : les Réserve privée des Sept-Îles[2] (1912) et Réserve nationale de Camargue (1927) préfigurent les réserves naturelles nationales. Le premier parc naturel régional est créé en 1968, sous le nom de Saint Amand-Raimes (Scarpe-Escaut aujourd'hui). Aujourd'hui, les catégories d'aires protégées françaises sont nombreuses et apparaissent enchevêtrées, fruit d'une histoire répondant à la fois aux spécificités des protections à mettre en place et aux conditions locales de mise en œuvre. Certaines aires protégées relèvent par ailleurs de directives communautaires (Natura 2000) ou de conventions internationales (Ramsar, Unesco).

La stratégie nationale des aires protégées, adoptée en janvier 2021, traite de toutes les aires protégées, terre et mer, métropole et outre-mer, quel que soit leur statut ou leur type de gestion. Elle définit une aire protégée comme « *un espace géographique clairement défini, reconnu, consacré et géré, par tout moyen efficace, juridique ou autre, afin d'assurer à long terme la conservation de la nature ainsi que les services écosystémiques et les valeurs culturelles qui lui sont associés* », reprenant la définition élaborée par l'Union internationale pour la protection de la nature (UICN). Dans son annexe I, elle liste les catégories d'aires protégées, en les distinguant selon le milieu, terre ou mer. Pour le milieu terrestre les aires protégées sont les suivantes : parcs nationaux (zones de cœur et aire d'adhésion), réserves naturelles et biologiques, arrêtés de protection préfectoraux (biotopes, habitats naturels, géotopes), réserves nationales de chasse et de faune sauvage, sites du conservatoire du littoral, sites des conservatoires des espaces naturels, parcs naturels régionaux, sites terrestres Natura 2000, sites RAMSAR, biens inscrits sur la liste du patrimoine mondial de l'UNESCO (au titre des zones délimitées par la France en application des instruments régionaux ou internationaux) et réserves de biosphère. Pour le milieu marin, l'ensemble des aires marines protégées figurent à l'article L.334-1 du code de l'environnement[3], qui reprend globalement la même organisation que celle des espaces terrestres.

Il apparait donc que les aires protégées en France recouvrent à minima une quinzaine de types d'aires protégées. Afin de décrire ces différentes catégories d'aires protégées, la mission a choisi de recourir au sein de cette annexe à la classification des aires protégées françaises utilisée par l'UICN[4], par mode de protection (règlementaire, conventionnelle[5], maîtrise foncière, texte international). Les sites Natura 2000 sont classés dans les gestions conventionnelles et non internationales.

---

[1] Le premier espace protégé français de 1 097 ha est créée par décret de 1861 de Napoléon III à la demande des peintres paysagistes de l'École de Barbizon (la « série artistique de Fontainebleau »).

[2] RNN32 située en Bretagne, classée en 1976, qui occupe une surface de 320 ha répartie sur cinq îles principales et protège d'importantes colonies d'oiseaux marins (Fou de Bassan, Macareux moine, Puffin des Anglais, Petit Pingouin).

[3] Parcs nationaux ayant une partie maritime / réserves naturelles ayant une partie maritime / arrêtés de protection des biotopes, des habitats naturels et des sites d'intérêt géologique ayant une partie maritime / parcs naturels marins / sites Natura 2000 ayant une partie maritime / parties maritimes du domaine relevant du conservatoire du littoral / zones de conservation halieutiques / parties maritimes des parcs naturels régionaux /réserves nationales de chasse et de faune sauvage ayant une partie maritime / aires marines protégées créées en application des réglementations de la Polynésie française, du gouvernement et des provinces de Nouvelle-Calédonie et de Wallis-et-Futuna / aires marines ou ayant une partie marine délimitées par la France en application des instruments régionaux ou internationaux auxquels la France est partie.

[4] https://uicn.fr/wp-content/uploads/2016/06/Espaces_proteges.pdf

[5] Les modalités de gestion « conventionnelles » sont également dénommées « contractuelles ». L'UICN utilise le terme conventionnel. Le terme contractuel est souvent utilisé en France. La mission utilisera donc les deux termes qui sont considérés comme équivalents.

PUBLIÉ

Annexe III

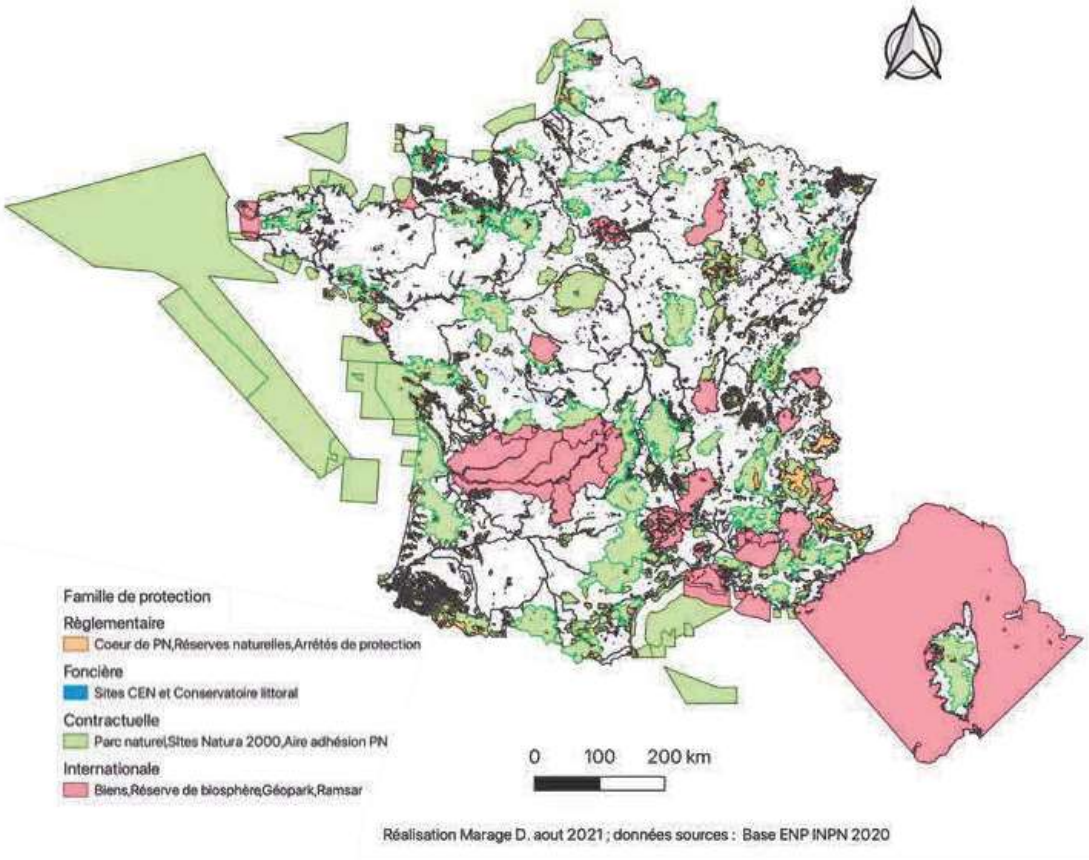


Figure 1. Les 20 statuts d'aire protégée déployés en France métropolitaine (source INPN, 2020)

D'après INPN (2020), il existe peu de recouvrement surfacique (5,5 %) entre les trois familles décrites ci-dessous (Fig. 2).

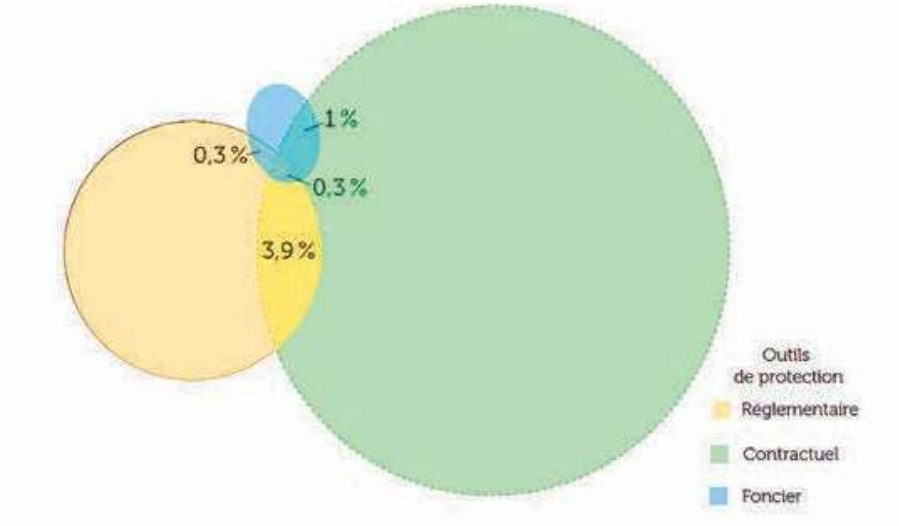


Figure 2. 5,5 % de recouvrement surfacique entre les trois familles de protection (d'après INPN 2020)

Source : INPN 2020

1. Les aires protégées règlementaires

Les dispositifs de protection réglementaire permettent « *d'interdire ou de limiter les activités humaines préjudiciables à la biodiversité remarquable dans les domaines terrestres et marins* ». Ces statuts de protection sont mis en œuvre par un texte réglementaire (décret, arrêté même s'ils relèvent la compétence de collectivités territoriales). Cette approche réglementaire est indépendante du statut foncier de l'espace protégé (propriétés privées comme sites relevant du domaine de l'État ou appartenant à des collectivités locales). Les modalités de gestion varient : libre évolution des milieux naturels, interventions techniques régulières dans les écosystèmes, accessibilité ou non au public. Ces outils de protection **forte** peuvent relever des catégories I à IV de l'UICN.

1.1. Les parcs nationaux

En 1913, le premier congrès forestier international tenu à Paris à l'initiative du Touring club de France valide l'idée de création des parcs nationaux ; l'association des parcs nationaux de France est fondée. Sa première mission est de soutenir le premier parc national français : le parc de la Bérarde (1913) qui devient le parc national du Pelvoux (1923) puis, en 1973 le Parc national des Ecrins.

La France compte aujourd'hui onze parcs nationaux[6] qui s'organisent autour d'un cœur protégé, fortement réglementé, et d'une aire d'adhésion volontaire à la charte du parc national participant de la protection du cœur. Lors de l'adoption de la SNAP, la création d'un 12ème parc national, consacré aux zones humides a été annoncée.

Figure 3 - Les 11 parcs nationaux



Source : site internet des parcs nationaux février 2022

En ne considérant que leurs parties terrestres, les territoires des onze parcs nationaux (cœur et aires d'adhésion) couvrent 4,8 Mha, soit 7 % de la surface terrestre de la France métropolitaine et des cinq départements d'outre-mer. Les cœurs terrestres, considérés comme des protections fortes, couvrent 3,7% de la même surface ; les parcs nationaux sont donc un socle de l'objectif de 10% de notre territoire couvert par une protection forte. Cependant, les cœurs terrestres des parcs métropolitains ne représentent que 0,5% de la surface métropolitaine.

[6] 8 parcs métropolitains (parcs nationaux de la Vanoise, des Écrins, du Mercantour, des Pyrénées, des Cévennes, des Calanques, de Port-Cros et de Forêts (le dernier créé en novembre 2019)) et 3 parcs ultra-marins (parcs nationaux de la Guadeloupe et de La Réunion, parc amazonien de Guyane).

Depuis la loi n° 60-708 du 22 juillet 1960 relative à la création de parcs nationaux, chaque parc national est adossé à un établissement public à caractère administratif. Il est piloté par un conseil d'administration qui règle par ses délibérations les affaires de l'établissement. Composé de représentants des différentes administrations concernées, des collectivités territoriales (conseil régional, conseil départemental, communes) et de leurs groupements, des acteurs locaux, des usagers, du personnel ainsi que de personnalités qualifiées, il élit en son sein un président et deux vice-présidents. L'État n'y est pas majoritaire. Le choix est donc fait d'une gouvernance locale facilitant l'appropriation par le territoire des enjeux.

Les trois principales missions de ces EPA sont :

- la connaissance du patrimoine ;
- la protection de ce patrimoine et l'éducation à l'environnement ;
- le soutien des activités traditionnelles et le développement durable de l'aire d'adhésion.

Les établissements publics de Parcs nationaux ont été rattachés à l'Agence française pour la biodiversité (AFB) par la loi dite de « reconquête de la biodiversité » d'août 2016 (article 22), aujourd'hui reprise au sein de l'OFB. Cela signifie une mise en commun de services et de moyens entre établissements publics, tout en « conservant la personnalité morale et l'autonomie financière » de chacun (article 20), en lieu et place de l'établissement Parcs nationaux de France qui assurait précédemment cette fonction. Une convention de rattachement multipartite est entrée en vigueur en avril 2018 après validation par l'ensemble des conseils d'administration des parcs.

Leur budget global a progressé de 69 à 80M€ entre 2016 (10 parcs) et 2020 (11 parcs). Leur principale ressource budgétaire provient de l'État (66,5 M€ de l'OFB et 5,3 M€ du BOP 113) soit 88 % du financement global des parcs. Les parcs nationaux littoraux bénéficient également de la Taxe Barnier (1%) et des droits portuaires pour le Parc de Port-Cros. Les recettes propres (4%) sont constituées principalement de la vente du patrimoine immobilier, suite aux efforts de rationalisation impulsés par la direction de l'immobilier de l'État, de la vente de produits dérivés, des bénéfices des délégations de service public (refuges en Vanoise, montant faible) et de mécénats (un mécénat national pour l'ensemble des parcs est mis en place depuis 10 ans, chaque parc ayant des partenariats locaux).

Les financements publics sur projet (collectivités territoriales, fonds européens, agences de l'eau) ont augmenté de 195 % entre 2016 et 2020. En effet, les parcs ont acquis des compétences d'ingénierie financière qui leur a permis de réels succès dans les appels à projets. Néanmoins, les freins à la mobilisation de fonds additionnels sont en premier lieu la faiblesse des fonds de roulement et trésoreries des parcs qui limite le recours aux fonds européens. Le compte-rendu d'audition des parcs nationaux par la sénatrice C. Lavarde indique que le statut d'EPA des parcs nationaux rend difficile la levée de fonds privés.

Le montant des dépenses s'établit à 80M€ en 2020, en progression de 15 % depuis 2016, à un rythme sensiblement identique que celui de l'augmentation de la ressource principale (SCSP puis contribution AFB/OFB) qui progresse elle de 13 % sur la période.

Les plafonds d'emplois sont restés globalement stables sur la période 2010-2021 (-4%) malgré les évolutions du périmètre : création du parc national des Calanques en 2012, disparition de l'établissement fédératif Parcs nationaux de France en 2017, et création du parc national de forêts en 2019. Une soixantaine d'emplois ont été transférés entre établissements, entrainant des diminutions parfois très fortes dans certains d'entre eux. Or, les emplois demeurent le premier levier d'actions des parcs nationaux dont les nombreuses missions (connaissance, surveillance et police, éducation, accueil, ingénierie territoriale) requièrent des personnels formés, organisés et déployés au plus près des acteurs locaux.

Tableau 1 – Plafonds d'emplois Parcs nationaux

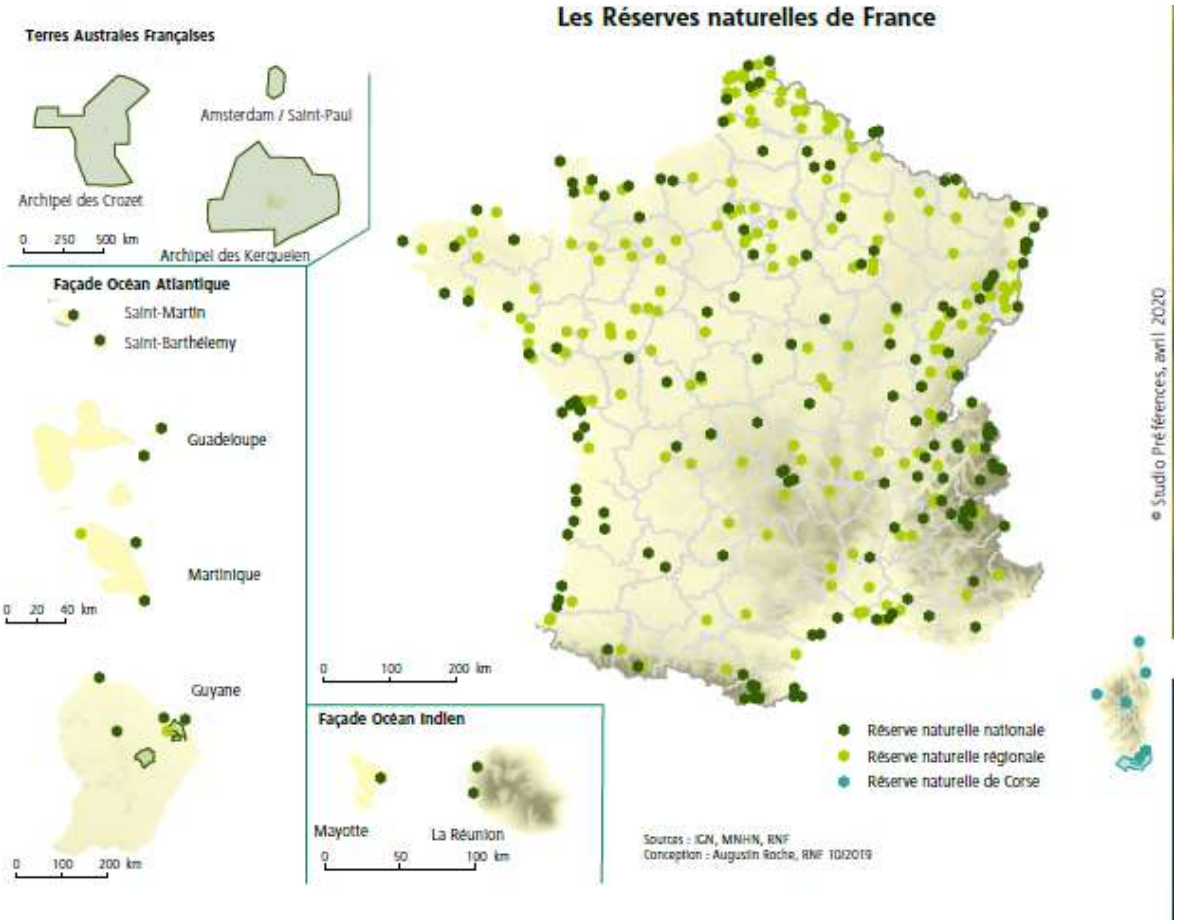
	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2010-2021	2010-2021	2010-2021 (hors PNC et PNF)
Calanques	5	15	23	23	33	40	47	47	50	51	51	54	976 %	48,8	
Cévennes	92	88	88	84,5	82	79,5	78,5	76,5	75,5	75,5	75,5	76,3	-17 %	-15,7	-17,60
Ecrins	107	102	101	98,5	93,5	90	88	87	85	85	85	85,8	-20 %	-21,2	-23,20
Forêts	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	10	20		20,0	
Guadeloupe	71	73	72	71,5	69	69	69	68	68	68	68	69	-3 %	-2,2	-4,00
Guyane	85	86	86	86	85	85,1	85	85	85	86	86	86,8	2 %	1,8	-0,20
Mercantour	93	91	89	85,5	81,5	79	77	76	75	74,5	74,5	75,3	-19 %	-17,7	-19,60
Port-Cros	95,5	94	95	96	92,5	89,5	87,5	86,5	85,5	84,5	84,5	85,3	-11 %	-10,2	-12,20
Pyrénées	86	84	83	80	76,5	74,5	72,5	71,5	70,5	71	71	71,8	-17 %	-14,2	-16,00
Réunion	90	90	89	87	83,5	83,5	82,5	82,5	81,5	80,5	80,5	81,3	-10 %	-8,7	-10,70
Vanoise	88	86	84	81	77	74,5	71,5	69,5	68,5	68,5	68,5	69,3	-21 %	-18,7	-20,50
PNF	42	44	44	46	44,5	43,5	43,5	0	0	0	0	0,0	-100 %	-42,0	
TOTAL ETP	807,5	794	810	793	773,5	764,6	758,5	749,5	744,5	744,5	754,5	774,5	-4 %	-14,00	-106,80

Sources : Documents budgétaires de l'État

1.2. Les réserves naturelles

Les réserves naturelles sont des outils de protection réglementaire sur des territoires terrestres ou maritimes à forts enjeux patrimoniaux. Elles sont des outils de protection forte et à long terme de préservation d'espaces, d'espèces et d'objets géologiques rares ou caractéristiques, ainsi que de milieux naturels fonctionnels et représentatifs de la diversité biologique en France. Elles sont créées par l'État (RNN), les Régions (RNR) ou la collectivité Corse et font l'objet d'un décret de création.

Figure 4 – Les réserves naturelles de France



Source : Portrait 2020 - RNF

Les sites sont gérés par un organisme local en concertation avec les acteurs du territoire qui peut donc être :

- 42% d'associations (CEN, LPO, …) ;
- 51% de collectivités : intercommunalités, communes, conseils départementaux, syndicats mixtes, …) ;
- 6% d'établissements publics (parcs nationaux, AFB, ONF, ONCFS, …) ;
- 1% autres (propriétaires, société, …).

Les sites sont soustraits à toute intervention artificielle susceptible de les dégrader mais peuvent faire l'objet de mesures de réhabilitation écologique ou de gestion en fonction des objectifs de conservation. Les réserves peuvent combiner sur leur territoire différents outils de protection (sites RAMSAR, réserves de biosphère, RBD, RBI, sites du conservatoire du littoral, sites de conservatoires d'espaces naturels, sites Natura 2000, biens inscrits sur la liste du patrimoine mondial de l'UNESCO, arrêtés de protection préfectoraux, …).

La première **réserve naturelle nationale** a été classée en 1961 en région Rhône-Alpes (RN du lac Luitel). En mars 2022, le réseau des réserves naturelles compte 211 réserves naturelles nationales sur une superficie totale de 174,8 Mha répartie sur l'ensemble du territoire français métropolitain (0,3 Mha) et en outre-mer (174 Mha). Les surfaces couvertes par les réserves naturelles sont très variables, de la plus petite (RN géologique du Toarcien, qui conserve deux anciennes carrières à ciel ouvert sur une superficie de 0,61 hectares dans département des Deux-Sèvres) à la RN des terres australes françaises créée en 2006 et étendue en 2016, puis en 2022, qui couvre à elle seule une superficie de 170 Mha.

Les **réserves naturelles régionales** existent depuis 2002. On en compte 185 sur une superficie de 43 000hectares. Celles gérées par la **Corse** ont acquis un statut spécifique et sont au nombre de 14 sur une superficie totale de 87 000 hectares ; elles sont gérées par la Région, par le département ou par l'Office de l'Environnement de Corse et l'Office de la biodiversité ou enfin l'association Finocchiarola des espaces naturels de la pointe du cap Corse.

Le classement en réserve naturelle impose l'organisation d'une gouvernance de la réserve et de sa gestion avec la mise en place d'un comité consultatif de la réserve, la désignation d'un gestionnaire et la rédaction d'un plan de gestion de la réserve naturelle.

Les réserves naturelles sont financées par l'État (Bop 113), les Régions, les Départements et les autres collectivités territoriales (communes, intercommunalités), les agences de l'eau, les fonds européens, du mécénat, des partenariats publics ou privés et des prestations. Le budget global des RN est estimé aujourd'hui à 58 millions d'euros. Il reste relativement stable depuis ces dernières années si on rapporte ce budget au nombre de réserves naturelles constituant le réseau (- 3,6 % de budget global en moyenne en 7 ans). 2021 a été marquée par une avancée significative budgétaire pour les RNN dans le cadre du PLF avec une augmentation de + 6 M€ (2M€ pour intégrer les revalorisations salariales dans les dotations de fonctionnement Bop 113, gelées depuis 2012 ; 3M€ de fonds dédiés à l'éducation et 1M€ consacrés aux projets d'extension et de création de RNN prévus dans le plan Biodiversité). Le budget global des RNN est donc passé de 22M€ à 28M€ (soit + 27,7%). Il n'y a eu aucune augmentation budgétaire pour les RNR et RNC en 2021.

Les dotations RNN sont attribuées sur la base d'une méthodologie commune (méthode coût de gestion de RNN élaboré par le MTE en lien avec Bercy en 2008 et qui sert de référence pour l'ensemble des RNN) justifiant le montant de la dotation attribuée à chaque RNN. Les financements des RNR ne passent pas par une dotation calculée sur une méthodologie commune (coût de gestion) mais sont budgétés en fonction des actions programmées chaque année dans le cadre des plans de gestion.

Les RNN sont dotées en moyenne de 4,1 ETP. Les RNR sont dotées en moyenne de 1,1 ETP.

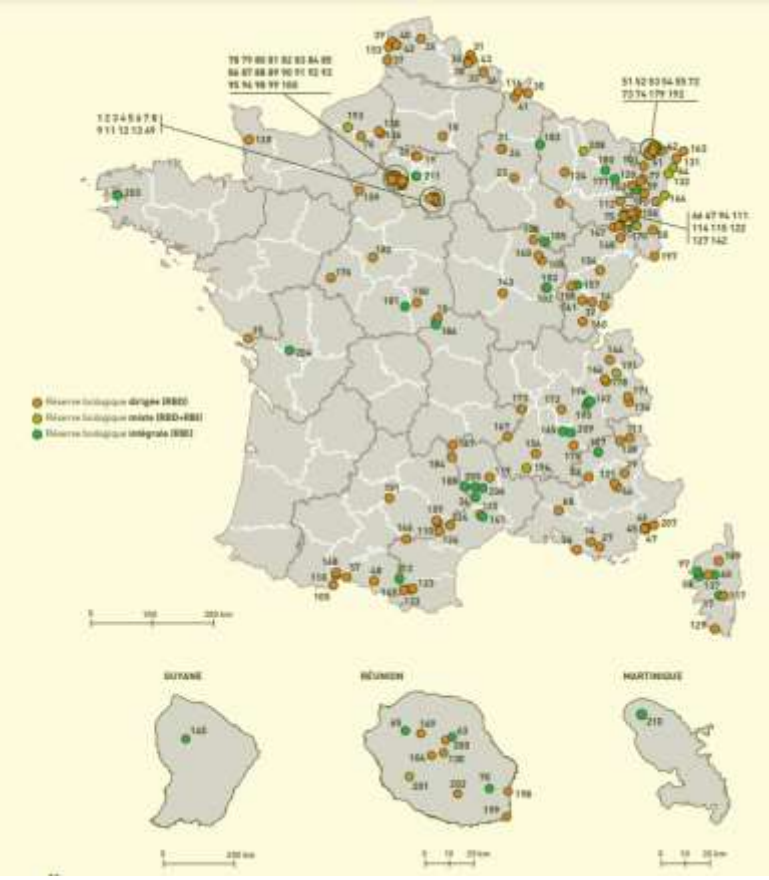
L'animation du réseau est assurée par l'association Réserves naturelles de France créée en 1982.

1.3. Les réserves biologiques intégrales et dirigées

Spécifique aux forêts publiques gérées par l'ONF[7], le statut de réserve biologique existe depuis les années 1950. Il s'agit d'une protection règlementaire spécifique (arrêté ministériel), qui est fonction de la richesse naturelle très élevée de cet espace de forêt. L'arrêté règlemente les usages et accès à la réserve. Elles ne sont donc pas systématiquement fermées. Elles sont désignées de façon illimitée. Ce statut peut intervenir en complément d'un autre statut de protection : il peut servir à la réglementation des usages dans des PNR, des zones Natura 2000 ou être utilisé pour créer une réserve naturelle en zone forestière non domaniale notamment. Une convention nationale entre l'ONF et la fédération des PNR prévoit une telle collaboration. Ce statut peut concerner des tourbières et des zones humides intégrées dans des espaces forestiers.

Le réseau national compte entre 246 et 287 réserves selon que l'on se fie aux chiffres fournis par l'ONF ou par UMS Patrinat, couvrant entre 141 271 ha et 136 454 ha, ce qui correspond à entre 54 372 et 48 520 hectares dans les forêts de métropole et entre 86 899 et 87 934 hectares dans les départements d'Outre-mer. Une cinquantaine de projets seraient en cours d'instruction avec un objectif de création de 5 par an.

Figure 5 – Les réserves biologiques ONF



Sources : données publiques ONF

[7] « *Les forêts publiques couvrent en métropole 4,7 millions d'hectares, soit 8% du territoire national. 1,8 million d'hectares sont des forêts domaniales (propriétés de l'État) et 2,8 millions d'hectares des forêts des collectivités territoriales, principalement des communes. Les départements d'Outre-Mer comptent 6 millions d'hectares de forêts publiques.* » (ONF – Réserves biologiques, des espaces naturels remarquables en forêt publique).

Dans les réserves biologiques dirigées (RDB), l'ONF applique une gestion de conservation d'espèces ou de milieux naturels rares et vulnérables. Elles sont de niveau de classification 4 dans la catégorie UICN.

Les réserves biologiques intégrales (RBI) sont soustraites à la sylviculture et constituent des espaces de forêt en évolution naturelle (non gérés). Elles sont de niveau de conservation 1a dans la classification UICN. Ces espaces sont intégrés au cœur des espaces forestiers. La surface des RBI varie d'une cinquantaine à plus de 2 500 hectares, à l'exception de la plus grande qui se trouve en Guyane et dépasse 60 000 hectares[8].

Un comité consultatif de gestion est créé localement pour améliorer et/ou valider la gestion de chaque réserve ou d'un groupe de réserves. Une instance nationale - la Commission Nationale des Réserves Biologiques (CNRB) – participe au pilotage de la politique. Des instances régionales – les Commissions consultatives régionales des Réserves biologiques – assistent l'ONF dans la sélection des sites.

1.4. Réserves nationales de chasse et de faune sauvage

La SNAP considère comme des aires protégées les réserves nationales de chasse et de faune sauvage (RNCFS). Si une réserve de chasse et de faune sauvage[9] présente une importance particulière (espèces présentes en diminution, étendue du site ou en fonction des études poursuivies), elle peut être constituée en RNCFS. Un arrêté ministériel est pris nommant le gestionnaire qui doit obligatoirement être un établissement public.

Il en existe 12 dont 10 sont gérées ou cogérées par l'Office français de la biodiversité : Arjuzanx (Landes; 2413 ha)[10], Chambord (Loir-et-Cher; 5459 ha)[11], Caroux-Espinouse (Hérault; 1658 ha), La Petite-Pierre (Bas-Rhin; 2728 ha), et Bauges (Savoie et Haute-Savoie; 4202 ha)[12], Orlu (Ariège; 4243 ha), Golfe du Morbihan (Morbihan; 7358 ha), lac de Madine et étang de Pannes (Meuse et Meurthe-et-Moselle; 1840 ha), lac du Der et des étangs d'Outines et d'Arrigny (Marne et Haute-Marne; 5664 ha), Belledonne (Isère; 2307 ha), Donzère-Mondragon (Drôme et Vaucluse; 1490 ha) et Rhin (Bas-Rhin; 4135 ha). Soit une surface de 43 497 ha[13].

Ces réserves visent à protéger les populations d'oiseaux migrateurs, à assurer la protection des milieux naturels indispensables à la sauvegarde d'espèces menacées, favoriser la mise au point d'outils de gestion des espèces de faune sauvage et de leurs habitats et contribuer au développement durable de la chasse dans les territoires ruraux. La pratique de la chasse y est interdite ainsi que toute autre activité susceptible de déranger la faune sauvage.

---

[8] Début 2016, on comptait :

- en métropole : 157 RBD, 56 RBI et 21 RB "mixtes" RBI + RBD, pour une surface de 24 145 hectares de RBD et 21 868 hectares de RBI.

- dans les départements d'Outre-mer : 9 RBD, 7 RBI et 1 RB mixte, pour un total de 10 007 ha de RBD et 94 582 ha de RBI dont 60 000 en Guyane. (source site du MAA)

[9] Il convient de préciser qu'elles appartiennent à la catégorie des réserves de chasse et de faune sauvage (RCFS) qui sont créées par arrêté préfectoral à l'initiative du détenteur du droit de chasse sur les terrains considérés. Il existe environ 12 000 RCFS. Elles n'ont pas de document de gestion et ne sont donc pas considérées comme des aires protégées. La mission n'en traitera pas ici, mais on mentionnera que l'OFB est co-gestionnaire de 12 d'entre elles, dont 3 en Corse.

[10] Le site est géré par le Syndicat Mixte de gestion des milieux naturel du Département des Landes. Il est également zone Natura 2000 et est en cours de labellisation comme RNN.

[11] Le site est géré par l'Etablissement public industriel et commercial du Domaine de Chambord. Il est également une zone Natura 2000. La subvention pour charge de service publique versées par le Ministère de la transition écologique et solidaire est de 977 000€ (identique en 2019 et 2020) - Dotation de fonctionnement pour Chambord : 0,612 M€ et 0,365 M€ pour le parc de Rambouillet.

[12] Toutes 3 co-gérées avec l'ONF.

[13] La base de données UMS Patrinat recense 11 RNCFS pour 38 000 ha.

Leur budget est donc compris dans celui de leur gestionnaire. Le budget de l'OFB pour les RNCFS qu'il gère ou co-gère représente 1,34 M€ en 2020.

Elles sont gérées par un Comité directeur institué par l'arrêté. Leur directeur est nommé par le Préfet.

1.5. Les arrêtés préfectoraux de protection

Les arrêtés préfectoraux de protection (APP) permettent de prendre toutes mesures, de caractère permanent ou temporaire, de nature à empêcher « l'altération, la dégradation ou la destruction » d'un habitat naturel, d'un géotope ou d'un site géologique. Ils peuvent être terrestres ou marins. Ils représentent 1 082 sites, sur 399 700 ha.

Ils sont au nombre de trois sortes :

- Le dispositif des **arrêtés de protection des biotopes** (APB – articles R411-15 à R411-17 du code de l'environnement), qui permet de protéger depuis 1977 les biotopes des espèces protégées et qui représente la presque totalité des arrêtés (1 072 sites) ;
- Depuis la loi Grenelle de 2010, l'article L411-1 a été complété avec la création :
    - des **arrêtés de protection des sites géologiques ou géotopes** (APG, 4 sites) ;
    - des **arrêtés de protection des habitats naturels** (APHN, 6 sites), dispositif visant à protéger un habitat naturel sans qu'il soit nécessaire d'établir qu'il protège des espèces protégées.

Ils sont un outil d'intervention locale à la disposition du préfet. Ils peuvent être utilisés en transition avant l'intervention d'un outil règlementaire national, pour consolider des mesures de compensation mises en place. Ils peuvent se superposer à une protection déjà existante (40% des superficies des arrêtés de biotopes). Afin de démontrer la nécessité de l'intervention préfectorale, l'APB ou l'APHN doivent reposer sur des éléments scientifiques.

Les dispositifs APB, APHN et APG s'appliquent en métropole et dans les cinq départements d'outre-mer, les collectivités de Saint-Martin et de Saint-Pierre-et-Miquelon ainsi que la collectivité des Terres australes et antarctiques françaises (TAAF). Des territoires sont exclus du champ d'application : la collectivité de Saint-Barthélemy, les collectivités de Nouvelle-Calédonie, de Polynésie française ou de Wallis-et-Futuna, car ces collectivités jouissent d'une compétence locale en matière d'environnement (voir partie 5 de cette annexe).

Les mesures mises en œuvre sont généralement des mesures spécifiques d'interdiction ou de limitation de certaines activités existantes, afin de prévenir leurs effets (exemples : usage du feu, pratiques sportives, dépôts divers, accès au site notamment par des animaux domestiques, travaux, certaines pratiques liées à l'exploitation agricole ou forestière, interdiction de mouillages ou à défaut mouillages écologiques, modalités de pratiques de la pêche professionnelle ou de loisir, etc.). La loi n'a pas prévu de dispositif d'indemnisation spécifique à cet outil de protection de la nature mais n'a pas non plus exclu le principe de cette indemnisation. Les articles L. 411-1 et L. 411-2 du code de l'environnement relatifs aux APB et aux APHN ne prévoient pas de mesures de gestion ou la mise en place d'un organe de gestion. Afin de favoriser le dialogue entre les acteurs concernés et la mise en œuvre de l'APP, un organe consultatif peut être mis en place. Le préfet en définit dans l'arrêté les missions et la composition, mais il ne bénéficie d'aucune délégation de pouvoirs.

La mission n'a donc pas considéré ces espaces comme disposant de moyens spécifiques, même si la police y est réalisée par les services de l'État.

1.6. Les sites classés et les sites inscrits

Attachée à la protection des paysages, la politique des sites vise à préserver des lieux dont le caractère exceptionnel justifie une protection nationale par l'usage de servitude d'utilité publique. Cette législation s'intéresse aux monuments naturels et aux sites - « inscrits »[14], « classés », « Grands Sites », « Grands sites de France » - dont la conservation ou la préservation présente, du point de vue artistique, historique, scientifique, légendaire ou pittoresque, un intérêt général. **Les sites classés et inscrits ainsi que les Grands sites sont pour l'instant non comptabilisés en tant qu'aires protégées au sens de la SNAP**, même s'ils sont comptabilisés par l'UICN dans les espaces protégés de la France ; néanmoins le futur décret « protection forte » prévoit la possibilité d'inclure les sites classés en tant qu'aire de protection forte suite à une analyse au cas par cas, ce qui justifie pour la mission leur présence dans cette annexe.

En janvier 2019, 113 ans après la première loi (1906), la métropole et l'outre-mer comptent près de 2 700 sites classés et plus de 4 000 sites inscrits pour une superficie totale de plus de 4 % du territoire national. Le niveau d'exceptionnalité du lieu se reflète de façon croissante avec le type de classification et le niveau de protection afférent.

Le budget consacré par le Bop 113 à l'ensemble de ces sites est de 3,31 M€ en 2021.

Un **« site classé »** est une procédure très utilisée dans le cadre de la protection d'un "paysage", considéré comme remarquable ou exceptionnel (art L 341-1 à 22 du Code de l'environnement). La procédure peut être à l'initiative de services de l'État, de collectivités, d'associations, de particuliers. Le dossier est ensuite instruit par la Direction Régionale de l'Écologie de l'Aménagement et du Logement. Le classement intervient par arrêté du Ministre en charge des sites ou par décret en Conseil d'État (selon le nombre et l'avis des propriétaires concernés).

Tous les travaux susceptibles de modifier l'état des lieux ou l'aspect des sites (par exemple, les travaux relevant du permis de construire) sont soumis à autorisation spéciale préalable du Ministère chargé des sites, après avis de la DREAL, de la DRAC (Service Territorial de l'Architecture et du Patrimoine du département concerné) et de la Commission Départementale de la Nature, des Paysages et des Sites (CDNPS). L'autorisation est déconcentrée au niveau du Préfet de département pour les travaux moins importants.

Les **Grands Sites** sont souvent des sites classés de grande ampleur, dans lesquels le lien étroit entre la qualité paysagère des Grands Sites et la qualité de leurs milieux naturels, exceptionnels pour la biodiversité ou les spécificités géologiques, est avéré. Ainsi, la plupart des sites concernés sont-ils en zone Natura 2000, pour une large partie de leur périmètre. Il est d'ailleurs fréquent que le gestionnaire du Grand Site soit aussi le gestionnaire Natura 2000, les programmes se confortant mutuellement. On peut citer quelques exemples : Marais Poitevin, Sainte-Victoire, Baie de Somme, Gâvres-Quiberon, Camargue gardoise, Gorges du Gardon, Solutré Pouilly Vergisson, Cirque de Navacelles, Massif du Canigou, Dunes de Flandre, Caps d'Erquy et Frehel… Le label « Grand Site de France » a été créé par la loi du 12 juillet 2010 portant engagement national pour l'environnement, dite loi Grenelle 2 (article L. 341-15-1 Code de l'environnement).

[14] Site inscrit : arrêté du Ministre en charge des sites ; information de l'administration au moins 4 mois à l'avance des projets de travaux, production d'un avis par l'Architecte des Bâtiments de France.

2. Les aires protégées conventionnelles

2.1. Les parcs naturels régionaux

Créés comme catégorie d'espaces protégés en 1967, puis par la création du parc Saint-Amand-Raismes en 1968, les parcs naturels régionaux (PNR) sont des territoires reconnus au niveau national et ou international pour leur forte valeur patrimoniale et paysagère dans lesquels l'État et les collectivités territoriales concernées, au premier range la Région, s'engagent dans un projet concerté de développement durable, fondé sur la protection et la valorisation de ce patrimoine naturel, culturel et paysager. Les territoires des Parcs naturels régionaux sont classés par décret et obtiennent la marque « Parc naturel régional ».

Les missions d'un PNR s'appuient sur une charte, élaborée préalablement au classement du parc, dont la durée d'application est de quinze ans. Ils sont créés par les Régions et gérés par un syndicat mixte ouvert chargé de la gestion et de l'aménagement du parc. Ce syndicat regroupe notamment la (ou les) Département(s) concernés et les communes ayant adopté la charte. Les compétences des syndicats mixtes gestionnaires des PNR leur sont attribuées par le code de l'environnement au moment du classement du parc. Ils peuvent en sus disposer de compétences transférées par leurs membres. Une association nationale – la Fédération des Parc Naturels Régionaux – est chargée de l'animation du réseau.

58 parcs naturels régionaux existent en France, dont 2 en Guyane et en Martinique, et il est envisagé de créer 2 parcs par an à l'horizon 2030. Les PNR couvrent 10,1 Mha soit 15 % de la superficie du territoire national terrestre.

On retrouve d'autres aires protégées sur les territoires des PNR. Ils sont d'importants gestionnaires des Réserves Naturelles (50% de la surface terrestre des RNN) et des sites N2000 (19 % des sites N2000) ; 18 des 42 sites RAMSAR français et plusieurs sites inscrits au Patrimoine mondial de l'UNESCO (par exemple les bords de la Loire sur le Parc Loire-Anjou-Touraine) sont dans des PNR. On y trouve également de nombreux sites classés et sites inscrits sur les territoires des Parcs.

Le budget des PNR est d'environ 239 M€/an (chiffre 2020 basé sur 56 parcs), soit environ 4,3 M€/parc/an. Ce budget se divise en une part statutaire constituée pour 69% par les contributions des collectivités membres du syndicat mixte de gestion du Parc, à savoir les régions pour 38%, les départements pour 16%, les Communes et EPCI pour 15%, et une part État de 10% (120 000 euros/parc/an en provenance du P113 du MTE soit 6,7 M/an).

En complément à ce budget statutaire, les Parcs naturels régionaux mobilisent des financements afin de mettre en œuvre des politiques de l'État (réserves naturelles, Natura 2000…) et des politiques régionales, d'animer et d'appuyer des opérations de la charte en lien avec leurs collectivités ou d'autres partenaires. Ce budget dit sur opérations, variable d'un Parc à l'autre et selon les années, représente en 2017, en moyenne 700 000 € par Parc. Une partie vient également de fonds européens.

Enfin, 17 Parcs ont des budgets annexes (5%) pour mettre en œuvre des dispositifs particuliers venant renforcer leur charte : compétences transférées, contrats de rivières, réserves naturelle etc. qui représentent au plan national 8,3 M€.

L'État verse également une subvention à la FPNR (717.000 € et 744.000 €).

Le site de la FNPR annonce qu'ils emploient environ 2000 agents[15], issus à la fois de la fonction publique territoriale et de contrats privés.

[15] Chiffre datant de 2011.

Figure 6 - Les parcs naturels régionaux



Source : site internet de la Fédération des parcs naturels régionaux de France, février 2022

2.2. Les parcs naturels marins

Créés par la loi du 14 avril 2006, les parcs naturels marins sont des espaces protégés en mer (ou « aires marines protégées »). Ils sont un outil de gestion du milieu marin, adapté à de grandes étendues marines. Ils ont à la fois des objectifs de protection, de connaissance du patrimoine marin et de promotion du développement durable des activités professionnelles (pêche, transport maritime, énergies renouvelables…) et de loisirs (nautisme, pêche de loisir, kayak, surf…). Au nombre de 8 (14 Mha)[16], ils sont intégrés dans l'OFB. Le 9ème PNM, celui des Glorieuses, géré par les TAAF, a été transformé récemment en RNN Glorieuses. Il faut y ajouter les sanctuaires marins d'Agoa dans les Antilles[17] et Pelagos en mer méditerranée[18], consacrés exclusivement à la sauvegarde des mammifères marins.

Ils s'étendent de la côte vers le large dans la limite de 200 miles nautiques sur la base d'un plan de gestion qui fixe les objectifs et finalités des parcs à 15 ans.

---

[16] PNM d'Iroise (Bretagne, 3 350 km^2, 2007), PNM du Golfe du Lyon (Occitanie, 4 019 km^2, 2001), PNM des Estuaires picard et de la mer d'Opale (Haut de France, 2 347 km^2,2012), PNM du bassin d'Arcachon (Nouvelle Aquitaine, 420 km^2, 2014), PNM de l'estuaire de la Gironde et de la mer des Pertuis (Nouvelle Aquitaine, 6 500 km^2, 2015), PNM du Cap corse et de l'Agriate (Corse, 6 830 km^2, 2016), PNM Mayotte (Mayotte, 69 468 km^2, 2010), PNM Martinique (Martinique, 47 340 km^2, 2017).

[17] Le sanctuaire Agoa est une aire marine protégée créée en 2010 par déclaration de la France et reconnue au titre du protocole SPAW (Specially Protected Areas and Wildlife) de la convention de Carthagène en 2012. Il a pour objectif de garantir un état de conservation favorable des mammifères marins en les protégeant, ainsi que leurs habitats, des impacts négatifs directs ou indirects, avérés ou potentiels, des activités humaines. Il couvre toute la ZEE (zone économique exclusive) des Antilles françaises, soit une superficie de 143 256 km^2. Ce qui en fait une des aires marines protégées françaises les plus vastes. L'OFB est également gestionnaire direct du sanctuaire Agoa.

[18] Le sanctuaire Pelagos est un espace maritime de 87 500 km^2 faisant l'objet d'un Accord entre l'Italie, Monaco et la France pour la protection des mammifères marins qui le fréquentent.

Ils sont créés par décret. Leur budget est une partie du budget de l'OFB (23,5 M€ en 2020).

En matière de gouvernance, ils sont pilotés par un conseil de gestion, intégrant représentants des acteurs du milieu marin (usagers professionnels et de loisirs, élus locaux, associations de protection de l'environnement, experts et services de l'État). Le représentant de l'État en mer et le préfet du département exercent auprès du conseil de gestion les fonctions de commissaire du Gouvernement. La composition du conseil de gestion est définie dans le décret de création du Parc. Il élabore le plan de gestion du parc et définit les conditions d'un appui technique aux projets des collectivités territoriales qui veulent s'y associer.

2.3. Les zones Natura 2000

Outils fondamentaux de la politique européenne de préservation de la biodiversité, les zones Natura 2000 ont été créées par la Directive 92/43/CEE du 21 mai 1992 modifiée par la directive 97/62/CEE concernant la conservation des habitats naturels ainsi que de la faune et de la flore sauvages. Les sites Natura 2000 visent une meilleure prise en compte des enjeux de biodiversité dans les activités humaines et sont désignés pour protéger un certain nombre d'habitats et d'espèces représentatifs de la biodiversité européenne. La liste précise de ces habitats et espèces est annexée à la directive européenne oiseaux et à la directive européenne habitats-faune-flore.

La France compte 2064 sites. Ils se divisent en 513 zones de protection spéciale au titre de la directives Oiseaux (ZPS) et 1551 zones spéciales de conservation au titre de la directive Habitats (ZSC). Il existe 13 209 communes en 2017 en soutien du réseau. En effet, la France a fait le choix de la désignation et de la gestion des sites Natura 2000 par une politique contractuelle : les sites Natura 2000 sont désignés par l'État, mais leur gestion est déléguée et fait l'objet d'une large concertation. La Loi 3DS vient de décentraliser le pilotage de leur gouvernance et de l'adoption de leurs documents d'objectifs aux Régions pour les sites terrestres[19].

Un DOCOB (document d'objectif) est le plan de gestion qui définit à la fois l'état initial de conservation du site, les objectifs de développement et les mesures pour les atteindre. La mise en œuvre du DOCOB est assurée par l'animateur de site. La charte Natura 2000, élément constitutif du DOCOB, recueille les propositions d'engagements. Elle donne droit à l'exonération de certaines taxes et à accéder à certaines aides publiques.

Le fonctionnement repose également sur la signature de contrats Natura 2000, passés volontairement par les acteurs locaux propriétaires ou gestionnaires de milieux naturels, avec l'État, en vue du maintien ou de l'amélioration de la conservation des habitats ou espèces présents dans le site.

[19] En application de l'article 61, les conseils régionaux se verront confier, à partir du 1er janvier 2023, l'autorité administrative de gestion des sites Natura 2000 exclusivement terrestres (soit près de 88% des sites). Les compétences suivantes seront transférées aux conseils régionaux et à la collectivité de Corse, à la place des préfets de départements : les avis pour les consultations portant sur les périmètres des sites Natura 2000 ; la désignation et l'animation des comités de pilotage ; l'approbation des documents d'objectifs ; la présidence des comités de pilotage et l'élaboration des documents d'objectifs en l'absence de collectivité territoriale porteuse de la démarche ; l'instruction et le contrôle des chartes et exonérations fiscales liées ; la gestion des mesures non surfaciques du FEADER dont les contrats Natura 2000 non agricoles. L'État restera l'interlocuteur institutionnel de la Commission européenne et conservera les compétences suivantes : la désignation de tous les sites assurée par arrêtés ministériels et notifiée à la Commission européenne ; la gestion des sites Natura 2000 mixtes (avec une partie terrestre et une partie marine) et marins ; l'instruction des évaluations d'incidences des projets, travaux, aménagements, sur les enjeux de conservation de l'ensemble des sites Natura 2000 et le contrôle afférent ; la gestion des aides surfaciques du FEADER dont les mesures agro-environnementales et climatiques (MAEC) qui sont essentielles pour la gestion des sites Natura 2000.

La gouvernance des sites Natura 2000 est assurée par les acteurs du territoire au moyen d'un comité de pilotage qui regroupe les représentants des collectivités territoriales. Actuellement 60 % des comités de pilotage sont présidés par un élu.

Néanmoins, le réseau Natura 2000 est piloté par le MTE qui organise deux comités de pilotage chaque année pour définir le programme d'actions de l'année à venir et établir un bilan des actions réalisées en fin d'année. De plus, 40% des sites Natura 200 (700 environ) sont animés par l'un des trois réseaux de gestionnaires d'aires protégées (CEN, RNN, PNR) et les sites Natura 2000 peuvent recouper d'autres types de protection et leur périmètre[20].

Les objectifs et actions de gestion étant souvent convergents ou complémentaires, les relations entre gestionnaires sont généralement fluides et sur certains sites Natura 2000, des expérimentations sur la mutualisation de comités de pilotage ou de plans de gestion sont menées avec d'autres aires protégées qui les recoupent.

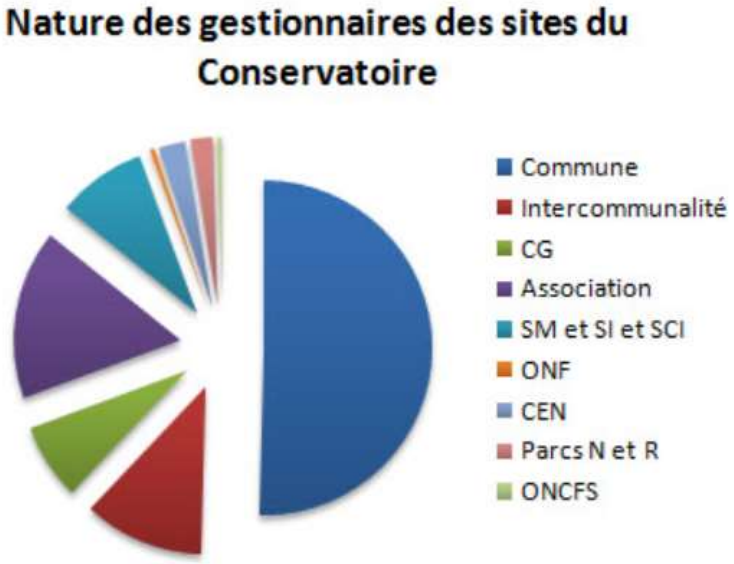
Le budget des zones Natura 2000 est estimé à 166 M€ par an.

3. Les aires protégées par maîtrise foncière

3.1. Les sites du Conservatoire du littoral

La France a fait le choix de préserver une part significative d'espaces naturels littoraux et de les rendre accessibles à tous en confiant au Conservatoire du littoral (EPA crée en 1975) la mission d'acquérir des parcelles du littoral menacées par l'urbanisation ou dégradées pour en faire des sites restaurés, aménagés et accueillants, dans le respect des équilibres naturels. Le Conservatoire est propriétaire des sites qu'il acquiert mais il en confie la gestion aux collectivités locales et aux associations. Il s'agit donc d'une politique partenariale.

La gestion est proposée en priorité aux collectivités locales, parfois à des établissements publics, comme le Parc national de Port-Cros ou, à des associations agréées, comme la Ligue pour la Protection des Oiseaux ou la Société nationale de protection de la nature.



Source : site internet du conservatoire du littoral

[20] 77% des sites Natura 2000 recoupent un autre type de protection (chiffre 2015 A. Chapot 2017).

Actuellement, cela représente 1 260 sites soit 209 000 hectares, mais aussi 1 500 conventions d'usages, dont 1 000 passées avec des agriculteurs, 40 millions de visiteurs et 52 monuments inscrits ou classés monuments historiques. L'objectif du Contrat d'objectif et de performance du Conservatoire, est la protection de 320 000 hectares d'ici 2050.

Une convention de gestion, fixant les droits et obligations de chacun, lie le Conservatoire et le gestionnaire. Un document de gestion, élaboré en concertation avec les partenaires du site, fixe les orientations de gestion, les travaux et aménagements nécessaires, les opérations courantes à réaliser. Le personnel affecté au site peut être commissionné en tant que garde du littoral, investi de pouvoirs de police. Le gestionnaire perçoit les revenus du site et assure le financement des charges. Si la taille du site le justifie, un comité de gestion est mis en place.

Le budget du Conservatoire du littoral représente 50 M€ (acquisition et investissements) auquel s'ajoute 50 M€ par an de budget des différents gestionnaires.

3.2. Les sites des Conservatoires d'espaces naturels

Les 24 Conservatoires d'espaces naturels sont des associations qui gèrent un réseau de 3 800 sites naturels couvrant 145 000 ha en métropole et outre-mer (Nouvelle-Calédonie, Guyane) sur plus de 4 000 communes (soit 1 commune sur 8 en France)[21]. Existant depuis 1974 (CEN Alsace), ils sont reconnus par l'État depuis la loi Grenelle 1 du 5 août 2009. Ils sont regroupés en réseau au sein d'une Fédération des conservatoires d'espaces naturels (FCEN) à l'échelle nationale.

Leur action est fondée sur la maîtrise foncière et d'usage : une grande partie de la surface gérée est contractuelle via conventions et locations avec des particuliers, des collectivités locales ou l'État via des contrats de long terme (>18ans pour environ 600 sites soit 16%) ou de plus court terme (<18 ans pour 2000 sites soit 69%). Les acquisitions ne représentent que 15 900 hectares des surfaces maîtrisées (soit 15% ou 1200 sites).

Les Conservatoires protègent de très nombreux types de milieux naturels, les milieux ouverts représentant la majeure partie d'entre eux, dont 37% de zones humides. Les espaces protégés s'étendent ainsi des îlots rocheux littoraux aux sites de reproduction des chauves-souris, en passant par les tourbières et marais… Ils sont ouverts au public.

La majorité des sites protégés par les Conservatoires font l'objet d'interventions régulières, mais d'autres sont géré par de la non-intervention, des dynamiques naturelles spontanées. Les interventions de CEN s'appuient sur une expertise scientifique et technique, dont l'analyse guide la rédaction d'un plan ou d'une notice de gestion (73% des sites en sont dotés).

Les Conservatoires assurent la gestion des sites en régie ou font appel à des prestataires de service, comme des associations d'insertion ou des entreprises spécialisées. Le partenariat avec les agriculteurs est également très développé : 1200 agriculteurs sont sous contrat sur 900 sites.

Les conservatoires peuvent gérer des réserves et un tiers au moins des sites bénéficient par ailleurs d'une protection réglementaire (Natura 2000, AP, sites du conservatoire du littoral).

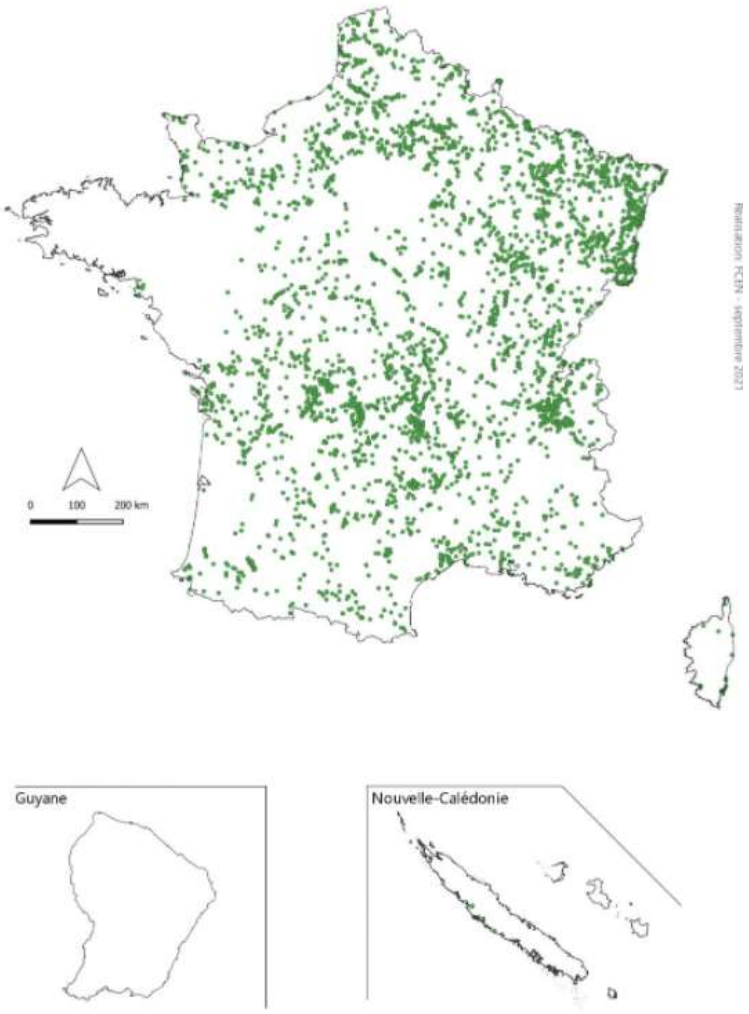
Leur budget représente 57,9 M€ par an[22] (acquisition et gestion). Ils ont environ 1007 salariés, dont la plupart en CDI (86%).

[21] Il est à noter que dans la base UMS-PatriNat utilisée par l'État pour quantifier l'atteinte des objectifs de la SNAP, la superficie des sites des CEN est de 68 000 ha sur 1450 sites. L'écart est dû au fait que les sites sous convention de gestion ne sont pas comptabilisés dans la base de données de l'UMS PatriNat, qui ne comprend que les sites acquis ou gérés par des contrats longs (gérés en maîtrise d'usage).

[22] 61,9 M d'euros est affiché sur le site internet du FCEN (voir graphique introduit).

Le Fonds de dotation[23] des Conservatoires d'espaces naturels a été créé en juillet 2011, afin de disposer d'un outil juridique adapté pour recevoir les dons et legs en nature comme en contributions financières.

Figure 6 - Sites des conservatoires d'espaces naturels



Source : Site de la FCEN (carte des sites 2021).

[23] Les Fonds de dotation, créés par la loi de modernisation de l'économie de 2008, sont des personnes morales de droit privé qui peuvent recevoir et gérer les biens de valeur mobilière ou immobilière qui leur sont cédés, et ceci dans un objectif d'intérêt général.

Figure 7 – Origine des financements du réseau des CEN



Source : site de la FCEN

3.3. Les espaces naturels sensibles

Les espaces naturels sensibles (ENS) ne sont pas considérés comme des espaces protégés par la SNAP, même s'ils sont comptabilisés par l'UICN dans les espaces protégés de la France ; néanmoins le futur décret « protection forte » prévoit la possibilité d'inclure les ENS en tant qu'aire de protection forte suite à une analyse au cas par cas, ce qui justifie pour la mission leur présentation dans cette annexe.

Depuis la loi du 18 juillet 1985, ils sont des dispositifs d'action foncière mis en œuvre par les Départements, initialement issus du droit de l'urbanisme[24], et sont de ce fait financés par la taxe d'aménagement (TDENS). Un schéma départemental des ENS définit la politique que compte mener le département, et une convention fait office de charte de qualité. Près de 80% des départements délèguent la gestion de leurs ENS à l'Office National des Forêts, aux PNR et au monde associatif au travers de conventions, qui peuvent aussi être conclues avec des propriétaires privés. Une subvention leur est versée par le département.

Au total, 4000 sites sont gérés dans le cadre de cette politique par 99 départements, ce qui représente au minimum 200 000 hectares (80 000 acquis), auxquels s'ajoutent 1,2 M d'hectares désignés en zones de préemption[25].

Leur mission est à la fois celle de la préservation des espaces naturels sensibles, et d'ouverture au public desdits espaces. Le Conseil Général dispose d'un droit de préemption, qu'il peut directement exercer ou délégué par substitution au Conservatoire du littoral ou à des communes, voire même à l'État, à un parc national ou régional, à un établissement public foncier ou à l'Agence des espaces verts de la Région d'Ile-de-France.

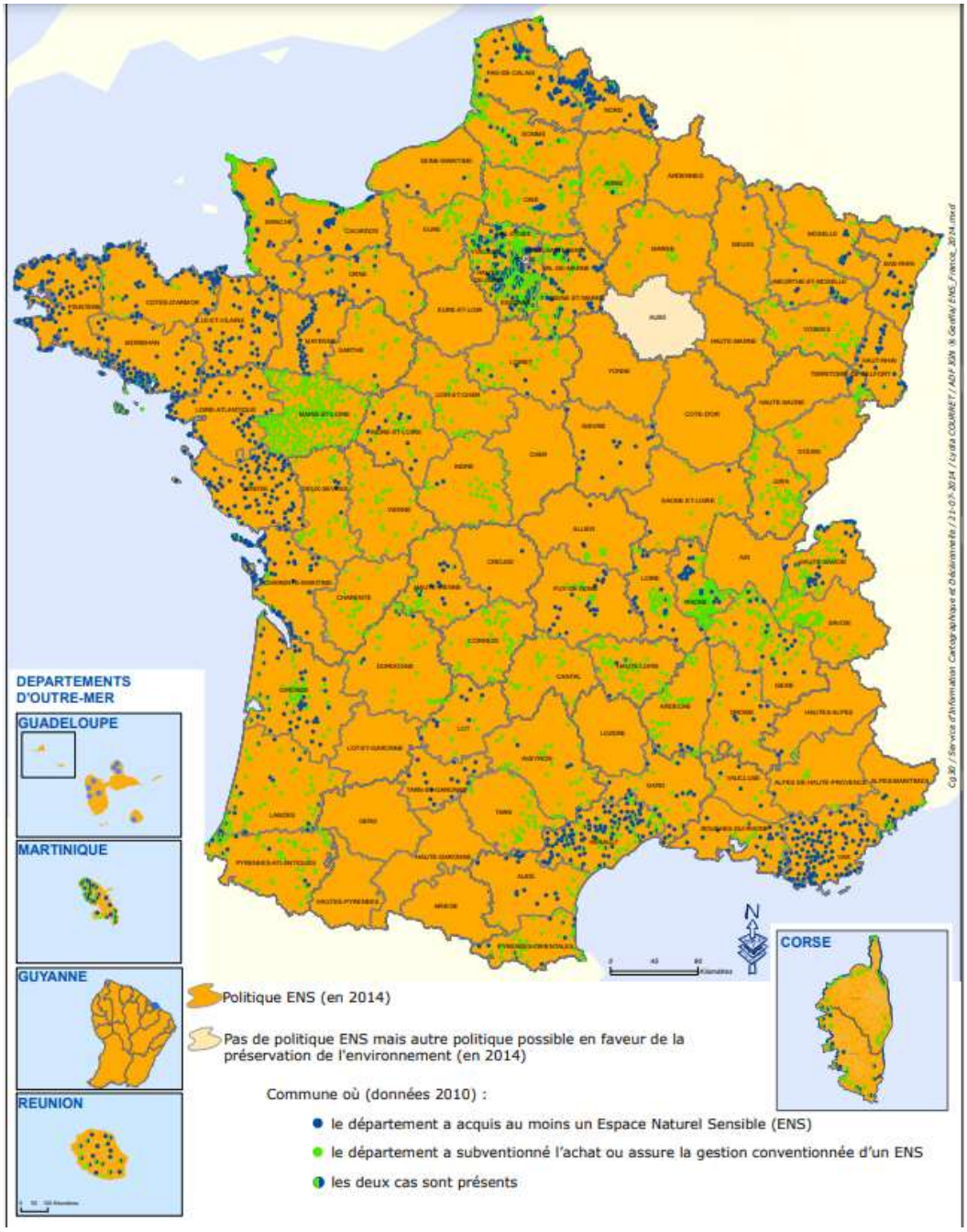
Ce réseau s'articule avec les autres dispositifs de protection existant.

---

[24] « *Ils remplacent la notion de « périmètre sensible », qui est apparue pour la première fois dans un décret en date du 26 juin 1959 pour préserver des espaces naturels de la pression immobilière*. » Source UICN ;

[25] Chiffres issus du site de l'ADF : https://www.departements.fr/wp-content/uploads/2016/11/ENS_2015V1_0.pdf

Figure 8 – Carte des ENS



Sources : site ADF (2016).

4. Les aires protégées internationales

4.1. Sites RAMSAR et autres sites sous conventions

Signataire de la Convention de RAMSAR[26] depuis 1971 (ratifiée depuis 1986), la France s'est engagée à préserver les zones humides de son territoire : 52 sites sont identifiés sur la liste RAMSAR (octobre 2021[27]) en métropole et en outre-mer et s'étendent sur une superficie de 3,75 M hectares[28]. L'inscription sur la liste impose l'existence d'un plan de gestion, l'identification d'un organisme coordinateur et d'un correspondant du site, un comité de suivi du site.

La très grande majorité des sites RAMSAR français ont été créés sur des aires déjà protégées en totalité ou en partie par d'autres statuts (Parc naturel régional, réserve de chasse, sites du Conservatoire du littoral, sites Natura 2000, etc.) ou disposant d'une gestion intégrée. Si le site Ramsar est plus vaste ou plus restreint que l'aire protégée pré-existante ou qu'il recouvre plusieurs aires protégées, il est recommandé d'élaborer un plan de gestion ad hoc pour valoriser ou compléter les documents en usage. Ces sites ne disposent donc pas de budget spécifique relatif à leur appartenance à la liste des sites RAMSAR.

D'autres aires protégées sont désignées au titre des conventions de Barcelone (Méditerranée), OSPAR (Atlantique Nord Est, 27 sites, 1,7 Mha), Naïrobi (Afrique de l'Est), Carthagène (Antilles), CCAMLR (Antarctique), Apia (Pacifique Sud).

4.2. Biens inscrits sur la liste du patrimoine mondial de l'UNESCO et réserves de biosphère

Depuis 1979 (quatre premiers sites protégés), la France a inscrit 49 biens au patrimoine mondial, dont 42 culturels, 5 naturels et 1 mixte. Certains sites occupent des lieux multiples, et donc au total la France possède 319 lieux inscrits au patrimoine mondial. Les lieux naturels sont le Golfe de Porto (Corse - calanche de Piana, golfe de Girolata, réserve de Scandola 1983), le Haut lieu tectonique de la Chaîne des Puys (faille de Limagne 2018), les lagons de Nouvelle-Calédonie (2008), les Pitons, cirques et remparts de l'île de la Réunion (2010) et les Terres et mers australes françaises (2019). Le lieu mixte est le Mont Perdu (Pyrénées – 1997, 1999)[29]. Les volcans et forêts de la Montagne Pelée et des pitons du nord de la Martinique ainsi que les îles Marquises sont sur la liste indicative et devraient obtenir leur classement courant 2022.

L'État (Bop 113) consacre 0,18 M€ de budget en 2020 à ces sites.

Poursuivant l'objectif d'établir un réseau mondial de sites suivant des critères communs, l'UNESCO a mis en place la désignation internationale de « réserve de biosphère ». Elles sont des aires de gestion qui concilient la conservation de la biodiversité avec le développement local dans un objectif de devenir de véritables territoires d'expérimentation du développement durable, dans le cadre des SDG's. Chaque réserve de biosphère est subdivisée en trois types de zones interdépendantes :

---

[26] « *Adoptée en 1971, la Convention de Ramsar est le premier accord multilatéral sur l'environnement (AME) au niveau mondial. Le réseau de Sites Ramsar est celui qui compte le plus grand nombre d'aires d'importance internationale officiellement reconnues dans le monde. Avec ses 2208 sites couvrant une superficie de 210,7 millions d'hectares au 8 juin 2015, il est l'épine dorsale d'un réseau mondial de zones humides qui maintient des fonctions vitales et fournit des services écosystémiques aussi bien à l'homme qu'à la nature*. » Source (4ème plan stratégique RAMSAR 2016-2024).

[27] La dernière inscription est la baie d'Audierne (septembre 2021).

[28] UMS patrinat comptabilise 30 sites sur 2 M d'hectares.

[2929] UMS Patrinat comptabilise 8 sites sur 69 478 742 ha.

- l'aire centrale qui est consacrée à la conservation de la biodiversité et doit donc être dotée d'un statut de protection national ;
- la zone tampon qui cherche à renforcer la protection de l'aire centrale ;
- l'aire de transition, ouverte à des activités diversifiées, pouvant inclure des centres urbains.

On compte actuellement 16 Réserves de biosphère françaises[30], dont trois sites ultramarins (la Martinique, l'archipel de Guadeloupe et la commune de Fakarava en Polynésie française) et 2 Réserves de biosphère transfrontalières (les Vosges du Nord Pfälzerwald, avec l'Allemagne et le Mont Viso avec l'Italie). La France n'a pas défini de statut spécifique pour les réserves de biosphères au niveau juridique national, et elles sont donc superposées à des PNR (Camargue, Corse, Mont Ventoux…), des parcs nationaux (Cévennes, Guadeloupe), ou à d'autres types d'aires protégées sauf en Polynésie française. Le statut apporte surtout une reconnaissance internationale de l'aire protégée.

5. Les aires protégées dans les Territoires d'Outre-mer

5.1. Les espaces protégés en Nouvelle Calédonie

En nouvelle Calédonie, la compétence environnement est détenue par les 3 provinces qui ont défini les normes de protection des aires protégées différentes. Au total, la Nouvelle-Calédonie comporte plus de soixante espaces protégés, dont la première réserve spéciale située sur l'îlot Leprédour date de 1941.

Quatre catégories d'espaces naturels protégés ont été définies par l'article 211-2 du Code de l'environnement de la Province Sud. Calquées sur la classification de l'UICN, il s'agit des réserves intégrales, des réserves naturelles, des aires de gestion durable des ressources et des parcs provinciaux. La RNI proscrit la plupart des activités humaines. La réserve naturelle autorise quelques activités mais interdit la chasse, la pêche, les feux, la collecte, tout déversement ou pollution, interaction avec les animaux. Les AGDR et les parcs provinciaux sont de catégorie 4 à 6 du classement UICN.

Deux parcs assurent la protection réglementaire du grand lagon sud (48 200 hectares), et de la zone côtière ouest (314 500 hectares), inscrits sur la liste du patrimoine mondial, auxquels s'est ajouté en avril 2019 le Parc provincial de Côte oubliée.

44 860 hectares de milieux marins sont protégés sous les trois autres catégories :

- trois réserves intégrales dans la Province Sud : complexe corallien dans le site du patrimoine mondial du grand lagon sud (RNI Merlet établie en 1970 170km^2) et deux autres pour préserver l'avifaune (récif Sèche-Croissant et îlot N'Digoro) ;
- Trois réserves naturelles saisonnières (4 à 5 mois, de septembre à février) ont également été créées[31] et dix réserves naturelles ont été créées pour protéger des mangroves, des sites de pontes de tortues et des récifs-barrières ;
- il existe huit AGDR abritant toutes des installations touristiques et hôtelières.

[30] https://www.mab-france.org/fr/les-reserves-de-biosphere/les-reserves-de-biosphere-francaises/

[31] Afin de préserver une colonie nicheuse de sternes de Dougall, une zone de fraie d'espèces de poissons - dont la loche bleue (Epinephelus cyanopodus) – et une aire de reproduction de la loche ronde à tâches orange (Epinephelus coioides).

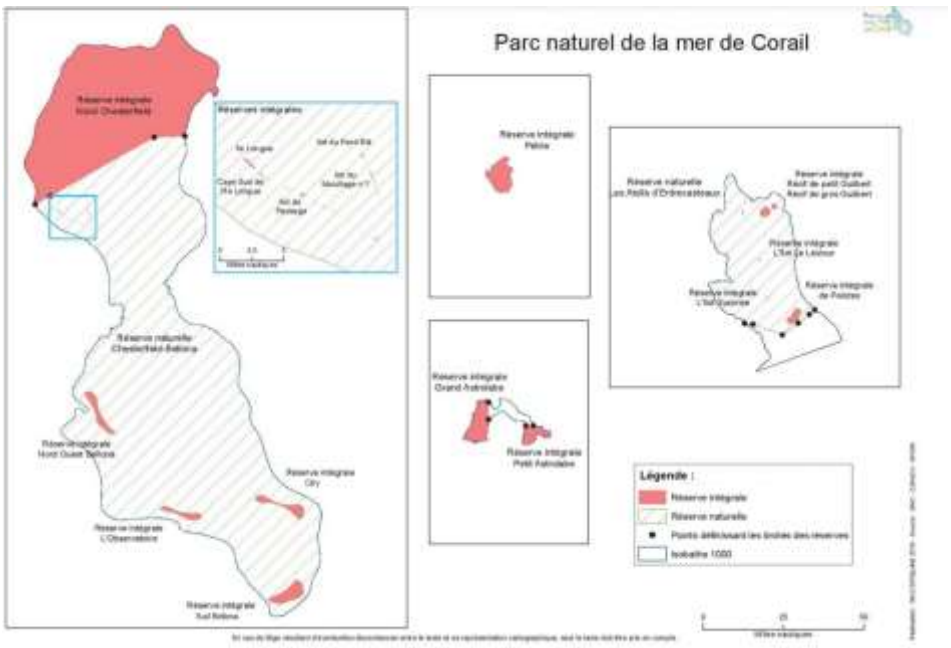
L'article 211-2 du Code de l'environnement de la Province nord distingue six catégories d'aires naturelles, classées en fonction de leur objectif de gestion principal et inspirées de la typologie d'aires protégées de l'UICN :

- réserve naturelle intégrale (= catégorie 1a UICN) : baie de Nékoro protégée depuis 2000 ;
- réserve de nature sauvage : zone naturelle peu ou pas modifiée par l'homme, dénuée d'occupation permanente ou significative (=1b UICN). Quatre RNS ont été établies dans le domaine marin (Wanga Ledane, Whan Denece Pouarape, Péwhane et Dohimen) sur une superficie totale de 5 039 hectares et quatre RNS sur le domaine terrestre (Mont Panié établie en 1960, massif de l'Aoupinié, étang de Koumac et 'île de Pam), pour une surface d'environ 12 000 hectares, majoritairement occupés par la forêt tropicale dense ;
- parc provincial, catégorie appliquée à celui de Hyega en 2009 en mer et est en projet un terrestre mixte (Parc provincial et réserve naturelle) d'environ 2300 hectares est à l'étude sur la côte Ouest ;
- réserve naturelle (=cat4 UICN) ;
- aire de protection et de valorisation du patrimoine naturel et culturel (=cat5 UICN) ;
- AGDR (cat6 UICN) sur le site de HyabéLé Jao sur une superficie de 5753 hectares (2009).

La Nouvelle Calédonie compte d'autres espaces naturels protégés, notamment des lagons et des récifs coralliens, inscrits en 2008 comme bien en série sur la liste du patrimoine mondial de l'UNESCO. Dans les espaces relevant du droit coutumier des chefferies et des clans kanaks, il existe également des réserves de ressources naturelles fonctionnant selon des règles propres. La Nouvelle Calédonie comporte en effet, parallèlement à ses collectivités, huit aires coutumières qui comprennent elles-mêmes des districts coutumiers.

Enfin, la loi climat et résilience a reconnu comme aire protégée française le parc naturel de la Mer de Corail (créé en 2014 avec 1,3 million de km^2) dans lequel 7 000 km^2 de réserves intégrales (atoll de Pelotas et récifs Gilbert) et 21 000 km^2 de réserves naturelles (Chesterfield, Bellona, Entrecasteaux, Pétrie et Astrolabe) ont été mises en place dès 2018.

Figure 9 – Carte du Parc naturel de la mer de Corail



<u>Source</u> : GNC – Zoneco – SHOM (2018).

PUBLIÉ

5.2. Les espaces protégés en Polynésie française

Les premiers sites et monuments protégés ont été créés à partir de 1952 avant de relever du code de l'aménagement de la Polynésie française. Le Code de l'environnement de la Polynésie française créé en 2003 classe les aires protégées en 6 catégories :

- La réserve intégrale (=cat1a) et zone de nature sauvage (=cat1b) ;
- Le parc territorial (=cat2) ;
- Le monument naturel (=cat3) ;
- L'aire de gestion des habitats et des espèces (=cat4) ;
- Le paysage protégé (=cat5) ;
- L'aire protégée de ressources naturelles gérées (=cat6).

En termes de gouvernance, les aires protégées polynésiennes s'appuient sur des comités de gestion locaux associant les acteurs (des collectivités aux conseils scientifiques et coutumiers). Elles sont dotées de plan de gestion.

Le gouvernement polynésien affiche aujourd'hui 51 sites sur son territoire : 4 réserves (Vaikivi, Taiaro, Manuae Scilly, Motu One Bellingshausen), 2 parcs territoriaux, 13 monuments naturels, 12 aires de gestion, 10 paysages et 10 aires de ressources naturelles gérées.

On citera également pour la Polynésie les « zones de pêche réglementées », qui relèvent du code de la pêche, dont un grand nombre viennent d'être annoncées lors du « One planet Summit pour l'Océan » du 11 février 2022.

5.3. Wallis et Futuna

Défini en 2007 seulement, le statut des aires protégées à Wallis et Futuna prévoit deux degrés de protection :

- La réserve intégrale ;
- Une zone de transition, dite « tampon », visant à préparer les accès à la zone protégée, à la signaler éventuellement, ou à la protéger contre des pollutions, risques ou nuisances.

Deux aires marines coutumières ont été mises en place afin de protéger des algueraies sur fonds meubles et des formations coralliennes isolées (Trou de la Tortue, 40 hectares) et une zone de platier étroit (Lano, 25 hectares).

5.4. Les TAAF

Au sud de l'océan Indien, les Terres australes françaises (Crozet, Kerguelen, Saint-Paul et Amsterdam) constituent des sanctuaires de biodiversité inscrits sur la liste du patrimoine mondial de l'Unesco en 2020 et dont la partie terrestre a été gérée comme une RNN dès 2006. La RNN des Terres australes françaises s'étend désormais sur la totalité des zones économiques exclusives des trois districts, sur près de 1 600 000 km^2, soit 15% du domaine maritime français. Ce sujet est traité dans les RNN.

On signalera que l'ile de Saint Pierre et Miquelon n'a à ce stade pas défini de normes ou d'organisation pour des aires protégées.

Annexe III

Classement UICN pour le niveau de protection des aires protégées

Catégorie	Niveau de protection	Exemples	Détails
Ia)	Protection intégrale	Réserve naturelle intégrale	Aires protégées qui sont mises en réserve pour protéger la biodiversité et aussi, éventuellement, des caractéristiques géologiques/géomorphologiques, où les visites, l'utilisation et les impacts humains sont strictement contrôlés et limités pour garantir la protection des valeurs de conservation. Ces aires protégées peuvent servir d'aires de référence indispensables pour la recherche scientifique et la surveillance continue. Elles sont souvent (mais pas toujours) relativement petites contrairement à celles de la catégorie Ib. Il n'y a normalement pas d'habitants dans la catégorie Ia.
Ib)	Protection intégrale	Zone de nature sauvage	Les aires protégées de la catégorie Ib sont généralement de vastes aires intactes ou légèrement modifiées, qui ont conservé leur caractère et leur influence naturels, sans habitations humaines permanentes ou significatives, qui sont protégées et gérées aux fins de préserver leur état naturel. Utilisation autorisée par les communautés locales et autochtones. Utilisation par les visiteurs est restreinte et se limite à ceux qui ont les capacités et l'équipement pour survivre sans assistance
II	Conservation de l'écosystème et protection	Parc national	Les aires protégées de la catégorie II sont de vastes aires naturelles ou quasi naturelles mises en réserve pour protéger des processus écologiques de grande échelle, ainsi que les espèces et les caractéristiques des écosystèmes de la région, qui fournissent aussi une base pour des opportunités de visites de nature spirituelle, scientifique, éducative et récréative, dans le respect de l'environnement et de la culture des communautés locales. Les aires protégées des catégories Ib et II ont souvent une taille comparable et leur but de conserver des écosystèmes en bon état de fonctionnement est semblable.

PUBLIÉ

			Elles ont souvent des zones centrales où le nombre de visiteurs est strictement contrôlé et qui peuvent ressembler davantage à la catégorie Ia Accepte (ou prévoit d'accepter) la fréquentation de visiteurs et les infrastructures nécessaires.
III	Conservation d'éléments naturels	Monument naturel	Aires mises en réserve pour protéger un monument naturel spécifique, qui peut être un élément topographique, une montagne ou une caverne sous-marine, une caractéristique géologique telle qu'une grotte ou même un élément vivant comme un îlot boisé ancien. Ce sont généralement des aires protégées assez petites et elles ont souvent beaucoup d'importance pour les visiteurs.
IV	Conservation par une gestion active	Aire de gestion des habitats / espèces	Aires qui visent à protéger des espèces ou des habitats particuliers, et leur gestion reflète cette priorité. Elles ont souvent besoin d'interventions régulières et actives pour répondre aux exigences d'espèces particulières ou pour maintenir des habitats, mais cela n'est pas une exigence de la catégorie. Les aires protégées de la catégorie IV sont normalement assez petites et ne sont certainement pas des écosystèmes en bon état de fonctionnement qui requièrent des interventions régulières de la gestion pour préserver leur biodiversité. Les aires protégées de la catégorie IV sont rarement assez vastes pour protéger tout un écosystème
V	Conservation d'un paysage terrestre / marin et loisirs	Paysage terrestre / marin protégé	Aire protégée où l'interaction des hommes et de la nature a produit, au fil du temps, une aire qui possède un caractère distinct, avec des valeurs écologiques, biologiques, culturelles et panoramiques considérables, et où la sauvegarde de l'intégrité de cette interaction est vitale pour protéger et maintenir l'aire, la conservation de la nature associée ainsi que d'autres valeurs Contiennent d'habitude des communautés humaines assez importantes
VI	Utilisation durable des écosystèmes naturels	Aire protégée de ressources naturelles gérée	Aires qui préservent des écosystèmes et des habitats, ainsi que les valeurs culturelles et les systèmes de gestion des ressources naturelles traditionnelles qui y sont associés. Elles sont

PUBLIÉ

			généralement vastes, et la plus grande partie de leur superficie présente des conditions naturelles ; une certaine proportion y est soumise à une gestion durable des ressources naturelles ; et une utilisation modérée des ressources naturelles, non industrielle et compatible avec la conservation de la nature, y est considérée comme l'un des objectifs principaux de l'aire.

Source : Lignes directrices pour l'application des catégories de gestion aux aires protégées – UICN 2008.

PUBLIÉ

PUBLIÉ

ANNEXE IV

Financement de l'État et de ses opérateurs

PUBLIÉ

PUBLIÉ

SOMMAIRE

1. SYNTHÈSE DU FINANCEMENT GLOBAL DES AIRES PROTÉGÉES....1

1.1. Sources des financements (voir tableau détaillé en annexe)....1
1.2. Évolution des financements....2
1.3. Focus sur l'outre-mer....2

2. TRANSFERT DU FINANCEMENT DES OPÉRATEURS DE LA BIODIVERSITÉ AUX AGENCES DE L'EAU DEPUIS 2018....4

3. DÉTAIL DES FINANCEMENTS PAR FINANCEUR....6

3.1. Paysage eau, biodiversité (BOP 113)....6
3.2. Plan de relance (BOP 362)....7

4. MINISTÈRE DES ARMÉES (BOP 212)....8

5. AUTRES BUDGETS DE L'ÉTAT....9

6. AGENCES DE L'EAU....10

6.1. 11ème programme d'intervention et redevances....10
6.2. Montant dédié à la biodiversité et aux aires protégées....10
6.2.1. Focus sur le financement des opérateurs....11
6.2.2. Focus sur le financement de projets des aires protégées au titre du programme 24....12

7. OFFICE FRANÇAIS DE LA BIODIVERSITÉ....13

7.1. Gestion d'aires protégées de l'OFB....14
7.2. Appui aux gestionnaires d'aires protégées hors OFB....15

8. ANNEXE - BUDGET AFFECTÉ PAR L'ÉTAT AUX AIRES PROTÉGÉES (K€, 2019-2021)....18

PUBLIÉ

1. Synthèse du financement global des aires protégées

1.1. Sources des financements (voir tableau détaillé en annexe)

Les ressources consacrées par l'État aux aires protégées (**226,3 M€ en 2021**) proviennent principalement de la dotation budgétaire du programmes 113 (paysage, eau et biodiversité) de 83,6 M€ en 2021, portée par la direction de l'eau et de la biodiversité (DEB) du ministère de la transition écologique et des établissements publics sous tutelle de la DEB (office français de la biodiversité 97,3 M€, agences de l'eau 27,9 M€). Elles proviennent plus marginalement du Ministère des armées (1,4 M€).

Afin d'éviter les doubles comptes, les financements de l'OFB par les agences de l'eau et le programme 113 ont été retirés du tableau de synthèse ci-après, car ils ne sont pas fléchés spécifiquement vers les aires protégées. En réalité en 2021, l'OFB reçoit des agences de l'eau (341,2 M€) et du BOP 113 (51,2 M€).

Concernant les **agences de l'eau**, si l'on additionne la part du programme 24 dédiée aux aires protégées (36,7 M€) et celle des opérateurs (333,6 M€ : EPMP (0,85 M€) et OFB[1] (332,7 M€, dont 66,5 M€ pour les parcs nationaux), le financement des agences représente **370,3 M€** soit 17% du montant total de leurs redevances en 2020 (année complète en terme d'exécution).

Le programme 113 géré par la direction de l'eau et de la biodiversité (DEB) finance en 2021 les **opérateurs** sous forme de dotations en fonds propres et de subventions pour charges de service public (OFB, ONF, EPMP, parcs nationaux) **et gestionnaires d'aires protégées** (PNR, RNN, CEN, Natura 2000, sites Unesco attribués via les DREAL) à hauteur de **134,8 M€**[2] (et 83,56 M€ en excluant l'OFB qui ne contribue pas uniquement aux aires protégées)**.**

En 2021, l'OFB consacre 97,3 M€ aux aires protégées, allant majoritairement aux parcs nationaux (67 M€), aux parcs naturels marins (23,5 M€) et aux réserves naturelles nationales (2,9 M€). Le budget de l'OFB se répartit entre les espaces gérés en propre par l'OFB (26,1 M€, parcs naturels marins, certaines réserves naturelles nationales) et ceux dont il n'a pas la gestion en propre (71,2 M€).

Le **plan de relance** complète ce financement en 2021 **(16,3 M€)** dédié à de l'investissement.

Deux taxes sont affectées aux aires protégées : la taxe de francisation et de navigation (37,4 M€), affectée au conservatoire du littoral et la taxe « Barnier » sur les passagers maritimes embarqués à destination d'espaces naturels protégés (2,6 M€ en 2021 hors sites classés) (voir Annexe 9 sur la fiscalité).

Tableau 1 – Sources de financement des aires protégées par l'État et ses opérateurs (M€)

	Etat			Opérateur		Taxe affectée		
M€	BOP 113 (paysage eau, biodiversité)	BOP 362 (plan relance 2021-23)	BOP ministère des armées	Office français de la biodiversité	Agences de l'eau	Barnier	Francisation	Total
2019	62,3	-	0	93	34	3	37	**230,0**
2020	64,3	-	1,2	96,3	37,6	2,0	37,4	**238,8**
2021	83,6	16,3	1,4	97,3	27,9	2,6	37,4	**266,4**

Source : Mission sur la base des données des différents financeurs et lois de finances.

[1] Le montant versé à l'OFB n'est pas comptabilisé dans le tableau général afin de ne pas créer de doubles comptes.

[2] Des financements du BOP 113, ne sont pas pris en compte dans ce calcul (12,6 M€ en 2021) : ceux dédiés à la trame verte et bleue, aux zones humides qui peuvent contribuer indirectement aux aires protégées, et ceux aux sites classés et aux conservatoires botaniques, qui ne sont pas visés par la SNAP.

PUBLIÉ

1.2. Évolution des financements

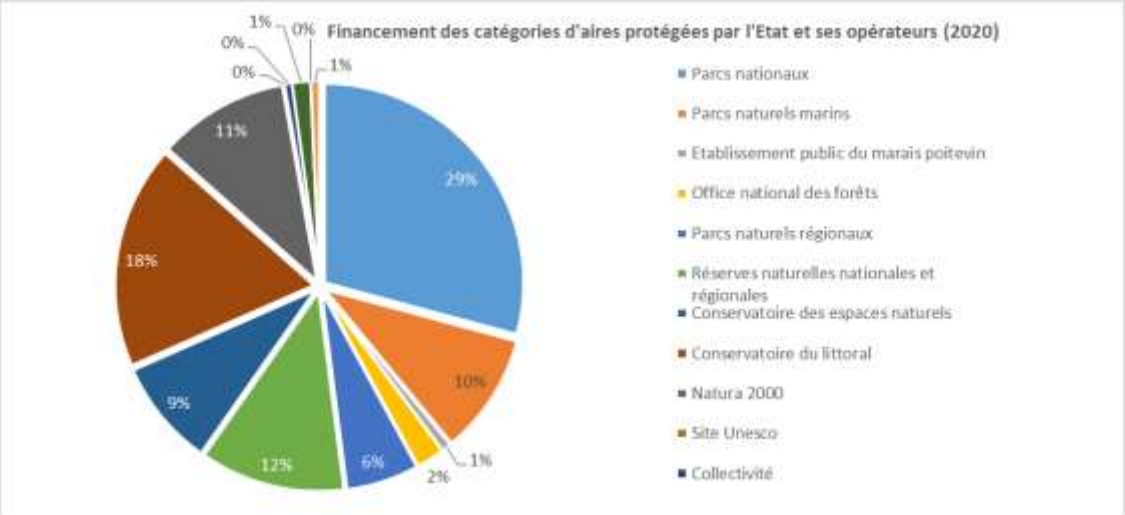
Ce financement croît de 2019 (230 M€) à 2021 (266 M€). En effet, dès 2020 la dotation augmente concernant les parcs nationaux, le conservatoire des espaces naturels, le conservatoire du littoral et Natura 2000. En 2021, le plan de relance augmente encore ce financement.

Tableau 2 – Financement des aires protégées par l'Etat et ses opérateurs (k€)

Aire protégée	2019	2020	2021
Parcs nationaux	68 096,8	69 709,5	75 115,1
Parcs naturels marins	23 500,0	23 500,0	26 666,7
Établissement public du marais poitevin	1 470,8	1 763,9	1 315,0
Office national des forêts	5 494,5	5 489,3	13 362,7
Parcs naturels régionaux	14 198,8	14 094,9	15 292,1
Réserves naturelles	27 940,2	28 106,0	34 766,2
Conservatoire des espaces naturels	18 654,3	20 729,6	14 823,4
Conservatoire du littoral	40 969,0	43 296,6	46 364,1
Natura 2000	23 060,0	25 440,0	28 730,0
Site Unesco	190,0	90,0	180,0
Collectivité	1 102,3	1 403,2	628,9
Association de gestion d'aires protégées	3 859,5	3 505,2	3 400,7
Services déconcentrés	0,0	0,0	3 666,6
Autres	1 440,0	1 717,5	2 097,8
TOTAL	229 976	238 846	266 409

Source : Mission sur la base des données de la direction de l'eau et de la biodiversité.

En 2020, les parcs nationaux (29%), sites du conservatoire du littoral (18%), zones Natura 2000 (11%), réserves naturelles nationales et régionales (12%), parcs naturels marins (10%), sites des conservatoires des espaces naturels (9%) et parcs naturels régionaux (6%) recueillent 94% des financements de l'État et de ses opérateurs. Les financements aux associations sont sous-évalués car très diffus et non tracés.



1.3. Focus sur l'outre-mer

L'outre-mer au sens de la SNAP englobe les départements et régions d'outre-mer (DROM : la Martinique, La Réunion, Mayotte, la Guadeloupe, et la Guyane) et collectivités d'outre-mer (COM : Saint-Martin, Saint-Pierre-et-Miquelon, les îles Wallis et Futuna, la Polynésie française).

L'outre-mer contribue aux objectifs de la SNAP de manière prépondérante puisque ses aires protégées représentent 91% de celles françaises, et ses aires de protection forte 98%. La protection forte représente 28% de son territoire terrestre contre 1,5% en métropole. Elle est apportée principalement par la forêt amazonienne de Guyane et la Nouvelle-Calédonie. Cette concentration est encore accrue avec les aires de protection forte maritimes puisqu'elles sont situées presque totalement dans des territoires en outre-mer (TAAF principalement).

Tableau 3 - Contribution relative de l'outre-mer et de la métropole à la superficie nationale protégée

		PROTECTION (objectif 30 % février 2022)			DONT PROTECTION FORTE (objectif 10 % février 2022)		
	SUPERFICIE TOTALE (ha)	SUPERFICIE (ha)	CONTRIBUTION A LA PROTECTION NATIONALE (%)	PROPORTION DU TERRITOIRE (%)	SUPERFICIE (ha)	CONTRIBUTION A LA PROTECTION NATIONALE (%)	PROPORTION DU TERRITOIRE (%)
TERRITOIRE NATIONAL	**1 104 101 371**	**364 303 926**	**100,0%**	**33,0%**	**46 422 971**	**100,0%**	**4,2%**
TERRITOIRE NATIONAL MARIN	**1 037 233 422**	**343 572 845**	**94,3%**	**33,1%**	**42 271 266**	**91,1%**	**4,1%**
METROPOLE MARITIME	37 610 377	16 833 813	4,6%	44,8%	28 213	0,1%	0,1%
OUTRE-MER MARITIME	999 623 045	326 739 032	89,7%	32,7%	42 243 053	91,0%	4,2%
TERRITOIRE NATIONAL TERRESTRE	**66 867 949**	**20 731 081**	**5,7%**	**31,0%**	**4 151 704**	**8,9%**	**6,2%**
METROPOLE TERRESTRE	54 886 072	15 269 938	4,2%	27,8%	833 028	1,8%	1,5%
OUTRE-MER TERRESTRE	11 981 877	5 461 143	1,5%	45,6%	3 318 677	7,1%	27,7%

Source : Données de la base UMS-PatriNat, février 2022.

Le financement **de l'outre-mer** par l'OFB, le programme « paysage, eau et biodiversité » et le plan de relance **représente environ 15% des financements nationaux en 2021 :**

:

- L'OFB dédie 22,6 M€ (32%) de ses financements pour les aires protégées en dehors de son périmètre de gestion (dotation aux parcs nationaux et aux projets) à l'outre-mer ;
- Paysage eau, biodiversité (BOP 113) : le montant alloué aux outre-mer représente entre 7 et 9% du budget total (principalement pour les réserves naturelles nationales) ;
- Plan de relance (BOP 362) : le montant alloué aux départements et régions d'outre-mer représente 32% (26,9 M€) du total alloué au Conservatoire du littoral et aux aires protégées (85 M€) entre 2021 et 2023 ;
- Ministère des armées (BOP 212) : le détail des informations ne permet pas d'isoler l'outre-mer ;
- Conditions de vie outre-mer (BOP 123), le ministère des outre-mer consacre 15 k€ par an pour les projets portés par l'IFRECOR (initiative française pour les récifs coralliens, dans les Terres australes et antarctiques françaises (TAAF).

Il est à noter que les offices de l'eau en outre-mer, qui sont des établissements publics locaux à caractère administratif rattachés aux conseils départementaux, jouent le rôle des agences de l'eau en outre-mer concernant les financements de l'eau uniquement. Ils consacrent 6% en moyenne au financement d'actions de préservation et de restauration de milieux aquatiques selon leurs programmes pluriannuels d'investissement quinquennaux.

PUBLIÉ

2. Transfert du financement des opérateurs de la biodiversité aux agences de l'eau depuis 2018

Le budget dédié aux opérateurs par les agences de l'eau est passé de 145,8 M€ en 2017 à 373,7 en 2021 :

Tableau 4 – Financement des opérateurs d'aires protégées par les agences de l'eau

	Ex-ONCFS	Ex-AFB	OFB	EPMP	Total
2017		145,00		0,79	145,79
2018	36,96	243,32		0,84	281,12
2019	36,96	243,32		0,82	281,10
2020			331,89	0,85	332,74
2021			372,89	0,81	373,71

Source : Direction du budget.

Depuis la loi de finance de 2018, le transfert aux agences de l'eau de la charge du financement de l'AFB et de l'ONCFS (puis OFB), tout en maintenant la contrainte de plafonnement global des ressources de ces agences et de réduction de leurs effectifs n'a donné lieu à aucune nouvelle ressource assise sur la biodiversité.

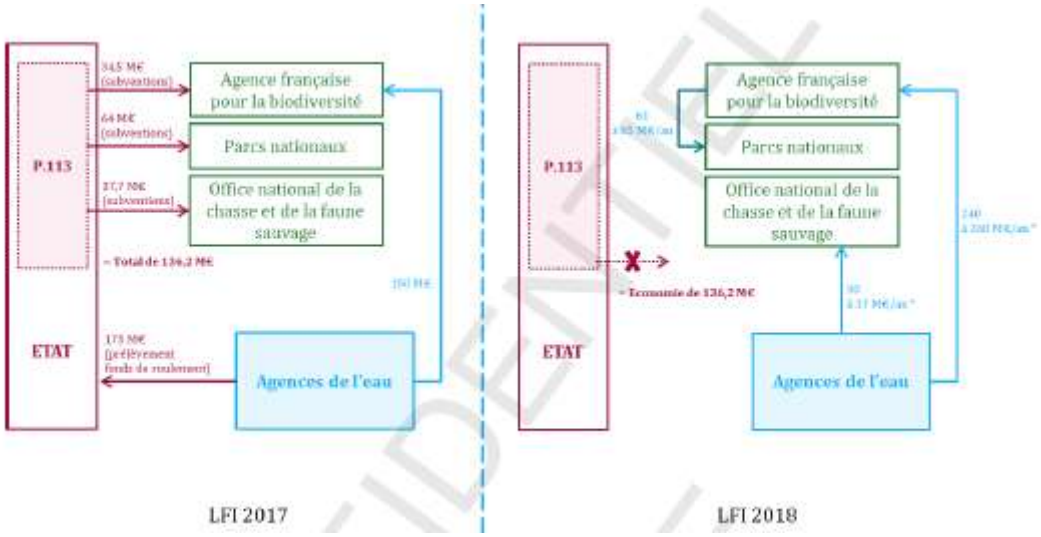
Ainsi en 2020, les redevances des agences sont toujours très majoritairement (90%) perçues sur les usagers du petit cycle de l'eau (dont 75% de redevances pollution et collecte et 15% de redevances de prélèvement AEP et industrie), 10% sur les usagers du grand cycle de l'eau et seulement 2% sur ceux de la biodiversité (redevance cynégétique, ressource historiquement affectée à l'ONFCFS et transférée à l'OFB suite à la fusion des deux organismes).

PUBLIÉ

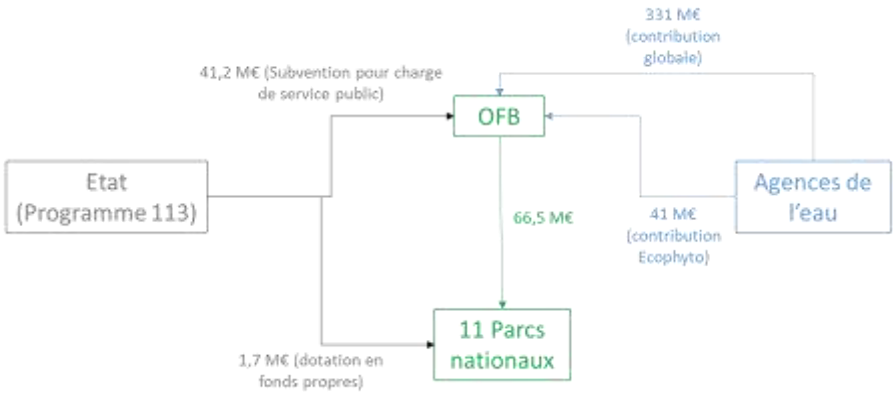
Annexe IV

Schéma 1- Circuit de financement des aires protégées par les agences de l'eau et l'État

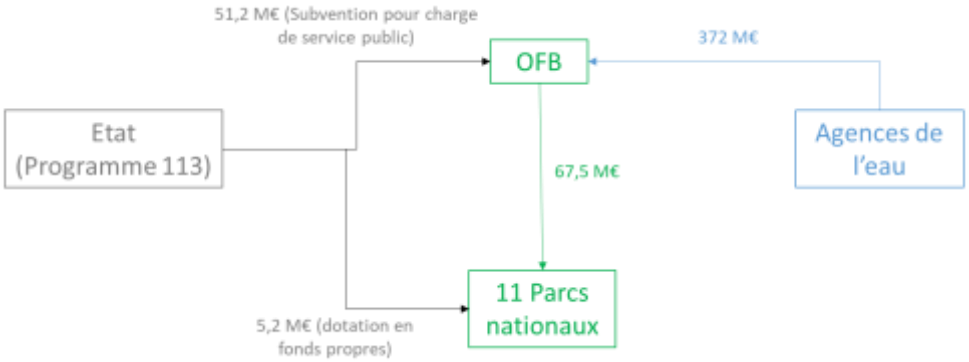
LFI 2017 puis LFI 2018



LFI 2020



LFI 2021



Source : Direction du budget.

PUBLIÉ

3. Détail des financements par financeur

Les données ci-après résultent d'une enquête réalisée fin 2021 par la mission auprès des différents financeurs : direction de l'eau et de la biodiversité du ministère de la transition écologique, ministère des armées, ministère de l'agriculture et de l'alimentation, ministère de l'outre-mer, agences de l'eau et office français de la biodiversité.

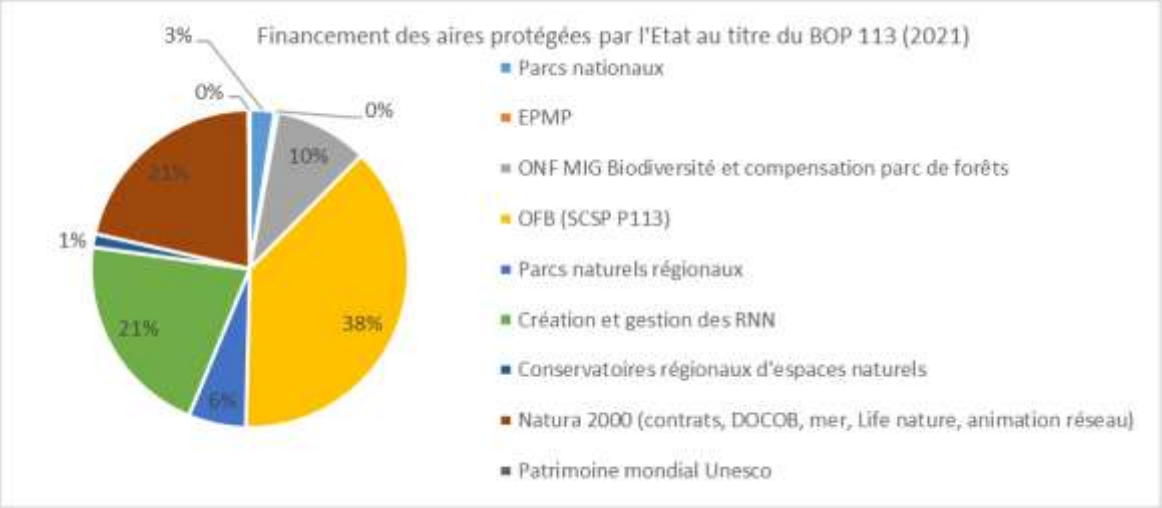
Les données couvrent la période 2019-2021 et ont été complétées avec les documents et annexes budgétaires (voies et moyens, opérateurs de l'état) issus des lois de finances et une note de synthèse réalisée pour la mission, par la direction du budget.

3.1. Paysage eau, biodiversité (BOP 113)

Le programme 113 géré par la direction de l'eau et de la biodiversité (DEB) finance en 2021 les opérateurs sous forme de dotations en fonds propres et de subventions pour charges de service public (OFB, ONF, EPMP, parcs nationaux) **et gestionnaires d'aires protégées** (PNR, RNN, CEN, Natura 2000, sites Unesco attribués via les DREAL) à hauteur de **134,8 M€**[3]**.**

Les principaux bénéficiaires sont l'OFB[4] (38%), les réserves naturelles nationales (création et gestion, 21 %), Natura 2000 (contrats, documents de gestion, animation de réseau, contrepartie nationale de Life nature) et l'ONF (compensation des missions d'intérêt général biodiversité et au titre du parc de forêts, 10%). D'autres bénéficiaires non désignés comme aires protégées au sens de la SNAP (trame verte et bleue, zones humides, politiques des sites et sites classés, conservatoires botaniques) ne sont pas pris en compte dans ce calcul mais indiqués dans le tableau ci-dessous.

L'outre-mer bénéficie de 7 à 9% du budget total du programme 113 dédié aux aires protégées (hors OFB), principalement pour les réserves naturelles nationales et plus marginalement les parcs nationaux, les parcs naturels régionaux et les zones Natura 2000.



Source : Mission sur la base des données de la direction de l'eau et de la biodiversité.

[3] Des financements du BOP 113, ne sont pas pris en compte dans ce calcul (12,6 M€ en 2021) : ceux dédiés à la trame verte et bleue, aux zones humides qui peuvent contribuer indirectement aux aires protégées, et ceux aux sites classés et aux conservatoires botaniques, qui ne sont pas visés par la SNAP.

[4] Le montant versé à l'OFB n'est pas comptabilisé dans le tableau général afin de ne pas créer de doubles comptes.

Le financement du BOP 113 double entre 2019 et 2022 en raison principalement de l'augmentation du financement de l'OFB par une subvention pour charge de service public (en parallèle, les lois de finance 2018 et 2019 ayant transféré la majorité du financement de l'AFB (ex-OFB) et de l'ONCFS aux agences de l'eau) et dans une moindre mesure de celle de la dotation à l'ONF au titre de la compensation pour la création du 11ème parc national de forêts.

Tableau 5 – Financement des aires protégées par le BOP 113 entre 2019 et 2020

Crédits de paiement (M€)	2019 (exécuté)			2020 (exécuté)			LFI 2021			PLF 2022 (M€)
	Total	Métropole	Outre-mer	Total	Métropole	Outre-mer	Total	Métropole	Outre-mer	
1. Opérateurs										
Parcs nationaux (dotation en fonds propre et interventions)	3,6	2,7	0,9	2,2	1,8	0,5	3,4	2,3	1,1	3,4
EPMP	0,5	0,5		0,5	0,5		0,5	0,5		0,5
ONF (MIG Biodiversité et compensation parc national de forêts)	4,9	4,9		5,1	5,1		12,9	12,9		15,2
OFB (SCSP P113)	0,0	0,0		41,2	41,2		51,2	51,2		53,1
2. Autres gestionnaires					0,0			0,0		
Parcs naturels régionaux	7,0	6,8	0,2	7,4	7,2	0,1	7,9	7,8	0,1	7,9
Création et gestion des Réserves naturelles nationales	21,6	17,3	4,3	21,7	17,9	3,8	28,2	23,5	4,7	28,2
Conservatoires régionaux d'espaces naturels	1,5	1,5		2,0	1,9	0,1	1,8	1,8	0,0	1,8
Natura 2000 (contrats, DOCOB, mer, Life nature, animation réseau)	23,1	22,9	0,2	25,4	25,2	0,2	28,7	28,6	0,2	24,7
Patrimoine mondial Unesco	0,19	0,19	0,00	0,09	0,05	0,04	0,18	0,14	0,04	0,18
Total P113 aires protégées au sens SNAP	**62,3**	**56,8**	**5,4**	**105,5**	**100,9**	**4,7**	**134,8**	**128,6**	**6,1**	**135,0**
Total P113 aires protégées au sens SNAP hors OFB	**62,3**	**56,8**	**5,4**	**64,3**	**59,7**	**4,7**	**83,6**	**77,4**	**6,1**	**81,9**
% P113 aires protégées au sens SNAP hors OFB		**91%**	**9%**		**93%**	**7%**		**93%**	**7%**	
3. Hors SNAP										
Trame verte et bleue	1,3	1,3	0,0	1,2	1,2	0,0	2,1	2,1	0,0	2,1
Zones humides	0,7	0,6	0,0	0,6	0,6	0,0	0,8	0,8	0,0	0,8
Politique des sites et sites classés	2,5	2,5	0,1	2,5	2,5	0,0	3,3	3,3	0,0	3,3
Subventions CBN (biodiversité)	3,6	3,2	0,4	4,4	3,9	0,5	6,4	5,6	0,9	6,4

Source : Mission sur la base des données de la direction de l'eau et de la biodiversité.

Le programme 113 finance aussi des gestionnaires associatifs d'aires protégées, mais la Cour des comptes[5] a souligné la difficulté d'identifier l'ensemble des sources de financement bénéficiant aux associations de protection de la biodiversité. Une doctrine de répartition des financements entre l'administration centrale (MTE/DGALN/DEB), déconcentrée (DREAL) et les opérateurs (OFB, agences de l'eau, etc.) fait encore défaut. Cela complique l'identification du besoin de financement de ces gestionnaires d'aires protégées.

3.2. Plan de relance (BOP 362)

Le plan d'investissement inédit de 100 Mds€ France Relance doit permettre d'accompagner une relance verte de l'économie suite à la crise sanitaire. 250 M€ sont prévus entre 2021 et 2023 pour accompagner des projets territoriaux permettant de renforcer la structuration de filières économiques qui contribuent à créer des emplois locaux tout en assurant le maintien et la restauration des écosystèmes terrestres, littoraux et aquatiques.

Ces financements incluent une **enveloppe entre 2021 à 2023, de 235 M€ pour la biodiversité** (programme 362) :

- 135 M€ pour des opérations prioritaires de **restauration écologique**, dont certaines peuvent bénéficier à des aires protégées. Ainsi à titre d'exemple, pour l'OFB concerné par le financement de 19 M€ pour ce volet, 20% des projets engagés fin 2021 concernent des gestionnaires d'aires protégées (2,4 M€ parcs naturels régionaux en métropole, 0,1 M€ parcs nationaux en outre-mer, 1,2 M€ de Conservatoires d'espaces naturels suite à l'appel à projets Mob,

[5] Le recours au vecteur associatif pour la mise en œuvre de la politique publique en faveur de la biodiversité », avril 2021.

- 40 M€ pour la **résilience des territoires littoraux** (**dont 25 M€ pour le Conservatoire du littoral** afin de réaliser des travaux sur les sites dont il est propriétaire),
- **60 M€ au titre des aires protégées**. Dans les aires protégées le plan de relance finance des actions pour restaurer, accueillir, accompagner la transition des pratiques, améliorer la connaissance. Les 60 M€ sont répartis entre les 11 parcs nationaux (19 M€), l'OFB (19 M€, espaces en gestion directe de l'OFB, principalement les parcs naturels marins) et aux services déconcentrés (22 M€ confiés pour financer les autres gestionnaires d'aires protégées).

Au bénéfice du Conservatoire du littoral et des aires protégées, les crédits de paiement du plan de relance alloués représentent 16,3 M€ en 2021 et 85 M€ entre 2021 et 2023. Ce complément du plan de relance permet de répondre aux besoins d'investissement des aires protégées de manière provisoire.

Le montant alloué aux départements et régions d'outre-mer représente 32% (26,9 M€) de ce total.

Tableau 6 – Financement des aires protégées par le plan de relance entre 2021 et 2023

	Aires protégées			Littoral	Total	%
M€	OFB	Pnx	services déconcentrés	Conservatoire du littoral		
Outre-mer (DROM)	13,5	5,2	2,6	5,6	26,9	32%
Métropole	5,5	13,8	19,4	19,4	58,1	68%
Total	19,0	19,0	22,0	25,0	85,0	100%

Source : Mission sur la base des données de la direction de l'eau et de la biodiversité et de l'OFB.

4. Ministère des armées (BOP 212)

Le **ministère des armées** est le premier occupant du domaine de l'État ; il gère 275 000 hectares particulièrement préservés dont 80 % sont dans des zones de biodiversité remarquable voire protégée : zones naturelles d'intérêt écologique et floristique, réserves naturelles, Natura 2000 (44 000 ha).

Ainsi, depuis 2009, le ministère des Armées a développé des partenariats avec cinq principaux acteurs, pour mettre en œuvre une politique de préservation de la biodiversité :

- Office français de la biodiversité (OFB),
- Fédération des Conservatoires d'espaces naturels (FCEN),
- Office national des forêts (ONF),
- Union nationale de l'apiculture française (UNAF),
- Ligue pour la Protection des Oiseaux (LPO).

Par ailleurs, la Marine assure des missions opérationnelles qui contribuent, dans le cadre de l'Action de l'État en mer (AEM), à la protection de l'environnement marin et à la préservation des ressources marines et à ce titre participent à la surveillance des aires marines protégées.

Les données communiquées par le ministère montrent que le budget consacré à la biodiversité et aux aires protégées est multiplié par 10 entre 2019 (340 k€) et 2022 (3,6 M€). En effet, le **ministère des armées** a adopté en 2021 une stratégie de préservation de la biodiversité À l'horizon 2030 afin d'amplifier son action. Cette stratégie est déclinée en 22 actions et 3,6 M€ y seront dédiés annuellement (contre 2,6 M€ en 2021).

Les actions financées sont les suivantes :

- fonds d'intervention pour l'environnement FIE (créé en 1994) : le montant du partenariat avec les CEN, l'ONF, la LPO entre autres n'a pas été communiqué, seul le montant consacré globalement à la biodiversité est indiqué dans le tableau suivant ;
- contrat de recherche (en partenariat avec UMS PatriNat et le CEN Occitanie) : évaluation de l'efficacité des mesures de gestion de la biodiversité sur les sites militaires de Caylus et Villemaury ;
- LIFE « Naturarmy » (en partenariat avec la FCEN) : pour améliorer l'état de conservation des espèces et des habitats des sites militaires Natura 2000 ;
- LIFE « la Valbonne » (en partenariat avec le CEN Rhône-Alpes et la Fédération départementale des chasseurs de l'Ain) : renforcement des actions de restauration et de préservation de la biodiversité du camp militaire de la Valbonne (Ain) ;
- financement des plans de gestion (depuis 2022).

Tableau 7 – Financement des aires protégées par le Ministère des armées entre 2019 et 2022 (CP, k€)

	2019	2020	2021*	2022*
1. Part biodiversité du FIE (partenariat avec CEN, ONF, LPO, etc.)	340,0	617,5	997,8	700,0
2. Actions Haut fonctionnaire au développement durable	-	-	-	-
Contrat UMS-Patrinat (partenariat CEN Occitanie	-	20,0	-	-
LIFE Naturarmy (partenariat FCEN)	-	584,6	195,9	758,8
LIFE la Valbonne (partenariat CEN Rhône-Alpes)	-	-	166,0	166,0
3. Financements des plans de gestion	-	-	-	2 000,0
TOTAL	**340,0**	**1 222,1**	**1 359,6**	**3 624,8**

* AE pour 1. FIE

Source : mission sur la base des données du ministère des armées (Direction des patrimoines, de la mémoire et des archives).

5. Autres budgets de l'état

Les financements apportés par les **autres ministères** concernant les aires protégées **sont très marginaux** et ne sont pas pris en compte dans le tableau général :

- le **ministère des outre-mer** au titre du programme 123 « Conditions de vie outre-mer », consacre 15 000 € par an pour les projets portés par **l'IFRECOR** (initiative française pour les **récifs coralliens)**, qui est un plan d'actions pour la protection des récifs coralliens des outre-mer français dans les Terres australes et antarctiques françaises (TAAF),
- le **ministère de l'agriculture et de l'alimentation** ne finance pas les aires protégées. Les financements des mesures agro-environnementales pour les contrats Natura 2000 sont gérés par la direction de l'eau et de la biodiversité (BOP 123). Ce ministère a financé cependant de manière exceptionnelle : Réserves naturelles de France au niveau national (47 000 € en 2018) pour le lancement de l'Observatoire des forêts sentinelles et la fédération des parcs naturels régionaux (50 000 € sur 2020-22) pour les "démarches territoriales des parcs sur la forêt" en raison de sa compétence pour les forêts françaises.

6. Agences de l'eau

6.1. 11ème programme d'intervention et redevances

Les appuis des agences se font dans le cadre des priorités fixées par les **11èmes programmes pluriannuels d'intervention 2019-2024** de chaque agence, en cours de révision, dont l'une des priorités est la lutte contre l'érosion de la biodiversité, dans laquelle le financement des aires protégées s'inscrit.

Les agences de l'eau sont aujourd'hui le principal opérateur percevant des taxes dans le champ de l'eau et de la biodiversité. Les redevances des agences de l'eau sont des **recettes fiscales perçues auprès des usagers (industriels, agriculteurs et usagers domestiques)**. Il existe plusieurs types de redevances : pollution de l'eau, pollution diffuse, modernisation des réseaux de collecte, prélèvement sur la ressource en eau, stockage en période d'étiage et protection du milieu aquatique, etc. **Les deux principales redevances des agences de l'eau sont la redevance pour pollution domestique et la redevance pour modernisation des réseaux de collecte (71% du montant collecté en 2020).** Elles génèrent environ 1,7 Md€ par an.

Les agences de l'eau perçoivent depuis 2020 le produit de la redevance cynégétique et du droit de timbre associé (précédemment perçus par l'ex-Office national de la chasse et de la faune sauvage) et le reversent à l'OFB. Il convient toutefois de noter que ce reversement est constant (51,62 M€) alors que les montants encaissés sont variables et globalement à la baisse (diminution du nombre de chasseurs). Les montants réellement encaissés en 2020 sont de 49M€.

Les **dépenses d'intervention en autorisations d'engagement de chaque agence de l'eau sur six ans sont plafonnées** par l'arrêté interministériel de dépenses du 13 mars 2019 à 12 517 M€. L'arrêté plafonne également les avances remboursables pouvant être accordées par les agences de l'eau à 948 M€. À mi-parcours de la mise en œuvre du 11ème Programme pluriannuel d'intervention des agences de l'eau, une **révision de cet arrêté est en discussion** entre les tutelles et doit entrer en vigueur pour les trois dernières années (2022 à 2024).

Dans le cadre du **plan « France Relance »**, un montant prévisionnel de 260 M€ est délégué aux six agences de l'eau pour les années 2021 à 2023 dont 10 M€ sont dédiés à des actions de restauration écologique, afin de renforcer les interventions des agences dans leurs nouvelles missions de protection de la biodiversité.

Ces crédits sont placés en dehors du plafond pluriannuel d'autorisations d'engagement des agences et viennent donc s'ajouter aux interventions des agences prévues au titre du 11ème programme.

Par la suite, les montants indiqués sont hors du plan de relance qui fait l'objet d'un paragraphe général dédié.

6.2. Montant dédié à la biodiversité et aux aires protégées

En 2020, l'une des principales ressources contribuant au financement des aires protégées provient des taxes affectées aux agences de l'eau plafonnées à 2 156,6 M€ et d'un montant encaissé de 2 180 M€. Un reversement du dépassement du plafond de redevances a été effectué au bénéfice du budget de l'État en 2019 et 2020, à savoir 45,1M€ en 2019 et 6,7M€ en 2020.

En 2020, 25% de ces redevances (554 M€) sont utilisées pour la biodiversité, d'une part, majoritairement au travers du programme 3 « Mesures territoriales de gestion de l'eau et de la biodiversité », avec **333,6 M€ versés aux opérateurs** : EPMP (0,85 M€) et OFB[6] (332,7 M€) et d'autre part, avec **220,2 M€ dédiés** au **programme 24 « Restauration et gestion des milieux, habitats et écosystèmes »**.

Enfin, si l'on additionne **la part du programme 24 dédiée aux aires protégées (36,7 M€) et celle majoritaire des opérateurs (333,6 M€), le financement des agences (370,3 M€) représente 17% du montant total de leur encaissement des redevances en 2020.** Il est à noter que la dotation versée à l'OFB ne contribue pas uniquement aux aires protégées.

Les appuis des agences aux opérateurs augmentent depuis 2019, ainsi que ceux aux aires protégées sur programme 24 entre 2019 et 2020[7].

Tableau 8 – Financement de la biodiversité et des aires protégées par les agences de l'eau

M€	2019 exécution	2020 exécution	2021 prévision	2022 projection
Plafond redevances	2 105,00	2 156,62	2 197,62	2 197,62
Encaissement redevances	2 165,10	2 179,89	2 162,78	2 108,17
Programme 24 - Total	228,94	220,18	247,85	254,40
dont montant : aires protégées	*33,36*	*36,73*	*27,05*	*nc*
% aires protégées	*15%*	*17%*	*11%*	*nc*
Programme 3 - Total OFB, EPMP	281,10	333,59	341,97	304,29
EPMP	0,82	*0,85*	0,80	0,80
AFB-ONCFS puis OFB	280,27	*332,74*	341,17	303,49
dont montant parcs nationaux (via OFB)	63,30	*66,50*	67,50	67,50
Total 24 + 3	**510,04**	**553,76**	**589,83**	**nc**
Total 24 (aires protégées) + 3	**314,46**	**370,31**	**369,02**	**nc**

Source : Mission sur la base des données du PLF 2022 et des agences de l'eau (enquête de la mission).

6.2.1. Focus sur le financement des opérateurs

La contribution des agences aux parcs nationaux croit marginalement de 2018 (63,3 M€) à 2021 (67,5 M€), en raison notamment de la création du 11ème parc de forêts.

Tableau 9 - Contribution de l'OFB et de l'ex-AFB aux parcs nationaux

	Ex-AFB	OFB
2018	63 319 222	
2019	63 319 222	
2020		66 500 000
2021		67 500 000

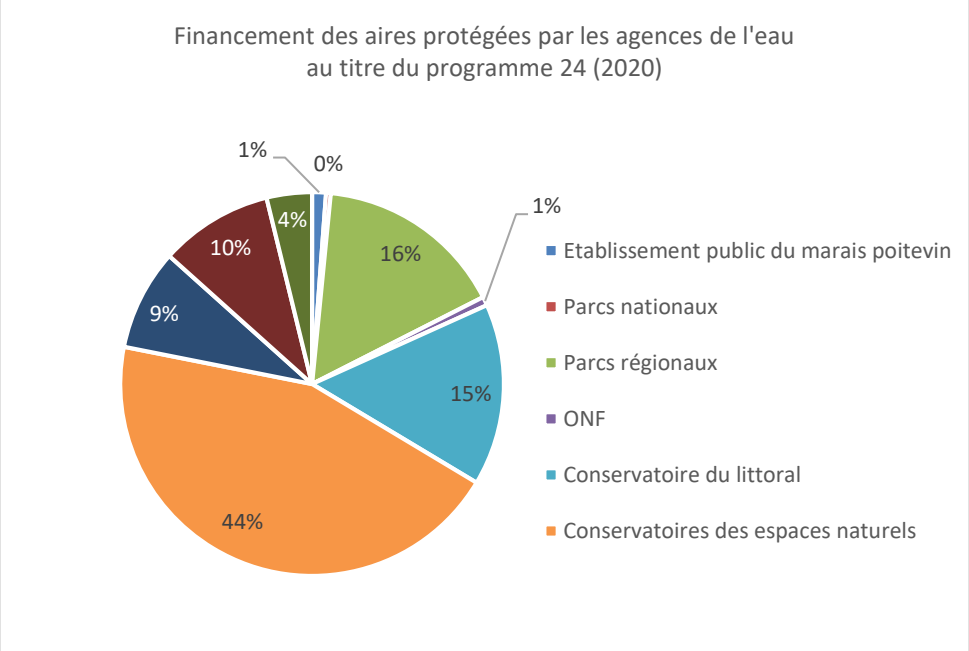
Source : Direction du budget.

[6] Le montant versé à l'OFB n'est pas comptabilisé dans le tableau général afin de ne pas créer de doubles comptes.

[7] Le montant de l'année 2021 n'est pas considéré ; il est sous-évalué car tous les crédits ne sont pas engagés en oct 2021 date de l'enquête menée auprès des agences.

6.2.2. Focus sur le financement de projets des aires protégées au titre du programme 24

Les agences financent au titre du **programme 24, des projets** (voir tableau 1) qui concourent à leurs objectifs d'amélioration de l'état des cours d'eau et des zones humides. Elles consacrent en 2020[8], **36,7 M€ aux aires protégées**, **ce qui représente 17% du programme 24.** Elles consacrent 75% de leur financement à 3 gestionnaires : conservatoire des espaces naturels (44%), parcs naturels régionaux (16%) et conservatoire du littoral (15%).



Source : mission sur la base des réponses des agences à une enquête menée par la mission (octobre 2021).

Les ressources en 2020 consacrées aux aires protégées sur ce programme 24 varient fortement selon les agences, de 7-9% (Adour-Garonne, Loire-Bretagne) à 22-26% (Rhône-Méditerranée-Corse, Artois-Picardie). La nature des actions éligibles à ces financements peut aussi varier, ainsi l'agence Rhône-Méditerranée-Corse finance principalement des investissements de restauration tandis que d'autres financent aussi le budget de fonctionnement des gestionnaires. En effet, dans le cadre de l'objectif général du programme 24, chaque conseil d'administration d'agence détermine les propres orientations de son programme d'intervention, en fonction de la position des administrateurs propre à chaque bassin et des enjeux des territoires.

[8] Montants issus d'une enquête menée auprès des agences par la mission en octobre 2021. Ils sont imprécis selon les agences, car la distinction des aides par catégorie d'aire protégée n'est pas permise en l'état des bases de données des agences. Ces valeurs sont également sous estimées car des travaux financés sur les aires protégées peuvent être portés par des structures de gestion qui interviennent sur un périmètre plus large et qui ne les identifient pas en tant que telles dans leurs programmes. D'autres actions situées sur des aires protégées sont susceptibles d'être financées sur d'autres lignes programmes (par exemple agricoles) mais il n'est pas possible de les extraire en l'état. Enfin, les méthodes d'extraction des montants affectés aux aires protégées ont pu varier en fonction des agences.

Les données sont issues principalement d'extraction réalisées par les agences de l'eau en octobre 2021. Les financements de 2020 pouvant être encore engagés jusqu'en décembre, elles sont incomplètes et ce sont celles de 2020 qui sont exposées. Par ailleurs, l'agence Rhône Méditerranée Corse a indiqué une moyenne 2019-21 sans détail par année, contrairement aux autres agences.

Encadré 1 : Focus sur les financements aux aires protégées de l'agence Rhin-Meuse

L'agence Rhin Meuse, dans sa note « Natura 2000 et aires protégées », explicite les types de projets financés entre 2013 et 2020. Les espaces ciblés par les projets (étude, protection, gestion ou restauration de milieux naturels) sont des milieux à forte patrimonialité, et en particulier les zones humides remarquables qui peuvent se situer dans différentes catégories d'aires protégées (Natura 2000, espaces naturel sensible, etc.).

Concernant Natura 2000, outre quelques aides particulières à l'acquisition foncière ce volet finance essentiellement de l'animation. Les aides aux autres espaces protégés financés voient depuis 2019, une augmentation des montants dédiés aux travaux et à l'acquisition foncière et une diminution de ceux consacrés à de l'animation

Tableau 10 – Financement des aires protégées par chaque agence de l'eau sur le programme 24

		2019	2020	2021
AE Adour-Garonne	Montant (M€)	2,2	3,7	2,9
	% du pg 24 de l'agence	6%	9%	6%
AE Loire-Bretagne	Montant (M€)	3,1	2,9	2,2
	% du pg 24 de l'agence	7%	7%	6%
AE Seine-Normandie	Montant (M€)	7,4	8,0	6,1
	% du pg 24 de l'agence	13%	18%	13%
AE Rhin-Meuse	Montant (M€)	3,2	3,9	3,3
	% du pg 24 de l'agence	23%	20%	15%
AE Rhône-Méditerranée-Corse	Montant (M€)	10,4	10,4	10,4
	% du pg 24 de l'agence	14%	22%	12%
AE Artois-Picardie	Montant (M€)	7,2	7,9	2,3
	% du pg 24 de l'agence	34%	26%	9%
TOTAL	Montant (M€)	33,5	36,9	27,2
	% du pg 24	15%	17%	11%

Source : Réponse des agences à l'enquête menée par la mission (octobre 2021).

Le budget dédié aux opérateurs a plus que doublé depuis 2017, passant de 145,8 M€ à 373,7 M€ en 2021 en raison de la part croissante versée à l'OFB (ex-AFB) et du financement depuis 2018 de l'ex-ONCFS. :

Tableau 11 – Financement des aires protégées par les agences de l'eau

	Ex-ONCFS	Ex-AFB	OFB	EPMP	Total
2017		145 000 000		785 443	145 785 443
2018	36 955 050	243 319 222		840 919	281 115 191
2019	36 955 050	243 319 222		823 076	281 097 348
2020			331 894 272	846 262	332 740 534
2021			372 894 272	813 269	373 707 901

Source : Direction du budget.

7. Office français de la biodiversité

L'Office français de la biodiversité (OFB) est créé au 1er janvier 2020, de la fusion de l'Agence française pour la biodiversité (AFB, créée par la loi sur la reconquête de la biodiversité en 2016) et de l'Office national de la chasse et de la faune sauvage (ONCFS).

PUBLIÉ

L'OFB apporte son appui technique et financier aux réseaux de gestionnaires d'aires protégées. Il contribue également aux stratégies nationales en lien avec les espaces protégés. Enfin, il est directement gestionnaire ou co-gestionnaire d'aires protégées[9], auxquelles il dédie des moyens humains, financiers et techniques.

L'essentiel des ressources de l'OFB proviennent du prélèvement sur les redevances des agences de l'eau (372 M€ en 2021) et plus marginalement du programme 113 (51,2 M€). Ces crédits sont globalisés dans le budget OFB, et non fléchés par origine. C'est pourquoi dans le tableau de synthèse des financements des aires protégées, seules les dépenses de l'OFB ci-après sont prises en compte afin d'éviter les doubles comptes.

En 2021, l'OFB consacre 97,3 M€ aux aires protégées, allant majoritairement aux parcs nationaux (67 M€), aux parcs naturels marins (23,5 M€) et aux réserves naturelles nationales (2,9 M€). Le budget de l'OFB se répartit entre les espaces gérés en propre par l'OFB (26,1 M€, parcs naturels marins, certaines réserves naturelles nationales) et ceux dont il n'a pas la gestion en propre (96,3 M€). Les montants indiqués figurent hors plan de relance qui fait l'objet d'un paragraphe dédié.

Tableau 12 – Financement des aires protégées par les offices français de la biodiversité[10]

en K€	Office français de la biodiversité		
Aire protégée	**2019**	**2020**	**2021**
Parcs nationaux	63 839	67 020	68 020
Parcs naturels marins	23 500	23 500	23 500
Etablissement public du marais poitevin			
Parcs naturels régionaux	855	855	855
Réserves naturelles nationales	2 900	2 900	2 900
Réserves naturelles régionales	225	225	225
Conservatoire des espaces naturels	715	715	715
Autres	1 100	1 100	1 100
TOTAL	**93 134**	**96 315**	**97 315**

Source : Mission sur la base de données fournis par l'OFB.

7.1. Gestion d'aires protégées de l'OFB

L'OFB consacre 26,1 M€ par an aux aires protégées dont il a la gestion en propre, dont 90% (23,5 M€) aux parcs naturels marins. Les frais de structure représentent 60% des dépenses.

[9] 8 parcs naturels marins (6 en métropole et 2 dans les Outre-mer), le sanctuaire de mammifères marins Agoa aux Antilles, 109 sites Natura 2000 marins et 4 sites Natura 2000 terrestres, 8 réserves naturelles nationales (RNN), 9 réserves nationales de chasse et de faune sauvage (RNCFS) (8 des 10 RNCFS existantes sont gérées par l'OFB), 10 réserves de chasse et de faune sauvage (RCFS), 3 réserves de chasse et de faune sauvage de Corse (RCFS de Corse), 1 réserve de biosphère, des sites du conservatoire du littoral, 1 arrêté de protection de biotope (APB).

[10] Dans ce tableau, les budgets des parcs nationaux ont été identifiés par année tandis que dans celui en § 1.7.1 le budget est moyenné.

Tableau 13 – Financement par l'OFB des aires protégées dont il a la gestion

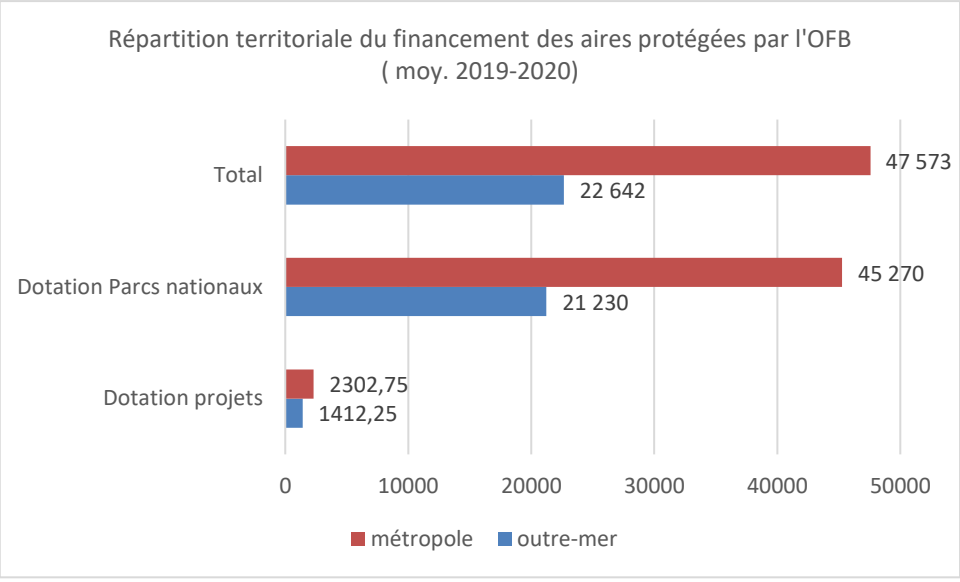
Engagements en K€, moyenne 2019-2020	Catégorie d'aire protégée	Frais de structure	Actions des parcs	TOTAL
Moyens dédiés aux AP de l'OFB gérées ou co-gérées	Parc naturel marin (9)	13 500	10 000	**23 500**
	Réserves (RNN, RNCFS)	1 900	700	**2 600**
TOTAL GENERAL		**15 400**	**10 700**	**26 100**

Source : Mission sur la base des données de l'OFB[11].

7.2. Appui aux gestionnaires d'aires protégées hors OFB

Le financement de l'OFB pour les aires protégées hors OFB, représente **70,2 M€/an** sur la période 2019-20[12]. Il **est majoritairement dédié à la dotation versée au budget des parcs nationaux (66,5 M€ en 2020) et marginalement au financement d'appui sur projets principalement pour les parcs nationaux et régionaux, réserves naturelles et conservatoires (3,7 M€)**. La majorité des financements (95,4 %, dotation et projets) bénéficient aux parcs nationaux, rattachés à l'OFB.

L'**outre-mer capte 38 % des financements de projets** (23% des bénéficiaires de financements de projets gestionnaires et 5% des bénéficiaires têtes de réseaux). Si on regarde le total de 70, 2 M€ incluant la dotation aux parcs nationaux, 32 % sont alloué à l'outre-mer et 68 % à la métropole.



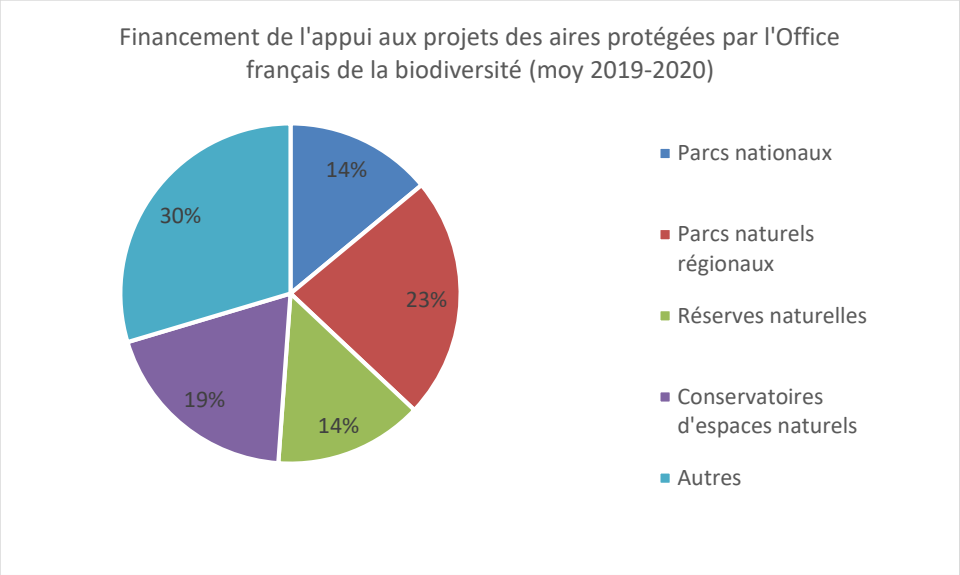
Source : Mission sur la base des données de l'OFB.

[11] Les données sont les autorisations d'engagement moyennes (considérées équivalentes aux crédits de paiement) sur les années 2019 et 2020.

[12] Ces données sont reprises dans le tableau de synthèse pour l'année 2018 en ce qui concerne les aides aux projets et corrigées pour les années 2018 à 2019, avec les dotations réelles aux parcs qui ont augmenté entre 2019 et 2020.

PUBLIÉ

L'appui de projets (3,7 M€) bénéficie à des gestionnaires d'aires protégées (2,5 M€, 67%), et dans une moindre mesure (1,3 M€, 33%) à des projets transversaux portés par les têtes des réseaux.



Source : Mission sur la base des données de l'OFB.

Annexe IV

Tableau 14 – Financement des aires protégées par l'OFB dont il n'a pas la gestion

Engagements en K€, moyenne 2019-2020	Catégorie d'aire protégée	Bénéficiaire gestionnaire		Bénéficiaires têtes réseaux (projets stransversaux)	**TOTAL**	% appui projets
		Outre-mer	Métropole			
Financements sur projets présentés par les AP gestionnaires, ou les têtes de réseaux	Parcs Nationaux	170	75	275	**520**	14 %
	Parcs naturels régionaux	175	530	150	**855**	23 %
	Réserves naturelles nationales et régionales	75	0	450	**525**	14 %
	Conservatoires d'espaces naturels	30	465	220	**715**	19 %
	Autres (réserves biologiques forestières, réserves de biosphère, et aires protégées ultramarine)	900	50	150	**1 100**	30 %
	Total appui projets	**1 350**	**1 120**	**1 245**	**3 715**	100 %
Dotation de base sur le budget des Parcs nationaux (montant 2020 indiqué)		**21 230**	**45 270**	Sans objet	**66 500**	
TOTAL GENERAL		**22 580**	**46 390**	**1 245**	**70 215**	

Source : OFB[13]

[13] Les données sont les autorisations d'engagement moyennes (considérées équivalentes aux crédits de paiement) sur les années 2019 et 2020.

PUBLIÉ

8. Annexe - Budget affecté par l'État aux aires protégées (k€, 2019-2021)

en K€	1. Etat et opérateurs (k€)															TOTAL		
	BOP 113 (paysage eau, biodiversité)*			BOP 362 (plan relance 2021-23)			BOP 212 (ministère des armées)			Office français de la biodiversité			Agences de l'eau					
Aire protégée	2019	2020	2021	2019	2020	2021	2019	2020	2021	2019	2020	2021	2019	2020	2021	2019	2020	2021
Source et présentation des données	*Source Direction eau et biodiversité (nov 21), crédits de paiement (CP)-exécuté 2019, 2020, LFI 2021, à noter le financement de l'OFB (SCSP) est retiré pour éviter les doubles comptes*			*Source DEB, Crédits de paiement 2021, PNM via OFB, CERL : non identifié comme sous-action "aire protégée" mais "protection littoral", restauration écologique vers AP gérée par OFB et DREAL non prise en compte (détail par année non connu)*			*Source Ministère des armée, "autres" recouvre la part - fonds d'intervention pour l'environnement FIE seul le montant consacré globalement à la biodiversité est connu. Les éléments sont donnés en CP sauf 2021-22 pour le FIE*			*OFB, moyenne 2020-21 reportée en 2019, hors plan relance, AE (éq. CP) annuels, via financements sur projets + dotation parcs nationaux 67 500 k€. Pour éviter les doubles comptes, les financements AE et BP 113 de l'OFB contribuant aux AP sont reportés ici comme financement de l'OFB. Les financements de l'OFB concernent les sites dont ils ont la gestion, la co-gestion ou ceux d'autres gestionnaires*			*Sources agences de l'eau (nov 21) pg 24 +PLF + EPMP pg3. Anoter le versement à l'OFB et aux parcs (via l'OFB) est retiré pour éviter les doubles comptes, pas de distinction RNN-RN*					
Parcs nationaux	3 550	2 220	3 380			3 167				63 839	67 020	68 020	150	146	171	**67 539**	**69 386**	**74 737**
Parcs naturels marins						3 167				23 500	23 500	23 500				**23 500**	**23 500**	**26 667**
Etablissement public du marais poitevin	490	490	490										981	1 274	825	**1 471**	**1 764**	**1 315**
Office national des forêts	4 920	5 120	12 850										433	271	379	**5 353**	**5 391**	**13 229**
Parcs naturels régionaux	6 970	7 380	7 920							855	855	855	6 374	5 860	6 517	**14 199**	**14 095**	**15 292**
Réserves naturelles nationales	21 580	21 650	28 170							2 900	2 900	2 900	3 142	3 130	3 150	**27 622**	**27 680**	**34 220**
Réserves naturelles régionales										225	225	225				**225**	**225**	**225**
Conservatoire des espaces naturels	1 510	1 950	1 840					605	362	715	715	715	14 982	16 351	10 357	**17 207**	**19 620**	**13 274**
Conservatoire du littoral						*6 250*							3 161	5 635	2 423	**3 161**	**5 635**	**8 673**
Natura 2000	23 060	25 440	28 730													**23 060**	**25 440**	**28 730**
Site Unesco	190	90	180													**190**	**90**	**180**
Collectivité													1 102	1 403	629	**1 102**	**1 403**	**629**
Association de gestion d'aires protégées													3 859	3 505	3 401	**3 859**	**3 505**	**3 401**
Services déconcentrés						3 667										**0**	**0**	**3 667**
Autres							340	617	998	1 100	1 100	1 100				**1 440**	**1 717**	**2 098**
TOTAL	**62 270**	**64 340**	**83 560**	**0**	**0**	**16 250**	**340**	**1 222**	**1 360**	**93 134**	**96 315**	**97 315**	**34 183**	**37 574**	**27 851**	**189 927**	**199 451**	**226 336**

PUBLIÉ

ANNEXE V

Cartographie des financements et problématiques relatives aux collectivités territoriales

PUBLIÉ

PUBLIÉ

SOMMAIRE

1. LES COMPÉTENCES DES COLLECTIVITÉS EN MATIÈRE DE BIODIVERSITÉ ET LA GOUVERNANCE LIÉE 1

1.1. La répartition des compétences entre les différents échelons 1

1.2. Les spécificités de répartition des compétences en outre-mer 4

1.3. Les actions de coopération entre collectivités 5

1.4. La gouvernance de la biodiversité 7

2. LA MÉTHODOLOGIE RELATIVE AUX DONNÉES ISSUES DE LA COMPTABILITÉ PUBLIQUE 8

2.1. Les instructions comptables applicables aux collectivités sont en cours de convergence vers un référentiel unique : la M57 8

2.2. La granulométrie des référentiels comptables existants ne permet pas d'isoler les dépenses relatives aux aires protégées 9

2.2.1. L'absence de compte dédié au financement des aires protégées 9

2.3. Les extractions des bases de données de la DGFIP 11

3. LES RÉSULTATS ISSUS DES DONNÉES DE LA COMPTABILITÉ PUBLIQUE ET DE LA COMPTABILITÉ NATIONALE 13

4. LES RECETTES : AUTOUR DE 550 MILLIONS D'EUROS DE TAXE D'AMÉNAGEMENT EN MOYENNE PAR AN DE 2016 À 2020 13

5. LES DÉPENSES 17

5.1. Les dépenses des communes 17

5.2. Les dépenses des départements et des régions 19

5.2.1. Des dépenses départementales bien supérieures aux dépenses régionales 19

5.2.2. Rapportées aux surfaces d'aires protégées en France métropolitaine, les dépenses les plus élevées en Île-de-France et Hauts-de-France 20

6. DES ÉCARTS PRONONCÉS ENTRE DÉPENSES ET MONTANT PERÇU DE TAXE D'AMÉNAGEMENT 21

6.1. Les données issues de la comptabilité publique analysées par le CGDD 24

6.1.1. Le concept de dépense pour la protection de la biodiversité et des paysages 24

6.1.2. Les domaines d'activité 25

6.1.3. L'estimation des dépenses des collectivités 28

7. LE RAPPORT DE 2017 RELATIF À LA REVUE DE DÉPENSES SUR LES ENS ET LES PNR 31

7.1. Les actions conduites au titre de la politique ENS et leur suivi 31
7.1.1. Des actions d'une extrême diversité 31
7.1.2. Un montant moyen des emplois par département qui progresse 31
7.1.3. Une réduction sensible des dépenses d'acquisition foncière 32
7.1.4. Des dépenses en progression en faveur de la préservation de la ressource en eau 34
7.1.5. Un usage des produits de la taxe affectée parfois non conforme à ses règles d'affectation 34
7.1.6. Un dispositif de reporting à destination de l'État hasardeux 36
7.2. Les actions au titre des PNR 38
7.2.1. Le cadre juridique de référence 38
7.2.2. Une activité où dominent la protection et la gestion des patrimoines naturels, paysagers et culturels 40
7.2.3. La situation financière des PNR 42

8. LES DONNÉES FINANCIÈRES RELATIVES AUX PARCS NATIONAUX ET AUX PNR 45

8.1. Les données relatives aux PNR 45
8.1.1. L'évolution des dépenses 46
8.1.2. Le nombre de budgets annexes dont les réserves 47
8.1.3. L'identification de programmes UE comme budget annexe 47

9. LE QUESTIONNAIRE ENVOYÉ AUX RÉGIONS VIA RÉGIONS DE FRANCE 47

9.1. La méthodologie 47
9.2. Les résultats 48

10. MISSIONS ET COMPÉTENCES DE LA RÉGION EN MATIÈRE D'AIRES PROTÉGÉES 48

10.1.. La Région, chef de file biodiversité 49
10.2.. Articulation du rôle de la région avec les autres collectivités 50
10.3.. Rôle des Agences régionales de la biodiversité (ARB) concernant les aires protégées 50

11. BUDGET RELATIF AUX AIRES PROTÉGÉES 51

12. QUELLES ÉVOLUTIONS SERAIENT SOUHAITÉES PAR LA RÉGION QUANT AU FINANCEMENT DES AIRES PROTÉGÉES ? 52

13. LA DOTATION BIODIVERSITÉ ET SON ÉVOLUTION 53

13.1.. La dotation biodiversité 53
1.1. Article L2335-17 53
13.2.. Son évolution et les difficultés de cartographie des territoires concernés 54
13.2.1. Le doublement prévu pour 2022 54
13.2.2. Les difficultés liées à la cartographie des territoires concernés 56

14. LES MÉCANISMES DE RÉGULATION BUDGÉTAIRE DES DÉPENSES DE FONCTIONNEMENT DES COLLECTIVITÉS (CONTRAT DE CAHORS) ET LEUR IMPACT 57

14.1.. Malgré l'instauration de plusieurs outils de gestion, le suivi fonctionnel des dépenses locales reste peu développé et globalement de faible qualité..... 57

14.2.. Selon la direction du budget, la nouvelle génération de contrats de Cahors pourrait être l'occasion d'améliorer la gestion comptable des collectivités en renforçant notamment l'approche fonctionnelle..... 58

14.3.. La position du groupe du financement des aires protégées du CNB..... 60

PUBLIÉ

1. Les compétences des collectivités en matière de biodiversité et la gouvernance liée

1.1. La répartition des compétences entre les différents échelons

Depuis 2014, trois lois ont prévu une réelle participation des collectivités territoriales aux politiques de l'eau et de la biodiversité :

- la loi n° 2014-58 du 27 janvier 2014 (« Maptam ») a (*i*) confié aux communautés de communes et d'agglomérations la compétence de gestion des milieux aquatiques et (*ii*) fait de la région le chef de file des politiques de la biodiversité ;
- la loi n° 2015-991 du 7 août 2015 (« NOTRe ») a (*i*) entériné le transfert des compétences eau potable et assainissement aux communautés, même si la date d'échéance de ce transfert pourrait être repoussée, (*ii*) élargi les compétences de la région dans le domaine de l'eau, de la protection de la biodiversité et des milieux aquatiques et (*iii*) ouvert la possibilité, pour l'État, de se retourner, en cas de condamnation par la Cour de Justice de l'Union européenne (CJUE) contre les collectivités lorsque l'obligation concernée relève de leur compétence ;
- enfin, la loi du 8 août 2016 donne l'initiative aux régions pour la mise en place d'agences régionales de la biodiversité (ARB) aux côtés de l'AFB.

La loi NOTRe portant nouvelle organisation territoriale de la République du 7 août 2015 supprime la clause de compétence générale des régions et des départements, qui habilitait les collectivités à se saisir de toute question intéressant un intérêt public local suffisant, sous réserve d'une absence de compétence exclusive de l'État ou d'un autre échelon de collectivité. Le législateur a souhaité mettre un terme à l'enchevêtrement des compétences en spécialisant chaque échelon de collectivité[1], seule la commune conservant une clause générale de compétence.

Les **départements et les régions** disposent de compétences d'attribution en propre intéressant le domaine de la biodiversité[2] :

- le **département** peut contribuer au **financement des projets dont la maîtrise d'ouvrage est assurée par les communes ou leurs groupements**, à leur demande. (L.1111-10 CGCT). Il établit un programme d'aide à l'équipement rural des communes (L.3232-1 CGCT) et met une **assistance technique** à la disposition des communes et des EPCI éligibles (D.3334-8-1 CGCT) notamment dans le domaine des milieux aquatiques (L.3232-1-1 CGCT). Il est également compétent pour définir et gérer des **espaces naturels sensibles** (L.142-1 à 13 du code de l'urbanisme) ;

[1] Article L.1111-4 CGCT organisant la spécialisation des collectivités : « La répartition des compétences entre les collectivités territoriales et l'État s'effectue, dans la mesure du possible, en distinguant celles qui sont mises à la charge de l'État et celles qui sont dévolues aux communes, aux départements ou aux régions de telle sorte que chaque domaine de compétences ainsi que les ressources correspondantes soient affectés en totalité soit à l'État, soit aux communes, soit aux départements, soit aux régions.(…) Les communes, les départements et les régions financent par priorité les projets relevant des domaines de compétences qui leur ont été dévolus par la loi. Les décisions prises par les collectivités territoriales d'accorder ou de refuser une aide financière à une autre collectivité territoriale ne peuvent avoir pour effet l'établissement ou l'exercice d'une tutelle, sous quelque forme que ce soit, sur celle-ci. Ces dispositions s'appliquent aux décisions prises après le 1er avril 1991. (…) L'attribution par une collectivité territoriale à une autre collectivité territoriale d'une aide financière ne peut être subordonnée à des conditions tenant à l'appartenance de la collectivité bénéficiaire à une association, à un établissement public de coopération intercommunale ou à un syndicat mixte, existant ou à créer. »

[2] Si une compétence est attribuée à la Région, alors les autres échelons de collectivités ne pourront plus intervenir sur le fondement de cette compétence (Conseil d'État, 29 juin 2011, Commune de Mons-en-Barœul).

- la **région** détient des compétences générales de **promotion du soutien à l'aménagement et l'égalité de ses territoire**s (L.4211-1 et L.4211-2 CGCT). Elle est **autorité de gestion de certains fonds structurels européens** et peut **financer des opérations** dans le cadre des CPER et toute opération dont la maîtrise d'ouvrage relève de l'État ou de ses établissements publics (L.1111-10 CGCT). Elle définit des **stratégies transversales** telles que les stratégies régionales de la biodiversité. Enfin, la région est compétente pour la **planification** en faveur du développement durable du territoire (schéma régional d'aménagement de développement durable et d'égalité du territoire au titre de l'article L. 4251-1 CGCT; schéma régional de cohérence écologique au titre de l'article L371-3 Code de l'environnement) et est à l'initiative des **parcs naturels régionaux** (L. 333-1 du code de l'environnement) et des **réserves naturelles régionales** (L.332-1 du code de l'environnement).

Les Parcs naturels régionaux (PNR)

Les 56 PNR en France, constituent une politique partenariale, articulée de façon originale entre la région, les autres collectivités territoriales et l'État. La région est initiatrice et maître d'ouvrage de la création des PNR et de leur renouvellement de classement. Les communes, les intercommunalités, les départements et les régions, regroupés dans un syndicat mixte, assurent la gestion des PNR. L'État local est partenaire du projet de parc et engagé dans la mise en œuvre de la charte. L'État central est garant de la qualité et de la cohérence de ce projet à travers la décision de classement et de renouvellement de classement par décret.

Les PNR sont classés pour une durée limitée à 15 ans, à l'issue de laquelle la région et le parc doivent réviser la charte et solliciter un nouveau classement. Les parcs constituent une infrastructure écologique de territoires d'excellence porteurs de l'ensemble des politiques relatives à la biodiversité et au développement durable (biodiversité, paysages, aménagement durable, modèles économiques soutenables, efficacité énergétique et lutte contre le changement climatique…). Ils sont des lieux d'expérimentation, d'innovation et de transfert d'expériences vers d'autres territoires.

Le SRADDET

La loi NOTRe introduit l'élaboration d'un Schéma Régional d'Aménagement, de Développement Durable et d'Égalité des Territoires (SRADDET) parmi les attributions de la région en matière d'aménagement du territoire. Le SRADDET fixe les objectifs de moyen et long termes en lien avec plusieurs thématiques dont la protection et restauration de la biodiversité. Dans les outre-mer le Schéma d'Aménagement Régional (SAR) vaut SRADDET. Il incorpore un chapitre spécifique appelé schéma de mise en valeur de la mer, qui a vocation à pouvoir traiter de la gestion du trait de côte.

Le Schéma régional de cohérence écologique (SRCE)

Le SRCE est un schéma d'aménagement du territoire et de protection de certaines ressources naturelles (biodiversité, réseau écologique, habitats naturels) et visant le bon état écologique de l'eau imposé par la directive cadre sur l'eau. Il décline les trames vertes et bleues nationales à l'échelle régionale. Il est élaboré conjointement par la région et l'État en association avec les départements, les groupements de communes compétents en matière d'aménagement de l'espace ou d'urbanisme ou, à défaut, les communes dotées d'un plan d'occupation des sols ou d'un plan local d'urbanisme, les parcs nationaux, les parcs naturels régionaux, les associations de protection de l'environnement agréées concernées ainsi que des représentants des partenaires socioprofessionnels intéressés. Un comité régional Trame verte et bleue est créé13. C'est une instance de concertation de niveau régional dont les membres sont nommés pour 6 ans, par le président du conseil régional et le préfet de région, avec plusieurs collèges.

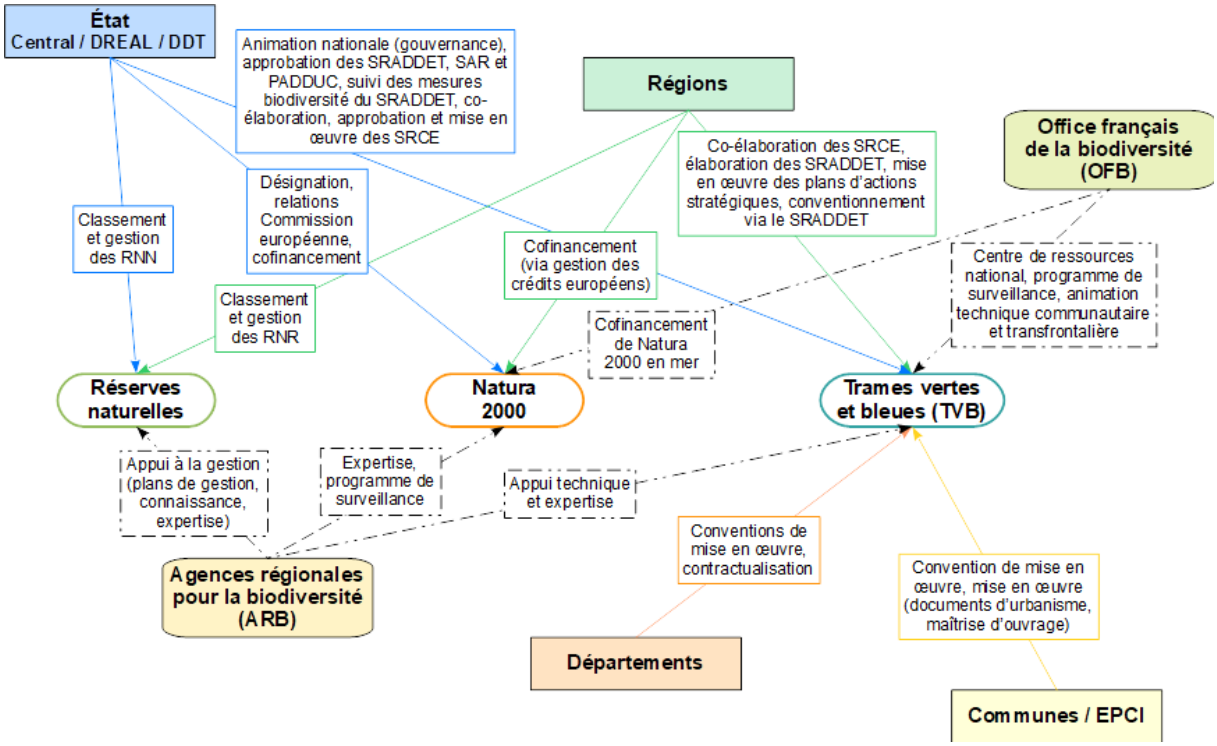
Les EPCI se voient également attribuer des compétences en matière de biodiversité, qu'ils exercent en lieu et place de leurs membres en vertu des principes de spécialité et d'exclusivité:

- métropoles de droit commun : EPCI à fiscalité propre disposant de la compétence « actions de valorisation du patrimoine naturel et paysager » dans le cadre de la compétence générale en matière d'aménagement de l'espace métropolitain ;

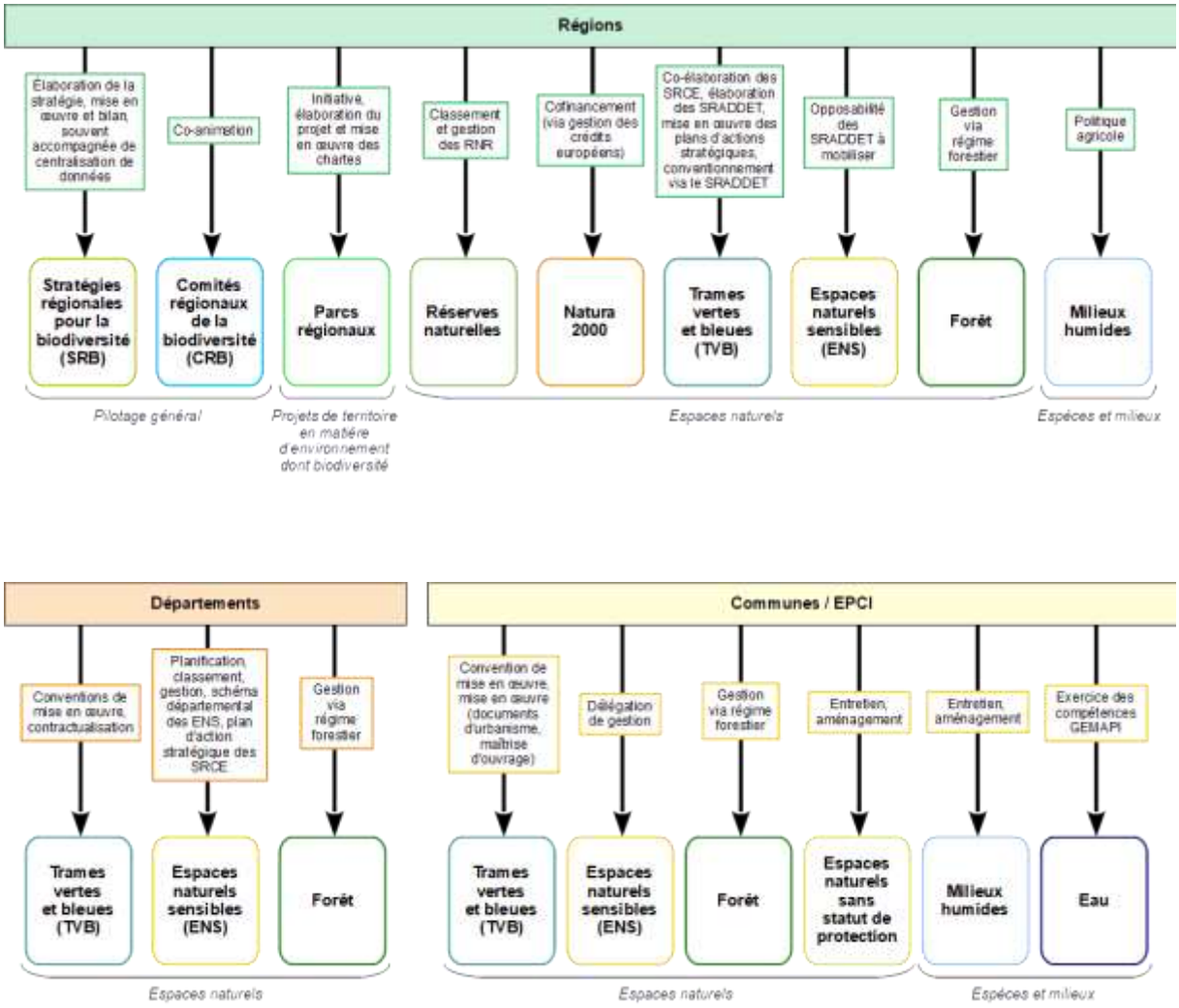
- métropole à statut particulier : Paris et Marseille avec des compétences obligatoires dont les plans métropolitains de l'environnement ;
- communauté urbaine : EPCI à fiscalité propre à compétence obligatoire " « protection et mise en valeur de l'environnement". Les CU sont consultées "lors de l'élaboration, de la révision et de la modification des schémas et documents de planification en matière d'aménagement, de développement économique et d'innovation, d'enseignement supérieur et de recherche, de transports et d'environnement, dont la liste est fixée par décret en Conseil d'État" ;
- communauté de communes : compétence générale de « Protection et mise en valeur de l'environnement ».

Nota : les collectivités peuvent se regrouper sous la forme d'un PETR : syndicat mixte regroupant plusieurs EPCI pour concevoir (dans les 12 mois après création) un projet d'aménagement et de développement économique, écologique, culturel et social de son territoire, afin de promouvoir un modèle de développement durable et d'en améliorer la compétitivité, l'attraction et la cohésion.

Graphique 1 : Répartition des compétences entre l'État et les collectivités



PUBLIÉ



1.2. Les spécificités de répartition des compétences en outre-mer

Le conseil départemental règle par ses délibérations les affaires du département dans les domaines de compétences que la loi lui attribue. Il est compétent pour mettre en œuvre toute aide ou action relative à la prévention ou à la prise en charge des situations de fragilité, au développement social, à l'accueil des jeunes enfants et à l'autonomie des personnes. Il est également compétent pour faciliter l'accès aux droits et aux services des publics dont il a la charge. Il a compétence pour promouvoir les solidarités et la cohésion territoriale sur le territoire départemental, dans le respect de l'intégrité, de l'autonomie et des attributions des régions et des communes.

Selon l'article L3441-1, les départements de Guadeloupe, de Mayotte et de la Réunion exercent les compétences que les lois, dans leurs dispositions non contraires à celles du présent titre, attribuent à l'ensemble des départements.

Pour des raisons de solidarité et d'aménagement du territoire, **le département** met à la disposition des communes ou des établissements publics de coopération intercommunale qui ne bénéficient pas des moyens suffisants pour l'exercice de leurs compétences dans le domaine de l'assainissement, de la protection de la ressource en eau, de la restauration et de l'entretien des milieux aquatiques, de la prévention des inondations, de la voirie, de l'aménagement et de l'habitat une assistance technique dans des conditions déterminées par convention.

Le département peut déléguer ces missions d'assistance technique à un syndicat mixte constitué en application de l'article L. 5721-2 dont il est membre.

Dans les départements d'outre-mer, **cette mise à disposition est exercée**, dans les domaines de l'assainissement, de la protection de la ressource en eau, de la restauration et de l'entretien des milieux aquatiques et de la prévention des inondations, **par les offices de l'eau** prévus à l'article L. 213-13 du code de l'environnement.

Le **conseil régional** règle par ses délibérations les affaires de la région dans les domaines de compétences que la loi lui attribue.

Il a compétence pour promouvoir le développement économique, social, sanitaire, culturel et scientifique de la région, le soutien à l'accès au logement et à l'amélioration de l'habitat, le soutien à la politique de la ville et à la rénovation urbaine et le soutien aux politiques d'éducation et l'aménagement de son territoire, ainsi que pour assurer la préservation de son identité et la promotion des langues régionales, dans le respect de l'intégrité, de l'autonomie et des attributions des départements et des communes.

Les conseils régionaux de Guadeloupe, de Guyane, de Martinique, de Mayotte et de la Réunion adoptent un schéma d'aménagement qui fixe les orientations fondamentales à moyen terme en matière de développement durable, d'atténuation et d'adaptation aux effets du changement climatique, d'économies d'énergie, de qualité de l'air, de valorisation du potentiel d'énergies renouvelables, de mise en valeur du territoire et de protection de l'environnement. Ce schéma détermine notamment la destination générale des différentes parties du territoire de la région, les objectifs et les seuils à atteindre en matière d'énergies renouvelables et d'économies d'énergie, l'implantation des grands équipements d'infrastructures et de transport, la localisation préférentielle des extensions urbaines, des activités industrielles, portuaires, artisanales, agricoles, forestières, touristiques et relatives aux énergies renouvelables ainsi que celles relatives aux nouvelles technologies de l'information et de la communication. À ce titre, il vaut schéma régional du climat, de l'air et de l'énergie, au sens de l'article L. 222-1 du code de l'environnement. Le schéma d'aménagement régional définit les principes permettant d'assurer la combinaison des différents modes de transports et la coordination des politiques de mobilité mises en place par les autorités organisatrices.

Les **collectivités d'outre-mer (Com)** sont des collectivités territoriales de la République française régies, depuis la révision constitutionnelle du 28 mars 2003, par l'article 74 de la Constitution (à savoir l'application du principe de l'exception législative dévolue à une institution compétente locale). Ce statut concerne la Polynésie française, Saint-Barthélemy, Saint-Martin, Saint-Pierre-et-Miquelon et Wallis-et-Futuna.

1.3. Les actions de coopération entre collectivités

Les **collectivités** (bloc communal, département, région) peuvent organiser des **coopérations** dans le domaine de la biodiversité :

- Les collectivités peuvent tout d'abord s'associer en groupement, auquel elles peuvent transfèrent tout ou partie de leurs compétences, selon des modalités définies dans le statut du groupement (par exemple un EPTB ou un syndicat mixte de PNR). Le département ou la région peuvent ainsi adhérer à des syndicats mixtes ouverts en charge de la biodiversité.

- Des conventions, qui ont pour objet la réalisation de prestations de services, peuvent aussi être conclues entre collectivités (dans les conditions prévues à l'article L. 5111-1 alinéa 3 et suivant du CGCT).
- Une collectivité territoriale peut enfin déléguer à une collectivité territoriale relevant d'une autre catégorie ou à un EPCI à fiscalité propre tout ou partie[3] une compétence dont elle est attributaire. Les compétences déléguées sont alors exercées au nom et pour le compte de la collectivité territoriale délégante (L.111-8 CGCT). Cette délégation de droit commun s'accompagne de possibilités de délégations spéciales, lesquelles sont exclusives du mécanisme du L.1111-8. En matière de GEMAPI, un syndicat mixte constitué sous la forme d'un EPAGE ou d'un EPTB peut ainsi déléguer tout ou partie des missions intéressant la compétence (1°, 2°, 5° et 8° du L. 211-7 code de l'environnement), y compris à plusieurs syndicats mixtes situés chacun sur des parties distinctes du territoire de l'EPAGE ou de l'EPTB (L.5211-61 du CGCT).

Trame verte et bleue : espaces de continuité écologique et espaces naturels sensibles

L'enjeu des continuités écologiques pour les espèces animales et végétales, traduit dans la politique publique de Trame verte et bleue (TVB), se décline à l'échelon territorial dans les documents d'aménagement et d'urbanisme. Divers outils permettent à la collectivité ou à l'EPCI de décliner leur TVB d'une manière adaptée à la situation locale. Le zonage en espaces de continuités écologiques utilise des outils de réglementation déjà existants, qui désormais peuvent être inscrits dans le document d'urbanisme spécifiquement pour la trame verte et bleue locale. L'article L113-30 du code de l'urbanisme définit les règles générales et servitudes d'utilisation pouvant être mobilisées pour réglementer les ECE : il s'agit de l'ensemble de la section intitulée "qualité du cadre de vie". Cela concerne en particulier les articles L.151-22 (lutte contre l'imperméabilisation des sols, nature en ville), L.151-23 (sites et secteurs à protéger pour des motifs d'ordre écologique, notamment pour la préservation, le maintien ou la remise en état des continuités écologiques) ou L.151-41 (3° emplacements réservés aux espaces nécessaires aux continuités écologiques).

Le Schéma de cohérence territoriale (SCOT)

Le SCOT est un document d'urbanisme français qui détermine, à l'échelle de plusieurs communes ou groupements de communes, un projet de territoire visant à mettre en cohérence l'ensemble des politiques sectorielles. Outre sa capacité à mettre la biodiversité en lien avec les autres enjeux territoriaux qu'il aborde (transports, habitat, économie, climat, paysage, risques, agriculture, gestion économe de l'espace…), le schéma de cohérence territorial (SCoT) propose plusieurs outils de diagnostic et d'action pour préserver et promouvoir la biodiversité et les continuités écologiques. S'agissant des documents d'urbanisme, le PLU devra être compatible au SCoT qui devra lui-même être compatible aux dispositions de la loi littoral.

La loi pour la reconquête de la biodiversité, de la nature et des paysages du 8 août 2016 crée l'**établissement public de coopération environnementale (EPCE**), permettant un partenariat durable de l'État et de collectivités territoriales pour la mise en œuvre d'actions en faveur de l'environnement. Ces EPCE ont pour mission « d'accroître et d'améliorer les connaissances sur l'environnement, leur diffusion et la sensibilisation et l'information du public, d'apporter un concours scientifique et technique aux pouvoirs publics et d'assurer la conservation d'espèces ou la mise en place d'actions visant à préserver la biodiversité et à restaurer les milieux naturels ». Cet outil a été imaginé dans un premier temps pour les conservatoires botaniques nationaux (CBN) et le conservatoire écologique de Guyane.

[3] La loi engagement du 27 décembre 2019 rend cette délégation sécable.

1.4. La gouvernance de la biodiversité

La **région est chargée d'organiser, en qualité de chef de file**, les modalités de l'action commune des collectivités territoriales et de leurs établissements publics pour l'exercice des compétences relatives à la protection de la biodiversité. Ce rôle de « chef de filât » s'exerce en particulier dans le cadre de conférences territoriales de l'action publique (où sont débattues les conventions territoriales d'exercice concerté de la compétence en matière de biodiversité) (L.1111-9 et L.1111-9-1 CGCT).

Le titre II de la **loi biodiversité** est consacré à la gouvernance de la biodiversité, au niveau national comme au niveau régional. L'objectif est de simplifier et de rendre plus lisible la gouvernance venant en appui de l'action publique, tant sur les aspects scientifiques et techniques que stratégiques.

Aux niveaux régional et local, deux instances sociétales de concertation et d'avis sont créées :

- en **métropole**, les comités régionaux «trame verte et bleue » sont remplacés par les **comités régionaux de la biodiversité** (article 16) ;
- en **outre-mer**, les **Comités de l'eau et de la biodiversité** (décret en Conseil d'État) sont créés dans chaque département d'outre-mer (article 16).

Les Comités régionaux de la biodiversité (12 en métropole) sont des lieux privilégiés d'informations, d'échanges et de consultation sur tout sujet ayant trait à la biodiversité au sein des régions. Ils sont associés à l'élaboration de la stratégie régionale de la biodiversité (SRB), ainsi que du schéma régional d'aménagement, de développement durable et d'égalité des territoires (SRADDET) ; ils donnent un avis sur les orientations stratégiques prises par les délégations territoriales de l'Office français de la biodiversité (OFB), sur les orientations de programmation financière État/région (en particulier concernant les contrats de plan État-Région CPER 2021-2027) et peuvent saisir les conseils scientifiques régionaux du patrimonial régional (CSRPN) pour la production de toute expertise nécessaire à leurs délibérations.

Les membres des CRB, dont le nombre est plafonné à 160, sont nommés pour 5 ans par le préfet de région et le président du conseil régional et répartis au sein de 5 collèges, assurant une représentation équilibrée et paritaire des parties prenantes. 5 collèges le composent : Élus (30%), État et EP (15%) dont PN, organismes socio-professionnels et usagers de la nature (20%), associations et gestionnaires d'espace naturels (20%) hors PN, scientifiques et personnalités qualifiées (5%).

Le décret n° 2017-370 du 21 mars 2017 fixe les compétences, la composition et le fonctionnement des CRB. Des dispositions spécifiques sont prévues pour la Corse et l'outre-mer. La Corse doit créer un comité territorial de la biodiversité (CTB) dont la composition et le fonctionnement sont arrêtés par l'Assemblée de Corse dans les conditions prévues à l'article D. 134-27 du code de l'environnement.

En outre-mer, le **comité de l'eau et de la biodiversité (CEB)** cumule les fonctions attribuées en métropole au comité régional de la biodiversité et au comité de bassin. C'est donc un lieu privilégié d'information, d'échange et de consultation sur tout sujet ayant trait à la biodiversité au sein de la région. Il est notamment associé à l'élaboration de la stratégie régionale de la biodiversité et des schémas d'aménagements régionaux, émet un avis sur les contrats de convergence et de transformation (CCT 2019-2022, remplaçant les CPER) en matière de biodiversité, ou encore sur les orientations des agences régionales de biodiversité. Cinq ont été créés.

Les Agences régionales de la biodiversité

Les Agences régionales de la biodiversité associent depuis 2018 l'ensemble des acteurs locaux volontaires (collectivités, associations, acteurs socio-économiques, usages) pour agir en faveur de la biodiversité. Elles sont créées à l'initiative de la Région et de l'OFB, présent sur les territoires via ses directions régionales, et sont en lien avec les services de l'État en régions, les Agences de l'eau et tous les acteurs concernés. Ce maillage local constitué permet le déploiement d'actions conjointes nouvelles et renforce l'efficacité des politiques publiques.

Les ARB ont vocation à optimiser les actions et projets dans les territoires et à les démultiplier grâce à une meilleure efficience des moyens et des acteurs. Elles permettent de mieux coordonner les politiques nationales, régionales et locales de biodiversité mais aussi de mieux inclure les enjeux de sa préservation et de sa reconquête dans les projets liés à l'aménagement et de développement des territoires, la sensibilisation, l'agriculture, les transport, l'énergie.

7 ARB sont déjà créées (Bretagne, Normandie, Ile-de-France, Centre-Val-de-Loire, Bourgogne-Franche-Comté, Occitanie et Provence-Alpes-Côte-d'Azur), 3 territoires ont un processus partenarial engagé. L'arrêté préfectoral de la création de l'ARB de Guadeloupe est signé pour une opérationnalité au 1er semestre 2021.

2. La méthodologie relative aux données issues de la comptabilité publique

2.1. Les instructions comptables applicables aux collectivités sont en cours de convergence vers un référentiel unique : la M57

La comptabilité publique suit les principes posés par le plan comptable général applicable au secteur privé : comptabilité en droits constatés, en partie double (correspondance entre les ressources et leurs emplois). Pour les dépenses comme pour les recettes, elle distingue les opérations de fonctionnement (produits et charges) de l'organisme de ses opérations d'investissement (opérations sur le patrimoine).

Différentes comptabilités sont applicables au secteur public local selon le type de collectivités (communes, départements, régions) et selon la nature de l'activité exercée (service public administratif ou service public à caractère industriel et commercial). Ces différents types de comptabilités se déclinent par des instructions comptables : M14 pour les communes, M52 pour les départements, M71 pour les régions, M4 pour les services à caractère industriel et commercial, M22 pour les ESMS, M31 pour les OPH, etc.

Le référentiel M57 est l'instruction budgétaire et comptable la plus récente, mise à jour par la DGCL et la DGFiP, en concertation étroite avec les associations d'élus et les acteurs locaux. Il permet le suivi budgétaire et comptable d'entités publiques locales variées, appelées à gérer des compétences relevant de plusieurs niveaux : bloc communal, départemental et régional, tout en conservant certains principes budgétaires applicables aux référentiels M14, M52 et M71.

Il est le référentiel le plus avancé en termes de qualité comptable puisque c'est la seule instruction intégrant, depuis 2018, les dernières dispositions normatives examinées par le Conseil de normalisation des comptes publics (CNoCP).

Ces travaux d'intégration annuels permettent de poursuivre le mouvement de convergence vers les règles des entreprises sauf spécificités de l'action publique (transfert des plus et moins-values de cession en section d'investissement, mécanisme de neutralisation budgétaire, etc.). Ils s'articulent selon le calendrier prévisionnel suivant :

Annexe V

Tableau 1 : Calendrier d'intégration du référentiel M57

Année	Évolution
2020	« Pause normative » Aucune intégration hors mises à jour liées aux évolutions législatives ou réglementaires
2021 à 2023	Intégrations normatives Mise à jour dans la continuité des conclusions tirées par le CNoCP
2024 et plus	Stabilisation Cible de stabilisation du référentiel M57 – travaux normatifs complets

Source : DGFIP.

Le référentiel M57 est applicable :

- de plein droit, par la loi, aux collectivités territoriales de Guyane, de Martinique, à la collectivité de Corse et aux métropoles, à la Ville de Paris ;
- par droit d'option, à toutes les collectivités locales et leurs établissements publics (art. 106.III loi NOTRé) ;
- par convention avec la Cour des comptes, aux collectivités locales expérimentatrices de la certification des comptes publics (art. 110 loi NOTRé) ;
- par convention avec l'État, aux collectivités locales expérimentatrices du compte financier unique (art. 242 loi de finances pour 2019).

Les travaux réglementaires se poursuivent pour étendre le droit d'option aux SDIS, CDE et CCAS/CIAS à compter du 1er janvier 2022. Par ailleurs, l'application du plan de comptes M57 abrégé pour les communes de moins de 3 500 habitants est reportée au 1er janvier 2022. À cet égard, il est souhaitable que les communes de moins de 3 500 habitants attendent le 1er janvier 2022 pour adopter le référentiel M57, afin de bénéficier du plan de comptes simplifié et du cadre budgétaire assoupli associé à ce plan de comptes.

2.2. La granulométrie des référentiels comptables existants ne permet pas d'isoler les dépenses relatives aux aires protégées

2.2.1. L'absence de compte dédié au financement des aires protégées

En comptabilité générale, il n'est pas recensé de compte dédié pour suivre les opérations relatives aux aires protégées ou à la protection des espaces naturels sensibles ou à la biodiversité dans les plans de comptes M14, M52, M57 et M57 (cf. principes généraux de tenue de la comptabilité générale). Dans la M52 (départements), les comptes relatifs aux espaces naturels sensibles ont été supprimés au 01/01/2018. A contrario, ces données existent donc jusqu'en 2017 et peuvent donc faire l'objet d'une requête.

Ces informations relèvent en revanche de la nomenclature fonctionnelle ; si elle n'identifie pas une rubrique dédiée aux aires protégées, cette dernière isole les actions menées en faveur de l'environnement avec une approche parfois plus large que le champ de la mission. Le détail de la nomenclature fonctionnelle des instructions M14, M52, M71 et M57 est présenté infra.

M14_IBC_Tome I, p.129

Sous-fonction 83 – Environnement

Rubrique 830 : Services communs
Rubrique 831 : Aménagement des eaux
Rubrique 832 : Actions spécifiques de lutte contre la pollution

La mission retiendra les services communs

M52 (IBC_Tome I, p.120)

Sous-fonction 738 : Autres actions en faveur du milieu naturel :

- les actions de lutte contre la pollution de l'eau, de l'air, des sols ou contre le bruit auxquelles le département participe ;
- l'établissement d'un plan départemental des itinéraires de promenade et de randonnée, l'acquisition de terrains, l'aménagement et la gestion des chemins et sentiers figurant au plan départemental ;
- les dépenses d'entretien et de signalisation relatives aux chemins concernés par les itinéraires ;
- l'élaboration et la mise en œuvre d'une politique de protection, de gestion, et d'ouverture au public des espaces naturels sensibles, boisés ou non- les aides aux parcs nationaux ou régionaux.

La mission retiendra la sous fonction 738, qui est un majorant.

<u>M71</u> (IBC_Tome I, p.106)

SOUS - FONCTION 72 – ACTIONS EN MATIÈRE DES DÉCHETS
SOUS - FONCTION 73 – POLITIQUE DE L'AIR
SOUS - FONCTION 74 – POLITIQUE DE L'EAU
SOUS - FONCTION 75 – POLITIQUE DE L'ÉNERGIE
SOUS - FONCTION 76 – PATRIMOINE NATUREL
SOUS - FONCTION 77 – ENVIRONNEMENT DES INFRASTRUCTURES DE TRANSPORT

La mission retiendra la sous fonction 76 Patrimoine naturel

PUBLIÉ

M57

FONCTION 7 – ENVIRONNEMENT
70 - Services communs
71 - Actions transversales
72 - Actions en matière de déchets et de propreté urbaine
720 - Services communs de la collecte et de la propreté
74 - Politique de l'air
73 - Actions en matière de gestion des eaux
731 - Politique de l'eau
732 - Eau potable
733 - Assainissement
734 - Eaux pluviales
735 - Lutte contre les inondations
75 - Politique de l'énergie
751 - Réseaux de chaleur et de froid
752 - Énergie photovoltaïque
753 - Énergie éolienne
754 - Énergie hydraulique
758 - Autres actions
76 - Préservation du patrimoine naturel et gestion des risques technologiques
77 - Environnement des infrastructures de transports
78 - Autres actions
79 - Plan de relance (crise sanitaire)

2.3. Les extractions des bases de données de la DGFIP

Le bureau CL2A de la DGFIP a procédé sur demande de la mission aux extractions suivantes :

- Pour les **départements, la métropole de Lyon, les régions, la CT Corse, les CTU Guyane et Martinique :** les dépenses réelles de fonctionnement (DRF) et d'investissement (DRI), de 2016 à 2020, comptabilisées dans les fonctions 73 x "Environnement" en M52 (départements), 7xx "Environnement" en M71 (régions) et M57 (départements, régions ou CTU). La métropole de Lyon créée au 1er janvier 2015 figure également dans la mesure où elle exerce des compétences dévolues aux départements. Les intitulés des fonctions sont précisés dans l'onglet "Légende".
- **Pour les communes,** les dépenses réelles de fonctionnement (DRF) et d'investissement (DRI), de 2016 à 2020, comptabilisées, en M14, dans les fonctions 8 "Aménagement et services urbains, environnement", 83 "Environnement" (pour les 3 500 à 10 000 habitants), 83 x (pour les plus de 10 000 hab) et, en M57, dans la fonction 7xx "Environnement".

Il est rappelé que la nomenclature fonctionnelle ne concerne que les communes de plus de 3 500 habitants : le croisement compte par nature/fonction se fait à un chiffre. Dans les communes de 10 000 habitants et plus, le croisement se fait au niveau le plus détaillé de la nomenclature fonctionnelle.

- **Pour la ville de Paris,** les dépenses réelles de fonctionnement (DRF) et d'investissement (DRI), du département et de la commune, de 2016 à 2018, et de la ville de Paris en 2019 et 2020.
- **Pour les départements, la métropole de Lyon et la ville de Paris,** les recettes 2016 à 2020, relatives à la taxe départementale sur les ENS (espaces naturels sensibles), la taxe destinée au financement des dépenses des CAUE (conseils d'architecture, d'urbanisme et d'environnement) et la taxe d'aménagement.

Le taux applicable de la part départementale d'aménagement n'est pas disponible dans l'infocentre des données comptables.

Le fichier présente des montants faibles de TDENS et de TDCAUE, l'essentiel étant représenté par les montants de taxe d'aménagement. Il convient de souligner que **la part départementale de la taxe d'aménagement a succédé à la TDENS et à la TDCAUE**, à compter de 2012. En principe, la TDENS et la TDCAUE ne devraient plus apparaître sur la période du fichier extrait (2016-2020), toutefois **la transition a mis du temps être effective** (cf. ci-dessous). Dans ces conditions, la mission procédera à la somme des trois types de taxes.

Dans le cadre d'une importante refonte de la fiscalité du droit de l'urbanisme, la taxe d'aménagement (TA) est venue se substituer à compter du 1er mars 2012 à la taxe locale d'équipement (TLE) et à diverses taxes affectées. Assise sur les titres d'urbanisme délivrés, elle comprend une part communale, une part régionale en Île-de-France et une part départementale. Cette dernière vient se substituer à l'ancienne taxe départementale sur les espaces naturels sensibles (TDENS) et à la taxe départementale pour le financement des conseils en architecture, urbanisme et environnement (TDCAUE).

Succédant à la TDENS et à la TDCAUE, la part départementale de la taxe d'aménagement en reprend globalement les grandes caractéristiques, comme le caractère facultatif pour les départements qui peuvent faire le choix de ne pas l'instituer, avec toutefois un certain nombre d'ajustements (taux plafond légèrement augmenté, champ d'application étendu à certains aménagements, davantage de cas de dérogations à la disposition du conseil départemental, une valeur forfaitaire d'assiette plus élevée). Dans la pratique, si les nouvelles règles semblent assez proches des anciennes, il paraît néanmoins que le passage de la TDENS [+ la TDCAUE] à la part départementale de la TA se soit traduit, à taux constant, par une augmentation de la pression fiscale, d'après des simulations faites par différentes directions départementales des territoires (DDT) lors de cette réforme.

Les taux de la TDENS et de la TDCAUE ne pouvaient pas dépasser respectivement 2 et 0,3 % de la base taxable, soit un taux maximal de taxation de 2,3 %. Le taux de la part départementale de la TA entrée en vigueur à partir de l'année 2012 doit quant à lui s'inscrire dans un plafond fixé à 2,5 %

La mise en place de la taxe d'aménagement a connu des difficultés de mise en œuvre par les services de l'État en raison notamment de retards dans le développement de l'interfaçage entre le système d'information ADS 2007 chargé de la collecte des montants liquidés et le logiciel Chorus permettant la mise en recouvrement. Les services de l'État ont accumulé un retard de mise en liquidation pouvant atteindre localement jusqu'à un an de réception de dossiers. Ce retard a été progressivement rattrapé sur les années 2014 à 2015, se traduisant par une hausse des montants recouvrés et liquidés sur ces deux années. Les entretiens menés par la mission conjointe IGF CGEDD indiquent que ce rattrapage est encore en cours en 2017 pour les dossiers les plus complexes.

3. Les résultats issus des données de la comptabilité publique et de la comptabilité nationale

4. Les recettes : autour de 550 millions d'euros de taxe d'aménagement en moyenne par an de 2016 à 2020

On présente ici les montants de la part départementale de la taxe d'aménagement, qui a succédé à la TDENS et à la TDCAUE. Ceux-ci sont disponibles entre 2016 et 2020 dans 98 départements. Les informations sont manquantes pour l'ensemble de la période dans les départements du Gers (32), de la Guyane (973) et de la Martinique (972)[4]. A Paris, les informations proviennent des comptes de la ville ; pour Lyon, les montants perçus par le département du Rhône et la métropole de Lyon sont sommés.

Entre 2016 et 2020, le montant total de la part départementale de la taxe d'aménagement a évolué entre 506,4 M€ en 2020 et 571,9 M€, à son plus haut niveau, en 2018 (Tableau 2).

Tableau 2 : Montant total de la part départementale de la taxe d'aménagement, entre 2016 et 2020

	Montant total (en M€)	Dont TDENS et TDCAUE
2016	507,8	1,9%
2017	557,8	1,9%
2018	571,9	0%
2019	544,6	0%
2020	506,4	0%

Source : DGFiP, calculs Pôle science des données de l'IGF. Note : les totaux incluent les montants de la TDENS et de la TDCAUE lorsqu'ils sont déclarés, en particulier en 2016 et 2017. En 2016, la part départementale de la taxe d'aménagement s'élève à 507,8 M€, y compris 1,9 % déclarés au titre des comptes de la TDENS et de la TDCAUE.

Les départements bénéficiant en moyenne sur la période des montants les plus élevés de taxe d'aménagement (Tableau 3) se répartissent dans le massif alpin (Haute-Savoie en deuxième position, Isère en quatrième) mais se caractérisent pour la plupart comme des départements urbains, fortement peuplés : Rhône (premier), Seine-Saint-Denis (troisième position), Hauts-de-Seine (sixième), Gironde (huitième) ou Val-de-Marne (neuvième).

[4] En outre, les informations sont également manquantes pour 2019 et 2020 en Charente-Maritime, en 2018, 2019 et 2020 dans les deux départements de Corse et avant 2019 pour la ville de Paris. Ces valeurs manquantes sont neutralisées pour les calculs des montants moyens (la moyenne ne tient pas compte des années pour lesquelles l'information est manquante).

PUBLIÉ

Tableau 3 : Dix départements touchant les montants les plus élevés au titre de la part départementale de la taxe d'aménagement (moyenne 2016-2020)

Départements		Montant total (en M€)	Part dans le montant total (en %)
69	Rhône	24,9	4,5%
74	Haute-Savoie	19,0	3,5%
93	Seine-Saint-Denis	18,4	3,4%
77	Seine-et-Marne	17,1	3,1%
38	Isère	17,1	3,1%
92	Hauts-de-Seine	16,1	2,9%
91	Essonne	14,8	2,7%
33	Gironde	14,6	2,7%
94	Val-de-Marne	14,4	2,6%
34	Hérault	13,0	2,4%
Total		548,9	100%

Source : DGFiP, calculs Pôle science des données de l'IGF. Note : la part départementale de la taxe d'aménagement versée au Rhône, département touchant les montants les plus élevés à ce titre, s'élève en moyenne en 2016-2020 à 24,9 M€, soit 4,5 % du montant total (hors Gers, Guyane et Martinique).

Inversement, les départements touchant les plus faibles montants de taxe d'aménagement se classent parmi les moins peuplés (Tableau 4) : Lozère, Indre, Nièvre, Creuse. Mayotte arrive tout en bas du classement avec environ 200 000€ en moyenne sur la période, même si le département a vu le montant de sa taxe d'aménagement progresser de façon importante, passant de moins de 60 000€ en 2016 à plus de 380 000€ en 2020.

Tableau 4 : Dix départements touchant les montants les plus faibles au titre de la part départementale de la taxe d'aménagement (moyenne 2016-2020)

Départements		Montant total (en M€)	Part dans le montant total (en %)
976	Mayotte	0,2	0,0%
48	Lozère	0,3	0,1%
10	Aube	0,4	0,1%
36	Indre	0,5	0,1%
61	Orne	0,6	0,1%
70	Haute-Saône	0,7	0,1%
58	Nièvre	0,7	0,1%
55	Meuse	0,8	0,1%
52	Haute-Marne	0,8	0,1%
23	Creuse	0,9	0,2%
Total		548,9	100%

Source : DGFiP, calculs Pôle science des données de l'IGF. Note : la part départementale de la taxe d'aménagement versée à Mayotte, département touchant les montants les plus faibles à ce titre, s'élève en moyenne en 2016-2020 à 200 000 euros, soit 0,0 % du montant total (hors Gers, Guyane et Martinique).

Ces montants de taxe d'aménagement perçus par les départements sont rapportés à leur surface d'aires protégées (Graphique 1) renseignée dans les données Patrinat (Encadré 1).

Encadré 1 : Estimation des surfaces d'aires protégées par département ou région à partir des données de Patrinat

Patrinat met à disposition les départements et régions que couvrent les aires protégées recensées dans ses données, ainsi que leurs surfaces terrestres et maritimes (dans la suite, on utilise la somme de ces deux surfaces). Certaines informations manquantes ont dues être imputées pour certaines aires protégées, notamment maritimes : le Golfe du Lion, la mer - (rattachées à Mayotte), le Bassin d'Arcachon, le mont St Michel et sa baie, le Cap corse et Agriate, les Estuaires picards et mer d'Opale et Lagarde d'Apt.

Lorsqu'une aire protégée appartient à plusieurs départements ou à plusieurs régions, sa surface est répartie équitablement entre chaque département ou région qui la compose. Cela peut conduire à des approximations parfois importantes. La démarche d'attribution des aires protégées est faite à chaque niveau (départemental et régional) séparément ; l'hypothèse de répartition uniforme peut conduire à un total régional différent en sommant tous les départements ou en attribuant les surfaces directement à la maille régionale.

Exemple : si une aire protégée de 600 hectares couvre trois départements (A, B et C) appartenant à deux régions différentes (X pour A et B, Y pour C), la répartition au niveau départemental de sa surface est la suivante : 200 ha en A, 200 ha en B et 200 ha en C, soit 400 ha en X et 200 ha en Y. Inversement, si on souhaite ventiler la surface au niveau régional, ce qui s'avère souvent plus précis (les aires protégées multirégionales étant beaucoup moins nombreuses que les multi-départementales), la répartition sera : 300 ha en X et 300 ha en Y.

Cette méthode permet de rattacher aux régions françaises 49 millions d'hectares d'aire protégée. Les surfaces d'aires protégées ainsi obtenues au niveau régional sont détaillées en Tableau 5 et les départements comptant les plus grandes surfaces d'aires protégées sont listés en Tableau 6.

Tableau 5 : Nombre d'aires protégées et surfaces associées par région

	Surface d'aires protégées (M d'hectares)	Nombre d'aires protégées
La Réunion	0,3	38
Île-de-France	0,4	102
Centre-Val de Loire	0,6	152
Bourgogne-Franche-Comté	0,6	253
Hauts-de-France	0,8	259
Normandie	0,8	198
Grand-Est	1,4	772
Martinique	1,5	70
Bretagne	1,7	266
Pays de la Loire	1,8	150
Guadeloupe	2,1	91
Auvergne-Rhône-Alpes	3,5	601
Nouvelle-Aquitaine	3,5	444
Occitanie	3,6	260
Guyane	4,7	52
Corse	5,7	141
Provence-Alpes-Côte d'Azur	7,8	284
Mayotte	9,0	16

Source : Patrinat, calculs Pôle science des données de l'IGF. Note : lorsqu'une aire protégée couvre plusieurs régions, sa surface est répartie également entre ses régions d'appartenance. La région Occitanie compte 260 aires protégées pour une surface de 3,6 millions d'hectares.

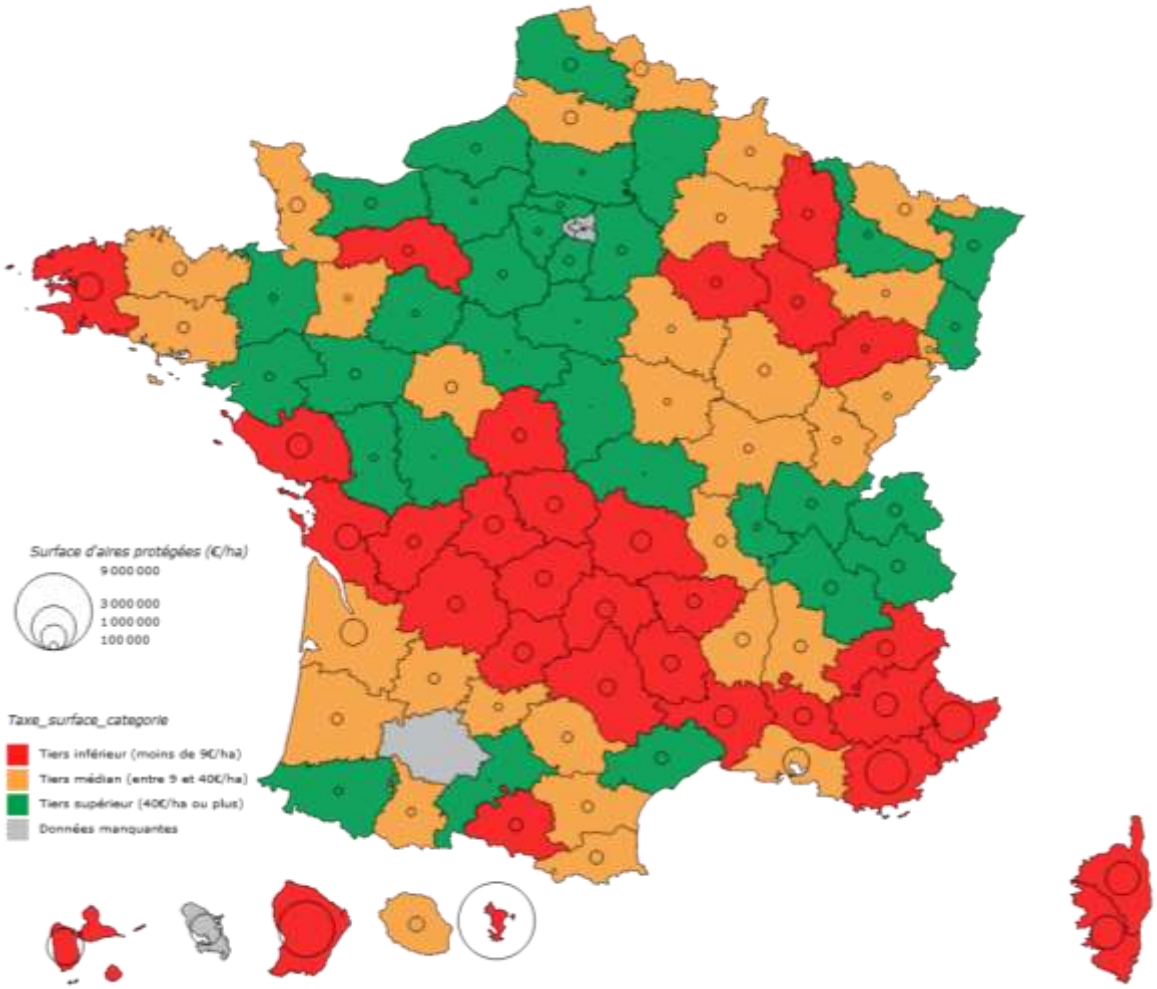
Tableau 6 : Nombre d'aires protégées et surfaces associées pour les quinze départements présentant la plus importante surface d'AP

	Surface d'aires protégées (K d'hectares)	Nombre d'aires protégées
Mayotte (976)	9 008	16
Guyane (973)	4 731	52
Corse (20)	3 431	141
Var (83)	2 807	93
Alpes Maritimes (06)	2 378	34
Guadeloupe (971)	2 068	91
Martinique (972)	1 523	70
Finistère (29)	1 107	123
Bouches du Rhône (13)	1 054	80
Gironde (33)	1 047	55
Charente-Maritime (17)	938	82
Vendée (85)	826	47
Alpes-de-Haute-Provence (04)	796	37
Gard (30)	690	35
Puy-de-Dôme (63)	604	93

Source : Patrinat, calculs Pôle science des données de l'IGF. Note : lorsqu'une aire protégée couvre plusieurs régions, sa surface est répartie également entre ses régions d'appartenance. Le département du Var compte 93 aires protégées pour une surface de 2,8 millions d'hectares.

La géographie des montants de taxe par hectare protégé suggère de grandes disparités de subvention par surface. Ainsi, les départements les plus couverts par des aires protégées (en PACA, Corse, et dans les DOM) bénéficient d'un faible taux de subvention apparent (le ratio entre taxe d'aménagement perçue et surface d'aires protégées) – moins de 9 € par hectare. Inversement, des départements de grande couronne parisienne touchent plus de 40 € de taxe d'aménagement par hectare d'aire protégée, le taux de subvention pouvant même s'élever au-delà de 100€.

Graphique 2 : Montant de la part départementale de la taxe d'aménagement moyen 2016-2020 par hectare d'aires protégées dans les départements français



Source : DGFiP, Patrinat calculs Pôle science des données de l'IGF. Note : la part départementale de la taxe d'aménagement versée au département des Alpes maritimes en moyenne en 2016-2020 rapportée à la surface d'aires protégées de ce département est inférieure à 9€ par hectare d'AP.

5. Les dépenses

Les informations fournies par la DGFiP étudiées dans la suite sont les dépenses dédiées à la protection du patrimoine ou milieu naturel, rattachées aux comptes 833 dans la norme M14, 76 dans la norme M57 (qui parfois contient aussi les dépenses liées à la gestion des risques technologiques) et 738 dans la norme M52.

5.1. Les dépenses des communes

Après restrictions aux lignes de compte pertinentes, les dépenses de 1476 communes (y compris Paris) sont disponibles au moins pour une année en 2016 et 2020 au titre de dépenses d'investissement (DRI) ou de fonctionnement (DRF). Il est néanmoins fréquent qu'une seule de ces informations soit disponible.

En tout état de cause, les résultats qui suivent doivent être considérés avec précaution car la complétude des données est très limitée et leur qualité est incertaine (Tableau 7).

Tableau 7 : Montant connu des dépenses communales dédiées à la préservation du patrimoine naturel, entre 2016 et 2020

	Montant total de fonctionnement (DRF, en M€)	Montant total d'investissement (DRI, en M€)
2016	59,0	35,4
2017	59,8	31,3
2018	56,4	39,3
2019	60,2	40,8
2020	55,8	39,7

Source : DGFiP, calculs Pôle science des données de l'IGF. Note : les totaux incluent, suivant la norme comptable utilisée, les montants de dépenses rattachées aux comptes 833 (M14), 76 (M57) ou 738 (M52). En 2016, les dépenses réelles de fonctionnement pour la préservation du patrimoine naturel des 1530 communes pour lesquelles ces informations sont connues s'élèvent à 59,0 M€.

La ville de Paris arrive loin devant dans le classement des dépenses de fonctionnement, avec plus de 3,3M€ en moyenne sur 2016-2020, soit 5,3 % du total connu des dépenses des communes (Tableau 8). En matière d'investissement, c'est la commune de Biarritz qui dépense le plus, avec 1,9M€ dédiés à la préservation du patrimoine naturel en moyenne sur 2016-2020 (Tableau 9).

Tableau 8 : Dix communes dépensant le plus en fonctionnement pour la préservation du patrimoine naturel (moyenne 2016-2020)

Commune	Dépenses de fonctionnement (en M€)	Part dans les dépenses de fonctionnement connues des communes (en %)
Paris (75)	3,3	5,3%
Haguenau (67)	1,6	2,6%
Dijon (21)	1,4	2,2%
Marseille 2 (13)	1,3	2,1%
Le Grau-du-Roi (30)	1,1	1,8%
Agde (34)	1,0	1,7%
Douarnenez (29)	1,0	1,6%
Nîmes (30)	0,9	1,5%
Arles (13)	0,8	1,2%
Martigues (13)	0,7	1,2%

Source : DGFiP, calculs Pôle science des données de l'IGF. Note : les totaux incluent, suivant la norme comptable utilisée, les montants de dépenses rattachées aux comptes 833 (M14), 76 (M57) ou 738 (M52). En moyenne sur 2016-2020, la ville de Paris a dépense 3,3 millions d'euros en dépenses de fonctionnement pour la protection du patrimoine naturel soit 5,3 % des dépenses recensées des communes.

Tableau 9 : Dix communes dépensant le plus en investissement pour la préservation du patrimoine naturel (moyenne 2016-2020)

Commune	Dépenses d'investissement (en M€)	Part dans les dépenses d'investissement connues des communes (en %)
Biarritz (64)	2,0	4,1%
Vence (06)	1,9	3,9%
Marseille 2 (13)	1,6	3,4%
Paris (75)	1,2	2,5%
Sallanches (74)	1,1	2,4%
La Rochelle (17)	1,1	2,3%
Saint-Pierre (974)	0,8	1,7%
Morne-à-l'Eau (971)	0,7	1,5%
Ivry-sur-Seine (94)	0,7	1,5%
Saint-Clément-de-Rivière (34)	0,7	1,4%

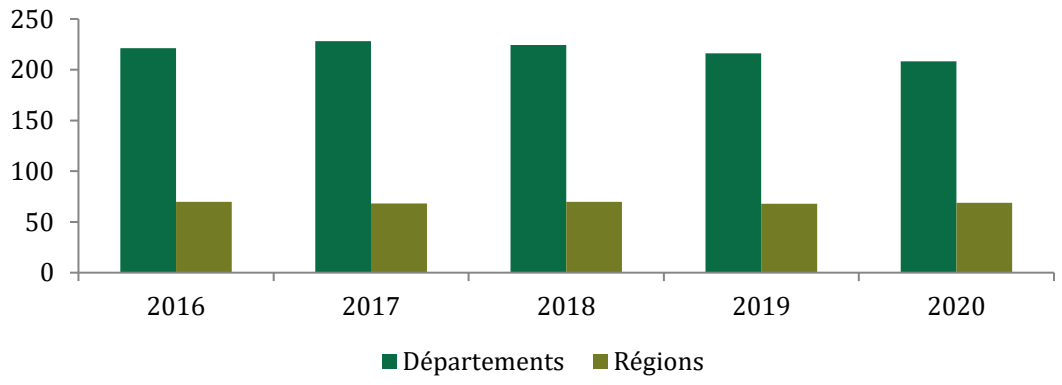
Source : DGFiP, calculs Pôle science des données de l'IGF. Note : les totaux incluent, suivant la norme comptable utilisée, les montants de dépenses rattachées aux comptes 833 (M14), 76 (M57) ou 738 (M52). En moyenne sur 2016-2020, la ville de Biarritz a dépense 1,9 millions d'euros en dépenses d'investissement pour la protection du patrimoine naturel soit 4,1 % des dépenses recensées des communes.

5.2. Les dépenses des départements et des régions

5.2.1. Des dépenses départementales bien supérieures aux dépenses régionales

L'analyse des dépenses pour la préservation du patrimoine naturel des collectivités indiquent un niveau de dépenses de fonctionnement et d'investissement bien supérieurs au niveau départemental que régional[5] : les dépenses de fonctionnement des départements s'élèvent en moyenne à 225 M€ sur 2016-2020, contre 74 M€ pour les régions (Graphique 2). Les dépenses d'investissement sont également nettement plus élevées au niveau des départements et ont augmenté sur la période d'un montant total de 137 M€ à 214 M€ en 2020, contre 41 M€ en moyenne par an pour les régions (Graphique 3).

Graphique 3 : Montant total des dépenses de fonctionnement des départements et des régions pour la préservation du patrimoine naturel

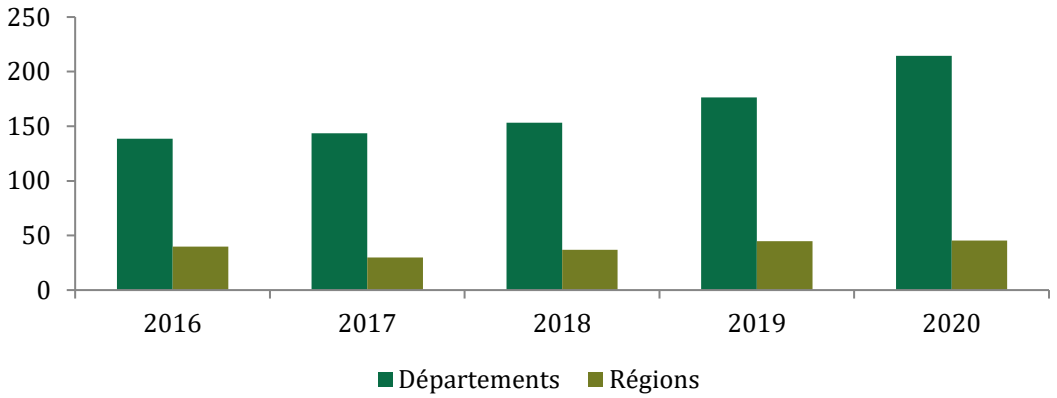


Source : DGFiP, calculs Pôle science des données de l'IGF. Note : les totaux incluent, suivant la norme comptable utilisée, les montants de dépenses rattachées aux comptes 76 (M71), 76 (M57) ou 738 (M52). En 2020, les départements ont dépensé en fonctionnement 208 M€ à ce titre et les régions 69 M€.

[5] Départements : y compris métropole de Lyon, collectivité de Corse, de Guyane, de Martinique et Mayotte.

PUBLIÉ

Graphique 4 : Montant total des dépenses d'investissement des départements et des régions pour la préservation du patrimoine naturel

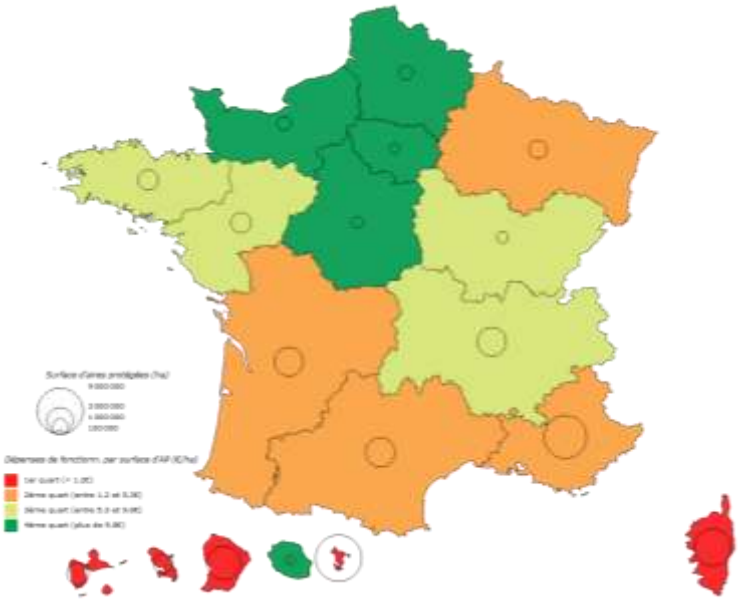


Source : *DGFiP, calculs Pôle science des données de l'IGF. Note : les totaux incluent, suivant la norme comptable utilisée, les montants de dépenses rattachées aux comptes 76 (M71), 76 (M57) ou 738 (M52). En 2020, les départements ont dépensé en investissement 215 M€ à ce titre et les régions 45 M€.*

5.2.2. Rapportées aux surfaces d'aires protégées en France métropolitaine, les dépenses les plus élevées en Île-de-France et Hauts-de-France

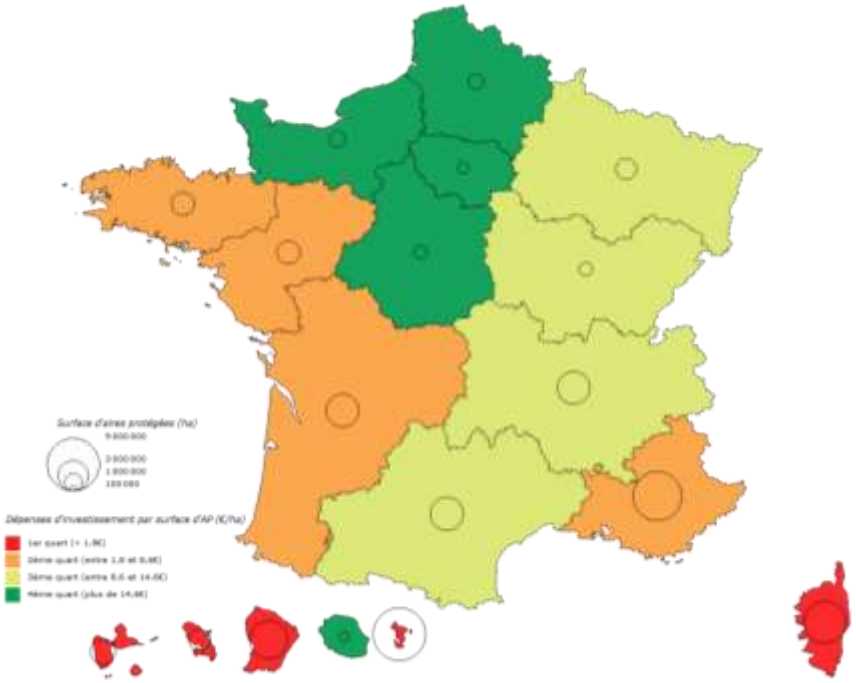
Dans cette partie, les dépenses moyennes 2016-2020 réalisées par les départements et par les régions pour la préservation du patrimoine naturel sont additionnées à l'échelle régionale et sont mises en perspective des surfaces d'aires protégées que comptent chaque région.

Graphique 5 : Dépenses réelles de fonctionnement (départementales ou régionales) par surface d'aires protégées



Source : DGFiP, Patrinat, calculs Pôle science des données de l'IGF. Note : lorsqu'une aire protégée couvre plusieurs régions, sa surface est répartie également entre ses régions d'appartenance. Les dépenses de fonctionnement au titre de la protection du patrimoine naturel (départementales et régionales) en PACA sont comprises entre 1,2 et 5 ,3€ par hectare de surface d'aire protégée en moyenne sur 2016-2020.

Graphique 6 : Dépenses réelles d'investissement (départementales ou régionales) par surface d'aires protégées



Source : DGFiP, Patrinat, calculs Pôle science des données de l'IGF. Note : lorsqu'une aire protégée couvre plusieurs régions, sa surface est répartie également entre ses régions d'appartenance. Les dépenses d'investissement au titre de la protection du patrimoine naturel (départementales et régionales) en PACA s'élèvent entre 1,8 et 8,6€ par hectare de surface d'aire protégée en moyenne sur 2016-2020.

Les géographies des dépenses par surface d'aires protégées sont très ressemblantes, suivant que l'on considère les dépenses de fonctionnement (Graphique 4) ou celles d'investissement (Graphique 5). Les Hauts de France et l'Ile-de-France sont les régions présentant le plus fort taux de subvention apparent de leurs aires protégées, avec plus de 16€ par hectare en dépenses de fonctionnement et plus de 12 € par hectare en investissement. En comparaison, les régions qui comptent le plus d'aires protégées dépensent moins par hectare.

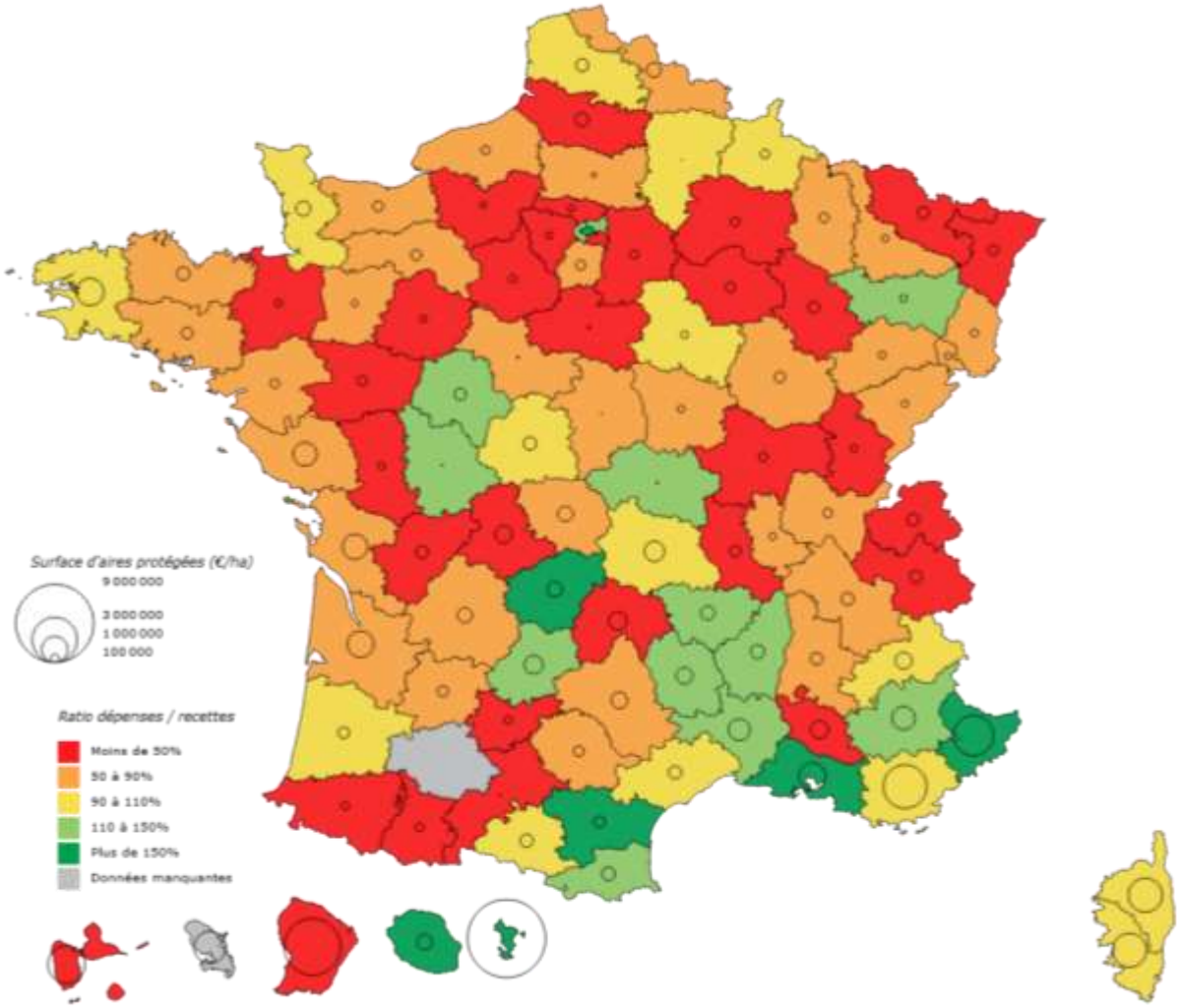
Dans le détail, ces différences sont liées à des dépenses régionales beaucoup plus élevées en Île-de-France (34 % du total des dépenses franciliennes), qui viennent s'ajouter aux dépenses départementales (66 %). En PACA et en Occitanie, la part des dépenses de la région n'est que de 15 % et 10 % respectivement.

6. Des écarts prononcés entre dépenses et montant perçu de taxe d'aménagement

Le graphique 6 présente le « taux d'utilisation » de la taxe d'aménagement en dépenses pour le patrimoine naturel – calculé comme le ratio entre dépenses réelles de fonctionnement et d'investissement et les montants perçus au titre de la part départementale de la taxe d'aménagement.

Une trentaine de départements dépense 90 % ou plus des montants touchés en taxe d'aménagement (en moyenne sur 2016-2020) pour le patrimoine naturel – qu'il s'agisse d'investissement ou de dépenses de fonctionnement. Le pourtour méditerranéen, la Corse, la Réunion, Mayotte, dont les surfaces d'aires protégées sont importantes, présentent plus souvent que le reste des départements des taux de plus de 100 %.

Graphique 7 : Ratio entre dépenses réelles de fonctionnement et d'investissement des départements et montant de taxe d'aménagement

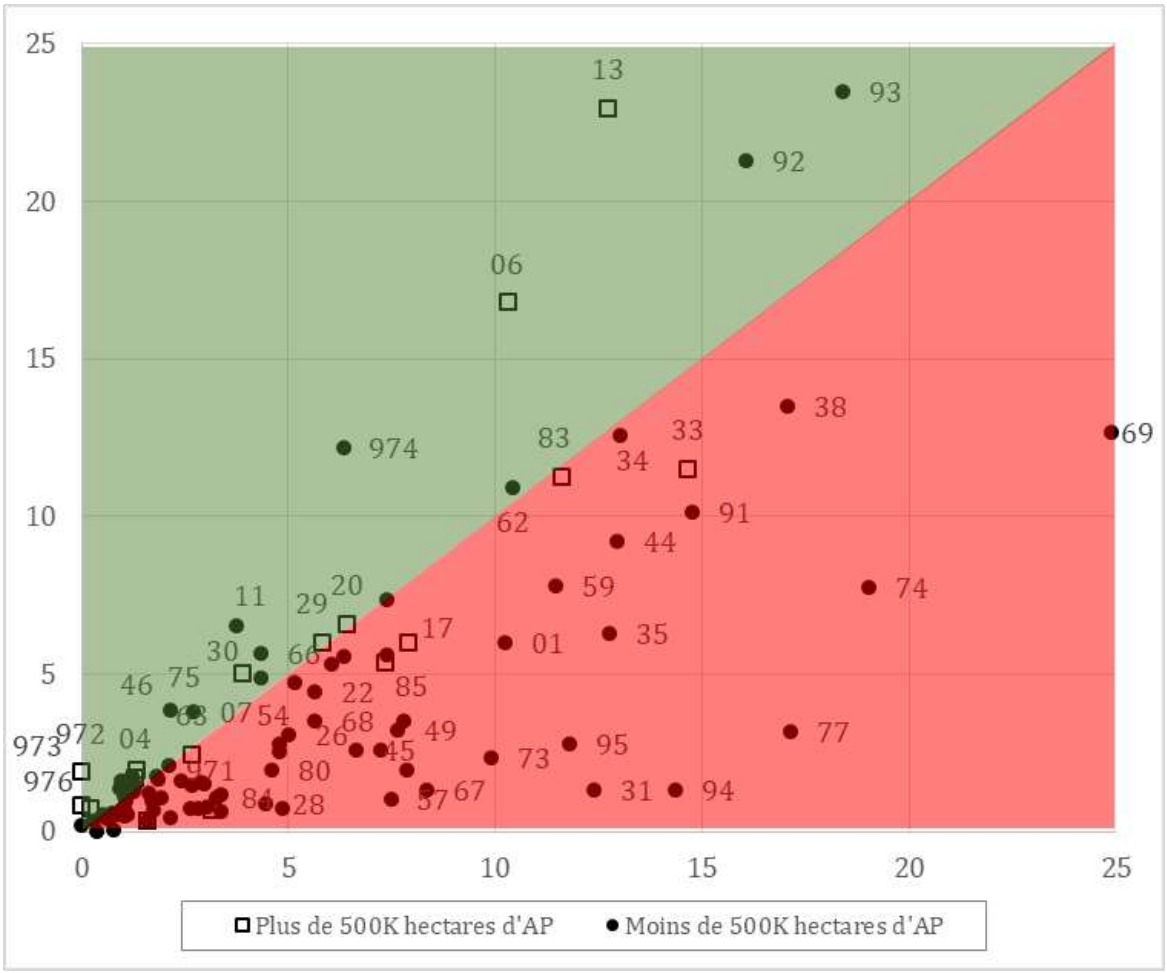


Source : DGFiP, Patrinat, calculs Pôle science des données de l'IGF. Note : les dépenses n'étant pas disponibles séparément pour les deux départements de Corse, le taux de Haute-Corse et de Corse du Sud est supposé identique (et les surfaces d'aires protégées égales aussi, par simplification). Lorsqu'une aire protégée couvre plusieurs départements, sa surface est répartie également entre ses départements d'appartenance (Encadré 1). Les dépenses au titre de la protection du patrimoine naturel dans le département des Alpes maritimes représentent en moyenne pour 2016-2020 163 % le montant de la part départementale de la taxe d'aménagement perçue par ce département.

Enfin, le Graphique 8 représente pour chaque département le montant moyen perçu de taxe d'aménagement (abscisse) et les dépenses d'investissement et de fonctionnement pour la préservation du patrimoine naturel (ordonnées). Les départements qui comptent les plus grandes surfaces d'aires protégées sont représentés par des carrés, les autres par des ronds. Le graphique est divisé en deux cadrans : au nord-ouest, en vert, ceux qui dépensent plus qu'ils ne perçoivent en recettes, et au sud-est, en rouge, ceux qui dépensent moins que leurs recettes.

Quelques départements se démarquent par des dépenses très au-dessus des montants perçus : c'est le cas des Bouches du Rhône (13) ou des Alpes Maritimes pour les départements les plus dotés en aires protégées, mais également des Hauts-de-Seine (92), de la Seine-Saint-Denis (93) parmi les départements comptant moins d'aires protégées. Inversement, d'autres départements dépensent moins en proportion de ce qu'ils touchent : la Gironde (33), qui figure parmi les départements comptant plus de 500 000 ha d'AP sur leur territoire, ou la Seine-et-Marne (77) et la Haute-Savoie (74).

Graphique 8 : Montant de taxe d'aménagement et dépenses pour la préservation du patrimoine naturel par département



Source : DGFiP, Patrinat, calculs Pôle science des données de l'IGF. Note : les dépenses n'étant pas disponibles séparément pour les deux départements de Corse, les deux départements sont présentés ensemble sous le numéro 20. Lorsqu'une aire protégée couvre plusieurs départements, sa surface est répartie également entre ses départements d'appartenance (Encadré 1). Le département du Rhône (69) perçoit en moyenne 25 M€ au titre de la taxe d'aménagement et dépense pour la préservation du patrimoine naturel 13 M€.

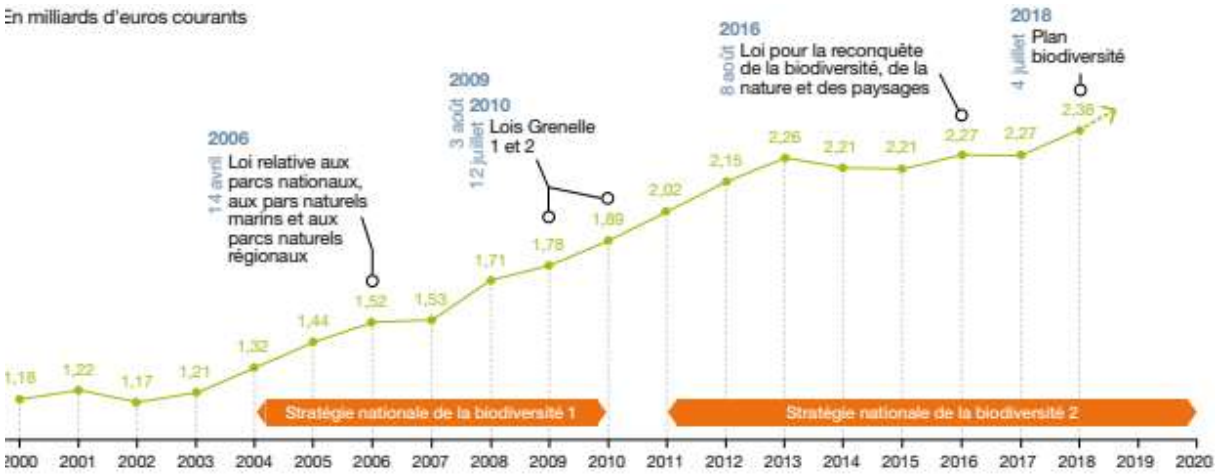
PUBLIÉ

6.1. Les données issues de la comptabilité publique analysées par le CGDD

6.1.1. Le concept de dépense pour la protection de la biodiversité et des paysages

En 2004, dans le cadre de la première stratégie nationale pour la biodiversité (2004-2010), la France a renforcé l'intégration des enjeux de biodiversité dans le champ de toutes les politiques publiques. À la suite du Grenelle de l'environnement en 2007, un ensemble de mesures visant à préserver les espèces et leurs habitats a été adopté. Les politiques publiques en faveur de la biodiversité se sont poursuivies au cours de la décennie 2010, avec la seconde stratégie nationale pour la biodiversité (2011-2020), puis l'adoption de la loi pour la reconquête de la biodiversité, de la nature et des paysages en 2016, suivie du plan biodiversité en 2018.

Graphique 9 : Évolution du cadre légal de protection de la biodiversité



Ces engagements se sont traduits par une hausse des moyens financiers engagés en faveur de la biodiversité et des paysages. **Entre 2000 et 2013, les dépenses ont ainsi doublé en euros courants (+ 54 % en euros constants), avant de se stabiliser entre 2013 et 2017, puis de repartir à la hausse en 2018 (+ 4,8 %)**. Néanmoins, la protection de la biodiversité ne représente que 5 % des dépenses de protection de l'environnement en 2018 (51 Md€), largement dominées par la gestion des déchets (38 %) et des eaux usées (26 %).

En 2018, 2,4 Mds€ ont été consacrés à la protection de la biodiversité et des paysages sur le territoire national. Le financement de la protection de la biodiversité en France provient essentiellement de la sphère publique (État, y compris les agences de l'eau, et les collectivités locales). L'effort financier en faveur de la biodiversité est mesuré par la dépense nationale de protection de la biodiversité et des paysages (encadré 1). Calculé chaque année selon les concepts et principes de la comptabilité nationale, cet indicateur retrace l'ensemble des dépenses effectuées par les acteurs économiques (État, collectivités locales, entreprises et ménages) pour développer la connaissance, réhabiliter les écosystèmes, réduire les pressions ou préserver les espèces menacées. Elle progresse en moyenne de 4 % par an entre 2000 et 2018, un rythme nettement supérieur à celui de l'inflation (+ 1,6 %).

6.1.2. Les domaines d'activité

La dépense de protection de la biodiversité et des paysages est un indicateur des comptes de dépenses de protection de l'environnement régies par le règlement européen n°691/2011. Cette dépense se répartit, à parts sensiblement égales, entre le développement des aires protégées, la réduction des pressions sur les milieux naturels, la protection du patrimoine naturel et la réhabilitation des milieux aquatiques.

À partir de cette nomenclature, trois grands domaines d'activité ont été retenus par le SDES pour l'analyse statistique de ces dépenses, en cohérence avec la stratégie nationale pour la biodiversité[6] :

- **Les dépenses liées à la gestion des espèces et des espaces** : cette catégorie comprend les activités et mesures ayant pour objectif la conservation, la réintroduction ou le rétablissement d'espèces animales et végétales, de même que la restauration, la réhabilitation et le réaménagement d'habitats abîmés visant à renforcer leurs fonctions naturelles. **Ce domaine regroupe également les dépenses engagées par des collectivités locales qui ne peuvent être affectées à des projets déterminés, en raison d'un manque de données.**
- **Les dépenses portant sur les actions de « maîtrise des pressions sur la biodiversité »** : ces actions ont pour objectifs de prévenir et limiter les pressions exercées sur la biodiversité, réduire celles qui existent ou compenser celles qui sont inévitables. Elles couvrent les actions mises en œuvre par les entreprises des secteurs productifs comme les transports, l'industrie ou l'agriculture. Les actions prises en compte dans le calcul de la dépense de maîtrise des pressions couvrent les pratiques agricoles plus respectueuses de l'environnement dans le cadre des mesures agroenvironnementales et la construction et l'aménagement des infrastructures (1% paysage, intervention sur le réseau routier et autoroutier). Les mesures mises en œuvre dans l'industrie (enfouissement des lignes électriques, obturation des pylônes de téléphone, réhabilitation de carrière, etc.) sont également suivies.
- **Les dépenses associées au développement de la connaissance** : il s'agit des actions d'inventaire, d'expertise relative au patrimoine naturel ou aux atlas de paysages, mais également le suivi de l'évolution de la biodiversité (espèces exotiques envahissantes, surveillance, tableau de bord). La dépense couvre les actions menées par le Muséum national d'histoire naturelle (MNHN) ainsi que les inventaires et les expertises réalisés sous l'égide du ministère en charge de l'écologie. Elle prend en compte également les dépenses engagées par l'Office français de la biodiversité (OFB) et les Parcs nationaux pour développer la connaissance sur l'ensemble des composantes de la biodiversité.

Les actions et mesures suivies actuellement dans le compte sont présentées dans le *tableau 1* ci-après.

[6] *Ces catégories ont été développées à partir des axes d'intervention de la première stratégie nationale pour la biodiversité (2004-2010). Elles seront progressivement révisées pour répondre à la nouvelle stratégie nationale pour la biodiversité, en cours d'élaboration (2021).*

Graphique 10 : Répartition des domaines de la dépense de protection de la biodiversité



Tableau 10 : Classification des dépenses de protection

Domaines	Actions et mesures
1. Gestion des espèces et des espaces	Conservation, réintroduction ou rétablissements d'espèces animales et végétales Restauration, réhabilitation et réaménagement d'habitats abîmés visant à renforcer leurs fonctions naturelles Dépenses des collectivités qui ne peuvent être affectées à des projets déterminées (manque de données)
1.1. Gestion et développement des zones terrestres et marines protégées	PNR, parcs nationaux, aires marines, parcs naturels mains, réserves naturelles, réseau Natura 2000, conservatoires d'espace naturels, conservatoire de l'espace littoral et des rivages lacustres, mesures et défense de protection contre le feu dans les espaces protégés, études et interventions sur les sites et paysages, espaces protégées par les collectivités territoriales
1.2. Sauvegarde du patrimoine naturel	Réintroduction d'espèces, préservation des espèces animales et végétales, contrôle des espèces exotiques envahissantes, lutte contre le trafic des espèces sauvages menacées d'extinction, activités des associations de protection de la nature, indemnisation des dégâts provoqués par un animal protégé, réserves naturelles de chasse et de faune sauvage
1.3. Réhabilitation des milieux aquatiques	Restauration des berges des rivières, rétablissement de la continuité écologique, restauration et entretien des cours d'eau et des zones humides

2. Maîtrise des pressions	Prévenir et limiter les pressions exercées sur la biodiversité, réduire celles qui existent ou compenser celles qui sont inévitables : actions mises en œuvre par les entreprises des secteurs productifs comme les transports, l'industrie ou l'agriculture. Les actions prises en compte couvrent les pratiques agricoles plus respectueuses de l'environnement dans le cadre des mesures agroenvironnementales et la construction et l'aménagement des infrastructures (1% paysage, intervention sur le réseau routier, enfouissement des lignes électriques, obturation des pylônes, réhabilitation de carrières
2.1. Actions du secteur industriel	Réhabilitation des sites miniers et des carrières abandonnées, interventions sur les réseaux téléphoniques, pose de capuchons sur poteaux métalliques creux afin de protéger les rapaces, enfouissement des lignes électriques, aménagement des seuils en cours d'eau
2.2. Action du secteur des transports	Création de passages souterrains ou de ponts pour animaux pour les autoroutes, mise en place de la politique 1% paysages, développement et cadre de vie
2.3. Actions du secteur agricole	Mise en place de mesures agro environnementales (gestion de haies ou de vergers), mise en place de ruches, protection de races menacées
Développement de la connaissance	Actions d'inventaire, d'expertise relative au patrimoine naturel et aux atlas de paysage, suivi de l'évolution de la biodiversité (espèces exotiques envahissantes, tableau de bord). Actions menées par le MNHN ainsi que les inventaires et expertises réalisées sous l'égide du ministère, dépenses engagées par l'OFB et les parcs nationaux pour développer la connaissance sur l'ensemble des composantes de la biodiversité

Source : CGDD.

- **La gestion des espaces et des espèces qui regroupe les actions visant à préserver la faune et la flore**. La dépense correspondante rassemble une part du budget de certains organismes et/ou des programmes (associations de protection de la nature, parcs nationaux, etc.), et des moyens dédiés à certaines actions de protection de la biodiversité et des paysages (entretien et restauration des milieux aquatiques, indemnisation des dégâts causés par les animaux protégés (ours, loup et lynx)).
- **Les actions dites de « réduction des pressions » qui ont pour objectifs de prévenir et limiter les dommages causés à la biodiversité et aux paysages par les activités productives** comme les transports, l'activité industrielle ou l'agriculture. Les actions prises en compte dans le calcul de la dépense de réduction des pressions couvrent les pratiques agricoles plus respectueuses de l'environnement dans le cadre des mesures agroenvironnementales, les mesures mises en œuvre dans l'industrie et les sociétés d'autoroute pour limiter l'impact de leurs activités.
- **La protection du patrimoine naturel**
- **La connaissance de la biodiversité et des paysages** qui concerne notamment les actions d'inventaire, d'expertise relatives au patrimoine naturel ou aux atlas de paysages. La dépense couvre les actions menées par le MNHN ainsi que les inventaires et les expertises réalisés sous l'égide du ministère en charge de l'écologie.
- **Les autres activités** regroupent toutes les activités de gestion et d'administration concernant la protection de la biodiversité et des paysages. Si ces dépenses ne peuvent pas être reliées à des projets déterminés, en raison d'un manque de données, elles sont principalement réalisées en faveur de la gestion des milieux naturels.

6.1.3. L'estimation des dépenses des collectivités

Fortes de leurs compétences en matière d'environnement et d'aménagement du territoire, les collectivités locales jouent un rôle prépondérant dans la protection de la biodiversité. Elles accompagnent des programmes de maintien et de diversification de la faune et de la fore, réalisent des inventaires du patrimoine naturel et participent à la restauration des écosystèmes dégradés. Elles assurent également la gestion de zones de protection spécifiques, telles que les espaces naturels sensibles pour les départements ou les réserves naturelles régionales pour les régions. En 2018, elles ont ainsi mobilisé 1 076 M€ en faveur de la biodiversité, soit 45 % de la dépense totale de protection de la biodiversité (figure 3). Ces dépenses sont financées principalement par leurs budgets (67 %) et les aides de l'État (26 %), principalement des agences de l'eau.

Le domaine de la protection de la biodiversité et des paysages est l'un des domaines de l'environnement qui concentre le plus d'activités et de catégories d'acteurs (opérateurs, collectivités locales, entreprises, etc.). De nombreuses sources d'informations doivent ainsi être utilisées pour évaluer les dépenses et le financement associé. Cependant, dans certains cas, les informations ne sont pas disponibles ou présentent des limites méthodologiques pour plusieurs raisons : absence de description des opérations réalisées ou des flux de financements, qualité de certaines données, etc.

Ce manque d'informations conduit à recourir à des hypothèses sur la base d'appréciation interne ou de dires d'expert pour évaluer la dépense et le financement correspondant. C'est le cas, par exemple, des dépenses de collectivités locales qui présentent leur budget pour la biodiversité sous un libellé unique « protection de la nature », et ne permettent pas de répartir précisément les dépenses par domaines d'activité.

Les fonctions suivies des collectivités territoriales sont les suivantes :

Tableau 11 : Détail des données comptables des collectivités et de leurs groupements suivies

Catégorie de collectivités	Nomenclature comptable	Libellé du compte	Agrégat comptable
Communes et groupements intercommunaux	M14	833 Préservation du milieu naturel	Dépenses d'achat de biens et de services, charges de personnel et de gestion courante, dépenses d'équipements directes et subventions versées
Départements	M52	738 Autres actions en faveur du milieu naturel	Charges de fonctionnement réelles, subventions versées, dépenses d'équipements directes
Régions	M71	76 Patrimoine naturel	Charges de fonctionnement réelles, subventions versées, dépenses d'équipement directes

Source : CGDD.

La dépense est ensuite répartie entre les domaines d'activité par clef de répartition. De plus, le manque de précisions sur l'affectation des dépenses et du financement peut conduire à comptabiliser plusieurs fois des dépenses.

Des hypothèses sont donc retenues pour répartir les dépenses en fonction des composantes. Des clés de répartition sont également créées pour répartir le financement entre les différents acteurs pour certaines activités. Dans certains cas, le manque de précision sur l'affectation des dépenses et du financement peut conduire à comptabiliser plusieurs fois des dépenses (partiellement ou totalement). En effet, il arrive que des données de dépenses similaires se retrouvent dans des sources différentes. C'est le cas, par exemple, d'une partie des dépenses des collectivités locales qui se retrouvent à la fois dans celles des parcs nationaux (source : DGALN) et dans leur budget propre affilié à la protection des milieux naturels (source : DGFiP). Pour éviter les doubles comptes, et lorsque les informations le permettent, les étapes de la dépense sont retracées du financeur au porteur de projet et jusqu'à la destination. Une fois identifiées, les dépenses doublées sont déduites des budgets des financeurs. Par exemple, lorsqu'on agrège les dépenses des PNF avec celles des collectivités locales, on déduit de ces dernières leur contribution pour les PNF.

La source des données est la DGFIP. Il est précisé dans la note méthodologique du CGDD que lorsque l'information n'est pas disponible ou le niveau de détail pas suffisant, **des estimations sont réalisées et des clefs de répartition peuvent être définies. Un niveau de confiance est associé à la qualité de l'estimation fournie.**

Tableau 12 : Les dépenses en faveur des espaces protégés par action

Types d'actions	Mt en 2015 (M€)	Mt en 2018 (M€)
Départements (Espaces naturels sensibles et divers)*	187	168
Communes et EPCI*	90	91
Parcs nationaux (PNF)	67	69
Sites du Conservatoire du littoral	67	62
Sites des Conservatoires d'espaces naturels	53	56
Réserves naturelles nationales*	40	46
Sites Natura 2000 - Financement État	35	34
Régions (Réserves naturelles nationales et régionales + ZNIEFF + autres)*	35	29
Parcs naturels régionaux (PNR) - préservation de l'environnement*	26	24
Politique de préservation des sites et des paysages	15	16
Protection des espaces forestiers protégés contre les incendies (yc Conservatoire de la forêt méditerranéenne (CFM))*	11	15
Pars naturels marins + aires marines (OFB)	0	9
Espaces protégés (ONF)*	5	5
Réserves nationales de chasse et de faune sauvage (ONCFS)*	0	0
Aires marines protégées & Parcs naturels marins (AAMP)	27	0
Total	**669**	**623**

*Source : CGDD. Les données avec un * sont retraitées.*

En retraitant les lignes des actions financées par plusieurs financeurs, on aboutit au résultat final suivant.

Tableau 13 : Dépenses en faveur des espaces protégés

Financeur	2018	
APUC - Caractéristique	0	
APUC - Établissement public national	61	
APUC - Ministères	135	
APUL - Agences de l'eau	27	
APUL - Communes et EPCI	111	366
APUL - Départements	181	
APUL - Régions	75	
Entreprises non spécialisées	16	
Europe	8	
Ménages	10	
Total	**622**	

Source : CGDD.

Au final, selon les calculs du CGDD,

- La gestion des espaces protégés

En 2018, 623 M€, soit 26 % des dépenses liées à la biodiversité portent sur les activités dédiées au déploiement et à la gestion du réseau des aires protégées. Dans le cadre de ses engagements nationaux et internationaux, la France étend progressivement son réseau d'espaces protégés. Au 1er janvier 2021, les surfaces protégées couvrent 2231288 km2 du territoire national maritime et terrestre. La stratégie nationale pour les aires protégées, adoptée en janvier 2021, a pour objectif de porter la part de surfaces protégées à 30 % du territoire d'ici 2022.

- La réduction des pressions sur la biodiversité

Avec 579 M€ en 2018, les actions engagées par les secteurs productifs (industrie, agriculture et transport) constituent le deuxième poste de dépenses (25 %). Ces actions sont destinées à prévenir et réduire les pressions causées par les activités humaines (protection des continuités écologiques, prévention de la pollution, etc.), réparer les dommages causés aux paysages et à la biodiversité (réhabilitation de mines ou de carrières, etc.) ou compenser les atteintes à la biodiversité (création de barrières vertes et paysagères par exemple). Le secteur industriel concentre 53 % de ces dépenses (307 M€).

- La préservation du patrimoine naturel

Elle couvre également la protection des grands prédateurs (loup, ours et lynx) ou la lutte contre les espèces exotiques envahissantes. Elle comprend également les opérations de réhabilitation des milieux aquatiques (509 M€), visant à restaurer la continuité écologique, réhabiliter les cours d'eau et les milieux humides et à lutter contre l'érosion de la biodiversité aquatique.

- Le développement de la connaissance et de la recherche sur la biodiversité et les paysages

Il représente une part marginale de la dépense nationale (105 M€). Ce domaine comprend les systèmes d'information sur la biodiversité et les programmes d'inventaires nationaux, tels que l'inventaire national du patrimoine naturel (INPN) ou l'inventaire des zones naturelles d'intérêt écologique, faunistique et floristique (Znieff).

7. Le rapport de 2017 relatif à la revue de dépenses sur les ENS et les PNR

7.1. Les actions conduites au titre de la politique ENS et leur suivi

7.1.1. Des actions d'une extrême diversité

L'article L331-3 du code de l'urbanisme définit les actions que peut financer la part départementale de la taxe d'aménagement dédiée au financement des ENS (à condition qu'elles s'inscrivent dans une démarche d'ouverture au public) ; il s'agit notamment des dépenses :

- d'acquisition, d'aménagement ou d'entretien de tout espace naturel boisé ou non appartenant au département ;
- de participation à l'acquisition, à l'aménagement ou à la gestion des terrains acquis par le conservatoire national du littoral et des rivages lacustres, une commune, un EPCI dans l'exercice du droit de préemption, par délégation ou par substitution ;
- d'aménagement et d'entretien d'espaces naturels boisés ou non appartenant aux collectivités publiques ou à leurs établissements publics, ou appartenant à des propriétaires privés (…) ;
- d'acquisition, d'aménagement et de gestion des sentiers figurant sur un plan départemental des itinéraires de promenade et de randonnée (…) ;
- d'acquisition, d'aménagement et de gestion des espaces, sites et itinéraires figurant au plan des espaces, sites et itinéraires relatifs aux sports de nature (…) ;
- pour l'acquisition, la gestion et l'entretien de sites Natura 2000 (…) et des territoires classés en réserve naturelle (…) ;
- d'études et d'inventaires du patrimoine naturel nécessaires à l'élaboration et la mise en œuvre de la politique de protection et de gestion des ENS destinées à être ouverts au public ;
- pour l'acquisition de sites destinés à la préservation de la ressource en eau, leur aménagement et leur gestion ;
- pour les travaux contribuant à la préservation ou la remise en bon état des continuités écologiques identifiées dans les SRCE.

Inscrite en section de fonctionnement du budget des départements, les dépenses peuvent couvrir du fonctionnement ou de l'investissement comme de la masse salariale, pour autant qu'elles se rattachent clairement aux dépenses prévues à l'article L331-2 du code de l'urbanisme.

La gestion des espaces aménagés peut, le cas échéant, être confiée à une personne publique ou privée compétente (association, commune, parc naturel régional, établissement public tel que l'ONF...) ; elle peut aussi être assurée en régie[7].

7.1.2. Un montant moyen des emplois par département qui progresse

Le volume total des emplois déclarés de la TDENS et de la part départementale de TA affectée aux ENS, issu de l'enquête annuelle menée auprès des Conseils départementaux, ne permet pas de déterminer avec rigueur une dynamique globale des dépenses, dans la mesure où le nombre de répondants a diminué en 2014 et 2015 et où les données sont entachées d'un certain nombre d'incohérences et d'irrégularités.

[7] Comme le fait le département du Nord qui a fait ce choix pour ses 80 sites.

L'examen du montant moyen des emplois par département laisse cependant supposer une progression du montant financier consacré par les Conseils départementaux à la politique ENS. Le montant moyen des emplois par département a ainsi progressé de 42 % entre 2011 et 2015, pour s'établir à 3,9 M€.

Tableau 14 : Montants déclarés des emplois de la TDENS et de la part départementale de TA affectée aux ENS (en €)

Année	2011	2012	2013	2014	2015
Volume total des emplois (en euros)	233 084 519	290 744 849	286 637 641	258 226 517	271 046 286
Montant moyen des emplois par département (en euros)	2 774 816	3 420 528	3 372 208	3 797 449	3 928 207

Source : Données issues de l'enquête annuelle ENS, DGALN/DHUP.

Les dépenses moyennes d'acquisition par département diminuent sensiblement, passant de 313,7 k€ à 117 k€ par département ; par contre les dépenses moyennes d'aménagement et de gestion des espaces par département passent de 1,9 M€ à 2,2 M€, ce qui correspond à une légère hausse (après prise ne compte de l'inflation). En particulier, ce sont les dépenses moyennes d'études et d'inventaire d'une part, et celles d'aménagement qui augmentent.

Tableau 15 : Catégories de dépenses des départements (hors autres emplois et emplois non expliqués, en €)

Année	2011	2012	2013	2014	2015
Dépenses moyennes d'acquisitions/département	313 746	204 893	173 612	202 693	117 050
Dépenses moyennes d'aménagement et de gestion/département	1 897 132	2 055 503	2 245 955	2 538 444	2 173 253
Dont dépenses moyennes d'aménagement	524 051	587 698	740 837	771 602	731 708
Dont dépenses moyennes d'entretien	857 192	806 557	776 125	987 404	756 161
Dont dépenses moyennes d'aménagement et de gestion indéterminées	420 122	531 232	585 632	643 326	511 238
Dont dépenses moyennes d'études et d'inventaires	95 768	130 016	143 363	136 112	174 146

Source : Données issues de l'enquête annuelle ENS, DGALN/DHUP.

7.1.3. Une réduction sensible des dépenses d'acquisition foncière

Les dépenses spécifiques affectées à l'acquisition des ENS représentent 9,9 % du montant total des dépenses des départements financées par la taxe sur ces 15 dernières années (2001-2015), dont :

- 8,3 % pour l'acquisition en propre ;
- 0,4 % pour des subventions d'acquisition au Conservatoire des Espaces Littoraux et des Rivages Lacustres (CELRL) ;
- 1,2 % pour des subventions d'acquisition à d'autres collectivités.

Sur la période 2001-2015, les dépenses affectées à l'aménagement et l'entretien des ENS acquis par le département représentent 45,60 % des dépenses totales engagées pour atteindre 60,4 %, en considérant les dépenses affectées aux aménagements et à l'entretien des ENS acquis par des tiers.

Tableau 16 : Typologie des emplois en euros

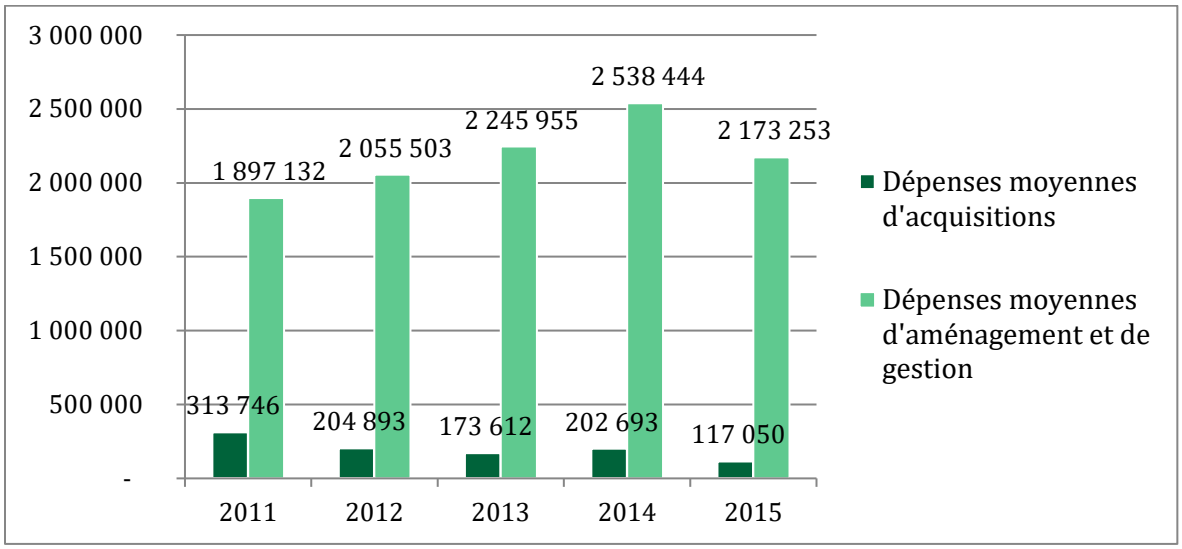
Nature d'action (moyenne par année sur la période 2001-2015)	Montants en €	En %
Acquisition ENS par le département	15 037 238	8,3
Participations aux acquisitions d'ENS du conservatoire de l'espace littoral et des rivages lacustres	764 322	0,4
Participations aux acquisitions d'ENS par les collectivités	2 161 434	1,2
Aménagement et entretien d'ENS acquis par le département	60 453 828	33,4
Aménagement et entretien d'ENS acquis par le conservatoire de l'espace littoral et des rivages lacustres	4 351 855	2,4
Aménagement et entretien d'ENS acquis par les collectivités ou EP	20 235 291	11,2
Aménagement et entretien d'ENS conventionnés avec des propriétaires privés	2 179 497	1,2
Études et inventaires du patrimoine naturel	5 676 228	3,1
Aménagement et entretien d'espaces spécifiques (trame verte et bleu, sites Natura 2000, etc.) acquis par le département	22 098 289	12,2
Acquisition, aménagement, gestion de sites destinés à la préservation des ressources en eau	2 616 934	1,4
Travaux contribuant à la préservation ou la remise en état des continuités écologiques en schéma régional de cohérence écologique	1 264 109	0,7
Autres emplois de la taxe départementale	27 898 877	15,4

Source : Données issues de l'enquête annuelle ENS, DGALN/DHUP.

La part relative des dépenses moyennes d'acquisition diminue sensiblement entre 2011 et 2015 par rapport aux autres dépenses de la politique ENS, et en particulier par rapport aux dépenses d'aménagement et de gestion, dont elles ne représentent plus qu'environ 5 % en 2015, contre plus de 16 % en 2011.

PUBLIÉ

Graphique 11 : Évolution des dépenses moyennes d'acquisition et d'aménagement et de gestion (en €)



Source : Données issues de l'enquête annuelle ENS, DGALN/DHUP.

Pour l'année 2015, selon les données des 69 départements qui ont répondu à la DHUP, les dépenses affectées à l'acquisition des ENS sont marginales et ne représentant que 2 % du montant total des dépenses. La participation aux acquisitions des ENS par des tiers s'élève à 1 %.

Interrogés par la mission, les départements rencontrés ont expliqué cette tendance par leur volonté de maîtriser les coûts induits par ces acquisitions (garderie par exemple), sachant qu'en outre, ces derniers disposent par ailleurs déjà d'importants patrimoines fonciers qui seraient d'ailleurs susceptibles d'être « estampillés » ENS.

7.1.4. Des dépenses en progression en faveur de la préservation de la ressource en eau

Sur les 15 dernières années, la taxe a contribué à hauteur de 1,4 % des dépenses totales pour l'acquisition, l'aménagement et la gestion de sites destinés à la préservation de la ressource en eau. Cette faible proportion a nettement progressé entre 2011 et 2015 pour atteindre 5 % des dépenses engagées en 2015 par les départements.

7.1.5. Un usage des produits de la taxe affectée parfois non conforme à ses règles d'affectation

Sur la période 2001-2015, les départements ont déclaré 15,4 % de dépenses sur « d'autres emplois » et 8,9 % de dépenses sur des emplois inexpliqués. Un quart des dépenses a donc été affecté sur des actions dont l'éligibilité à la politique ENS est incertaine.

Pour 2015, selon la DHUP, à partir des montants de dépenses transmis par 69 départements à la DHUP, on peut estimer à un tiers des dépenses (plus de 80 M€) les usages non justifiés ou susceptibles d'être non conformes.

Le niveau des dépenses au titre de la politique ENS apparaissent essentiellement liées aux choix et ambitions politiques des différents exécutifs des Conseils départementaux. Il apparaît ainsi que les départements qui dépensent le plus au titre de la politique ENS ne sont pas systématiquement ceux qui perçoivent le plus de recettes ENS au titre de la TA.

Cette décorrélation des recettes et des dépenses se traduit par un cumul de reports de recettes atteignant en 2015 plus de 235 M€ selon les données issues de l'enquête annuelle.

Tableau 17 : Recettes déclarées comme non employées au titre de la politique ENS (en €)

Année	2011	2012	2013	2014	2015
Recettes déclarées comme non employées	456 815 888	477 742 248	241 323 237	247 467 260	235 633 688
Recettes moyennes déclarées comme non employées par département	4 965 390	5 137 013	2 437 608	2 499 669	2 380 138

Source : Données issues de l'enquête annuelle ENS, DGALN/DHUP.

Si les recettes moyennes déclarées comme non employées au titre de la politique ENS ont diminué de 52 % sur la période 2011-2015, elles continuent toutefois de représenter en 2015 un montant cumulé de plus de 235 M€, soit 87 % du total des dépenses ENS déclarées de l'année. Il est difficile de pouvoir établir avec certitude à quoi correspondent ces recettes non employées. En effet la mission a identifié deux cas de figure lors de ses déplacements :

- les reports peuvent constituer des réserves de financement fléchées sur des opérations planifiées d'investissement - ce cas ayant été rencontré par la mission ;
- les reports ne sont plus mobilisables pour des actions ENS car ils ont été consommés après avoir été versés au budget général : l'état C9 annexé au budget et récapitulant « *l'état des recettes grevées d'une affectation spéciale* » ne fait que donner une information sur la correspondance ou la non correspondance entre les recettes et emplois de la politique ENS. Les « restes à employer » apparaissant dans ces annexes au budget principal ou dans l'enquête annuelle constituent une simple information sur le cumul historique de ces désajustements annuels. Ils n'ont pas de portée financière particulière, en l'absence d'une budgétisation autonome. Ce cas a également été rencontré par la mission.

En raison des problèmes de fiabilité des données issues de l'enquête annuelle menée par les services de l'État, il est hasardeux d'en conclure que la diminution des recettes non employées ainsi mesurée traduit un renforcement de la politique ENS des départements..

À supposer toutefois que les reports de recettes correspondent effectivement à des ressources non utilisées dans le cadre de la politique ENS et disponibles pour en assurer le financement (cf. supra), la mission constate que les départements n'ont pas systématiquement adapté les taux de la TA face à des situations d'excès prolongé de recettes.

Tableau 18 : Départements ayant déclaré les montants de recettes non employées pour la politique ENS les plus importants sur l'année 2015

Département	Montant de recettes ENS non employées (en €)	Taux de la TA (en %)
Haute-Savoie	28 094 113	2,40
Isère	20 867 351	2,30
Aude	17 892 619	2,24
Eure-et-Loir	14 900 410	2,06
Essonne	14 443 075	2,07
Bas-Rhin	13 585 971	1,20
Marne	13 050 923	1,23
Eure	11 635 812	2,05
Drôme	9 039 606	1,64
Loiret	8 928 609	2,04

Source : Données issues de l'enquête annuelle ENS, DGALN/DHUP.

La mission constate en conséquence la nécessité de rendre effective une véritable politique de contrôle ; pour ce faire, elle préconise deux mesures :

- l'obligation d'inscrire les recettes et dépenses relatives aux ENS dans un budget annexe spécifique qui soit distinct du budget général ;
- l'obligation d'assortir le compte administratif annuel de ce budget annexe d'un descriptif précis de chaque opération permettant d'apprécier la légalité de son financement.

À défaut, il conviendrait soit d'envisager toute mesure consistant à ajuster le plafond de la taxe à la réalité de son emploi, soit de lever ses contraintes d'emploi – la taxe devenant alors une ressource de droit commun des budgets départementaux.

Recommandation n°2 : METS/DGALN, Ministère de l'Intérieur/DGCL

- rendre effective l'affectation de la taxe aux dépenses ENS par la mise en place d'instruments réglementaires de type « budget annexe » ;

- imposer la publication d'un rapport annuel de la politique ENS des Conseils départementaux pour rendre compte de l'emploi des sommes aux contribuables (à l'instar du rapport de gestion des services d'eau et d'assainissement).

7.1.6. Un dispositif de reporting à destination de l'État hasardeux

L'article R113-18 du code de l'urbanisme, dispose que lorsque « *le Conseil départemental a décidé d'instituer la part départementale de la taxe d'aménagement destinée à financer les espaces naturels sensibles* (…)*, un tableau annexe au budget du département fait le bilan des recettes et des emplois de cette taxe* ». Cela se traduit par la tenue d'un état des recettes grevées d'affectation spéciale annexé au budget primitif des départements[8].

[8] Annexe C9 "Engagement hors bilan - état des recettes grevées d'une affectation spéciale ».

PUBLIÉ

Par ailleurs, la DHUP diffuse chaque année un questionnaire aux directions départementales des territoires (DDT), qui les transmettent aux Conseils départementaux. Ce recueil de données est prévu depuis la circulaire 28 juillet 1995 relative aux recettes et emplois de la taxe départementale des espaces naturels. La circulaire du 18 juin 2013 relative à la réforme de la fiscalité de l'aménagement précise que ces informations sont collectées « *afin de recueillir les éléments nécessaires à l'établissement des statistiques* ».

Les statistiques collectées par la DHUP font état d'une diminution du taux de réponse des départements de douze points en cinq ans ; le taux de réponse est de 70 % en 2015.

Les déplacements de la mission dans les départements du Nord, de l'Eure-et-Loir et de la Drôme n'ont pas fait apparaître une réticence particulière des départements à faire remonter les données relatives à la politique ENS. Dans l'un des cas, l'absence de remontée de données semblait simplement due aux réorganisations des services de l'État au niveau du département, ayant temporairement perturbé le processus d'envoi et de transmission de l'enquête – sachant que la liste de diffusion utilisée par la DHUP pour transmettre et récupérer l'enquête est nominative.

Recommandation n°3 : MTES/DHUP

Améliorer la fiabilité du processus de collecte annuelle des informations relatives aux recettes et emplois pour la politique ENS pour garantir un meilleur taux de réponse : introduire dans la liste de diffusion de l'enquête annuelle relative à la politique ENS les adresses fonctionnelles pour s'assurer de la bonne réception du document par les services déconcentrés. La mission recommande également, dans la mesure du possible, de transmettre les enquêtes aux adresses fonctionnelles des départements.

La DHUP réalise chaque année un rapport statistique relatif aux taxes d'urbanisme[9]. Ce rapport n'exploite cependant pas la totalité des données remontées par les départements.

Les informations remontées par exemple en matière de surfaces couvertes par la politique ENS des départements sont complétées de manière hétérogène et ne sont pas analysées par l'administration. À la connaissance de la mission, les bilans transmis par les Conseils départementaux ne font l'objet d'aucune analyse en dehors de cet exercice de synthèse statistique annuel. Ils ne sont pas plus exploités localement par les services des DDT.

La fiabilité des données communiquées par les départements ne fait l'objet d'aucune vérification de la part de l'administration d'État qui en est destinataire. L'examen par échantillon mené par la mission a mis en lumière de très nombreuses incohérences.

Les constats et analyses de la présente annexe se fondent sur les informations statistiques relatives à la liquidation et au recouvrement de la TA. En revanche, les constats relatifs à l'emploi des recettes issues de la taxe reposent sur les données issues de ce questionnaire dont la fiabilité semble nettement perfectible. Ces données constituent des indications mais doivent être prises avec une grande prudence.

[9] Cf. « Taxes d'urbanisme ; statistiques année 2014 », http://www.cohesion-territoires.gouv.fr/IMG/pdf/taxes_urbanisme_statistiques_2014.pdf

Recommandation n° 4 : MTES/DHUP

La mission recommande de mettre en œuvre les actions suivantes :

- mettre à jour le tableau destiné à l'enquête annuelle sur l'utilisation de la taxe ENS, en limitant les données réclamées à ce qui est nécessaire, en distinguant, pour chaque domaine d'emploi concerné, les dépenses d'acquisition, d'aménagement et d'entretien, et en rendre la transmission obligatoire au service des statistiques-urbanisme du ministère de la transition écologique et solidaire ;

- diffuser auprès des départements des informations permettant de fiabiliser la méthode de complétion de l'enquête annuelle relative aux recettes et emplois de la politique ENS, sous la forme d'un guide méthodologique ou d'un « questions/réponses » ;

- positionner les DDT en appui des départements qui voudraient rétroactivement modifier leurs réponses à l'enquête annuelle sur l'utilisation de la taxe en faveur de la politique ENS.

7.2. Les actions au titre des PNR

7.2.1. Le cadre juridique de référence

Organisés sous la forme de **syndicats mixtes**, les parcs naturels régionaux (PNR) regroupent des collectivités (région(-s), département(-s), communes,…) sur un territoire rural typé caractérisé par une haute valeur patrimoniale (biodiversité, paysage, bâti) souvent avec des contraintes naturelles fortes (sols pauvres, relief, climat) pour le développement de territoires ruraux dans le respect des principes du développement durable, en s'appuyant sur les ressources locales.

Le PNR est un territoire de projet qui se distingue par son identité patrimoniale, naturelle ou/et culturelle. Si l'environnement est une constante incontournable des préoccupations des PNR, les axes de réflexion et les actions menées ont évolué dans le sens d'une prise en charge globale des territoires. Quoi qu'il en soit, l'activité humaine est toujours au cœur de la vie des Parcs.

Au nombre de 51 aujourd'hui, les PNR couvrent plus de 15 % du territoire national, soit plus de 8,5 M ha, touchent plus de 8 % de la population française et 4300 communes. Ils emploient environ 2200 personnes et leur budget global était de 188 M€ en 2015, quasi-exclusivement financé par les collectivités locales, et principalement les régions. Le premier parc créé, en 1968, est celui de Saint Amand-Raismes (Scarpe-Escault)[10].

Le nombre de parcs et la surface couverte par les PNR augmentent régulièrement depuis 1970 - le PNR des Baronnies provençales est le dernier créé en 2015, et en janvier 2017, une vingtaine de projets de PNR étaient à l'étude[11]. Ainsi, les projets de PNR de la Sainte Baume, de l'Aubrac, de la Picardie maritime et du Médoc pourraient aboutir au classement de ces territoires dans les 2 années à venir. Si la barre des 60 PNR devrait être atteinte à l'horizon 2020, le développement doit toutefois rester maitrisé et répondre à un véritable besoin, placé sous le signe de la qualité : → adhésion des populations et des collectivités concernées ; → identité patrimoniale effective ; → projet porteur d'innovations et d'expérimentations.

[10] Créé sur 12000 hectares, aux portes de la métropole Lille-Roubaix-Tourcoing.

[11] Neuf projets de parcs sont en cours de réflexion : Montagne basque, Comminges, Garrigues de l'Uzège, Marais littoraux de Brouage, Seudre et Oléron, Gâtine poitevine, Estuaire de la Loire, Bocage Gâtinais, Sources de Saône et Meuse, Argonne ; six projet voient l'élaboration d'une charte prescrite par la ou les régions concernées : Baie de Somme Picardie Maritime, Rance et Cotes d'Émeraude, Brie de Deux Morin, Doubs horloger, Médoc, Belledonne, Aubrac, Mont Ventoux, Corbières Fenouillèdes, Sainte Baume.

Les objectifs des PNR sont arrêtés dans l'article L. 333-1 I du code de l'environnement : « Les parcs naturels régionaux concourent à la politique de protection de l'environnement, d'aménagement du territoire, de développement économique et social et d'éducation et de formation du public. À cette fin, ils ont vocation à être des territoires d'expérimentation locale pour l'innovation au service du développement durable des territoires ruraux. Ils constituent un cadre privilégié des actions menées par les collectivités publiques en faveur de la préservation des paysages et du patrimoine naturel et culturel… La charte constitue le projet du parc naturel régional ». Les III et IV du même article prévoient que : « *La Région engage le classement ou le renouvellement du classement d'un parc naturel régional par une délibération qui prescrit l'élaboration ou la révision de la charte et définit le périmètre d'étude* » et que « *La charte est adoptée par décret portant classement ou renouvellement du classement en parc naturel régional, pour une durée de quinze ans, du territoire des communes comprises dans le périmètre de classement ou de renouvellement de classement approuvé par la Région* ».

L'article R333-1 dispose que les PNR ont plus précisément pour objet : → de protéger le patrimoine naturel et culturel riche et menacé, notamment par une gestion adaptée des milieux naturels et des paysages ; → de contribuer à l'aménagement du territoire ; → de contribuer au développement économique, social, culturel et à la qualité de la vie ; → d'assurer l'accueil, l'éducation et l'information du public ; → de réaliser des actions expérimentales ou exemplaires dans les domaines précités et de contribuer à des programmes de recherche. La charte des parcs en constitue le socle, dans lequel seront repris de manière cohérente la définition précise du territoire concerné, les objectifs que s'assigne le regroupement, qui seront déclinés en actions, ainsi que les moyens associés.

Les PNR présentent la particularité de ne pas tenir leurs compétences de leurs membres, mais d'une part du règlement qui leur attribue, dans le cadre de la charte, une mission de « coordination et de mise en cohérence des actions dans le but de mettre en œuvre la charte », d'autre part du décret de classement qui valide la charte qui constitue leur cadre d'intervention. En outre, leur caractère de syndicat mixte[12] leur permet d'élaborer librement leurs statuts, de bénéficier du transfert de certaines compétences par les communes et des EPCI adhérents (élaboration d'un SCoT, SPANC[13], gestion de rivières...), ou encore d'exercer, dans un cadre contractuel, des compétences opérationnelles au-delà du périmètre du territoire du parc pour des opérations territorialement limitées (OPAH, programme LEADER,…). Ils ne disposent en revanche pas de fiscalité propre.

[12] Par opposition au syndicat mixte dit « fermé » qui ne peut regrouper que des communes et des EPCI, le syndicat mixte ouvert a une composition plus large (départements et régions). Le syndicat ouvert élargi peut comprendre également des chambres consulaires et des établissements publics.

[13] Le SPANC est un service public local chargé de conseiller et accompagner les particuliers dans la mise en place de leur installation d'assainissement non collectif et de contrôler les installations d'assainissement non collectif.

Dans leur majorité, les parcs interrogés par la mission considèrent favorablement ce statut dont ils soulignent certains avantages, la souplesse de fonctionnement, l'adaptabilité aux missions, et la liberté de choisir les modalités de la gouvernance. Toutefois, face à la concurrence potentiellement accrue dans certains domaines (ingénierie de montage de dossiers, d'études ou de travaux) des EPCI, avec une montée en puissance résultant de la loi NOTRe[14], plusieurs interlocuteurs considèrent le syndicat mixte trop contraignant en matière de gestion du personnel (en particulier la question de la pérennité des emplois par rapport à la durée de la charte et des missions, à articuler avec la question du respect du statut de la fonction publique), et de financement, puisqu'ils ne disposent pas de fiscalité propre et dépendent des financements des signataires de la charte et de leurs partenaires.

Pour assouplir leur gestion des ressources humaines, certains parcs ont trouvé des solutions : il s'agit par exemple de la mise à disposition de fonctionnaires par les collectivités, de l'utilisation de crédits d'assistance technique pour le recrutement dans le cadre de la gestion de fonds européens, ou de la justification apportée aux préfets pour recruter hors des dispositions de la fonction publique.

Les nouvelles compétences des EPCI en matière d'aménagement et de développement économique font par ailleurs craindre aux parcs la perte de sources de revenus - cet argument étant avancé pour justifier la recherche d'un nouveau statut qui leur permettrait de bénéficier d'une fiscalité propre, à l'instar des EPCI. Aujourd'hui, les parcs sont financés par des cotisations statutaires versées régulièrement par leurs membres (ces cotisations financent les dépenses de fonctionnement), auxquelles s'ajoutent des financements accordés au gré des actions conduites, en général sous couvert de conventions, dans des proportions diverses selon les parcs (en général, de l'ordre du tiers des financements totaux). La proportion de cette seconde catégorie de financement devra sans doute s'accroître (les parcs disposent des moyens humains et de l'expertise requises pour répondre à cet enjeu) si les cotisations statutaires diminuent ce qui demandera une capacité d'adaptation de la part des parcs naturels régionaux.

7.2.2. Une activité où dominent la protection et la gestion des patrimoines naturels, paysagers et culturels

L'article R 333-1 du code de l'environnement (cf. supra) précise les quatre différentes catégories de mission des PNR, outre les activités expérimentales ou exemplaires portant sur ces dernières (« … protéger les paysages et le patrimoine naturel et culturel, (…) contribuer à l'aménagement du territoire, (…) contribuer au développement économique, social, culturel et à la qualité de la vie, (…) contribuer à assurer l'accueil, l'éducation et l'information du public).

Afin de mesurer la part d'activité dédiée à chacune des missions et une éventuelle évolution dans le temps, un questionnaire a été adressé aux 51 PNR pour connaître à la fois les effectifs et les moyens financiers mobilisés depuis 2012 sur chacune d'entre elles.

[14] Loi du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République transfèrent aux EPCI la politique locale du commerce et le soutien aux activités commerciales d'intérêt communautaire, la promotion du tourisme dont la création d'offices de tourisme, l'aménagement, l'entretien et la gestion des aires d'accueil des gens du voyage, la collecte et le traitement des déchets des ménages et déchets assimilés, la gestion des milieux aquatiques et prévention des inondations à partir du 1er janvier 2018, et l'assainissement et l'eau à partir du 1er janvier 2020. 44 Même si quelques cas d'irrespect de ces engagements par des Conseils départementaux ont pu être constatés par la mission.

Des données recueillies par la mission issues du questionnaire adressé aux PNR, il ressort que la mission « protection et la gestion du patrimoine » domine nettement (22 à 25% des ressources humaines y sont consacrées) ; « développement économique » et « accueil du public » représentent deux rubriques équilibrées, entre 18 et 19 %, l'aménagement du territoire étant nettement en retrait avec seulement 10 % des effectifs[15].

Parmi les activités qui se développent, les PNR citent généralement : → les actions touchant au climat et à la transition énergétique (par exemple élaboration du plan climat énergie territorial) ; → les actions relatives à la protection de la biodiversité : les 36 PNR ayant répondu à l'enquête animent 50 sites Natura 2000 pour 162 412 ha, gèrent 31 ENS pour 28 457 habitants, 4 réserves naturelles nationales représentant 17 668 ha, 7 réserves naturelles régionales pour 995 ha ; → la valorisation de ressources locales (productions agricoles, tourisme de nature) notamment en s'appuyant sur la marque « valeur parc naturel régional ».

Si une grande part de l'activité des parcs passe par des actions d'ingénierie, d'animation ou de mise en réseaux (marque collective valeur PNR, promotion du tourisme de pleine nature, relance d'activités agricoles traditionnelles, campagnes de communication sur des filières,…), les cas où les parcs jouent le rôle d'opérateur, et parfois d'investisseur, ne sont pas rares non plus (Musée de la Résistance et Musée de la préhistoire pour le Parc naturel régional du Vercors, Ecogolf de Jumièges par le Parc des Boucles de la Seine, …).

Longtemps seuls sur leur territoire à être capable de porter des projets, ayant su développer des compétences en conséquence, et titulaires d'un label gage de qualité, les parcs remplissent également des missions d'ingénierie ou d'assistance aux collectivités locales (région, département, communes), qu'il s'agisse d'expérimentations, d'assistance à maîtrise d'ouvrage, voire de maîtrise d'ouvrage déléguée dans des champs très divers (assistance technique pour la réalisation de zones industrielles, portage d'un projet Life - initiative européenne de soutien à des projets environnementaux- pour le compte de la région, mission d'ingénierie pour la création d'une réserve naturelle régionale…).

Enfin, les PNR exercent parfois des missions dans le cadre de compétences qui sont transférées à leur syndicat mixte (compétence SCoT pour le compte des communes ou EPCI, service public d'assainissement non collectif – SPANC – etc.).

Face à cette extrême diversité des actions conduites, la question est posée de savoir si cette « diversification » - qui peut donner l'image de parcs « attrape-tout » - doit être poussée, ou s'il ne convient pas au contraire de recentrer leurs activités sur ce qui en fait la spécificité, et s'appuyer sur leurs talents. À cet égard, il ressort des divers entretiens réalisés par la mission une prise de conscience assez générale de la nécessité de maîtriser cette diversification des activités, lorsqu'elle n'a comme justification que la recherche d'équilibres budgétaires. Sans doute ce sujet mérite-t-il la poursuite de réflexions stratégiques déjà initiées au sein de la Fédération.

[15] Naturellement, au-delà de ces grandes tendances, on remarque une grande dispersion des valeurs qui illustre en fait la réalité de grandes disparités entre les priorités des différents parcs, résultant des chartes qui s'adaptent à chaque fois aux spécificités locale ; par exemple : de 6 % (Haut Languedoc) à 41 % (Causses du Quercy) des moyens humains d'un parc sont affectés à la mission protection et gestion du patrimoine.

7.2.3. La situation financière des PNR

Les données qui suivent, issues de la Comptabilité publique, sont agrégées ; si elles ne traduisent pas l'extrême hétérogénéité des situations, elles donnent cependant des indications utiles sur la situation financière de PNR objets de l'étude[16].

7.2.3.1. Les budgets des 51 PNR représentent un montant cumulé de 188 M€ de recettes, dont l'augmentation est essentiellement due aux créations de parcs

Le montant total[17] des ressources allouées aux PNR a subi une évolution significative entre 2010 et 2015, puisqu'il est passé de 163,3 M€ à 188 M€, enregistrant une augmentation de 15 %. Rapporté au nombre de parcs, ce niveau de ressources a cru de 4 % (entre 3,5 et 3,7 M€/an et par parc)[18] .

Tableau 19 : Recettes des PNR (en €)

	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Nombre de PNR	46	47	48	48	50	51
Total des recettes issues de la section de fonctionnement	128 452 030	133 778 711	139 971 953	142 462 415	143 859 383	151 353 887
Total des recettes issues de la section d'investissement	34 819 636	38 378 460	30 606 485	32 502 550	33 357 866	36 610 347
Total des recettes des PNR	163 271 666	172 157 171	170 578 438	174 964 965	177 217 249	187 964 234
Recettes annuelles moyennes par PNR	3 549 384	3 662 919	3 553 717	3 645 103	3 544 345	3 685 573

Source : Comptabilité des Syndicats mixtes extraite du logiciel Hélios, DGFiP.

Tirés de données globales et déclaratives[19] fournies par la FPNRF, les chiffres suivants donnent une indication :

- d'une part, sur la stabilité, entre 2006 et 2015, du poids relatif des recettes statutaires par rapport aux « recettes sur opérations réalisées » ;
- d'autre part, sur le poids particulièrement élevé des recettes statutaires par rapport aux « recettes sur opérations réalisées », puisque sur 2015, elles pèsent 56,5 % des recettes contre 34,9 % des recettes sur opérations.

[16] L'analyse de la mission s'arrête à l'année 2015 en raison de l'indisponibilité de données postérieures. Les données de ce paragraphe sont issues de la comptabilité des syndicats mixtes extraite du logiciel Helios de la DGFIP ou des réponses apportées par les PNR au questionnaire que leur a adressé la mission – la FPNRF s'étant refusée à communiquer à la mission les données financières qu'elle recueille annuellement auprès de ses membres, à l'exception de quelques données agrégées.

[17] Incluant les budgets annexes, contrairement aux données globales disponibles auprès de la FPNRF.

[18] Pour mémoire, et selon les données fournies par la FPNRF (hors budgets annexes), les ressources totales allouées à l'ensemble des PNR auraient augmenté de 67 % entre 2006 et 2015.

[19] Hors budgets annexes et hors recettes d'investissements.

Tableau 20 : Répartition des recettes des PNR entre cotisations statutaires et recettes sur opérations (en €)

Catégorie de recettes	2006	%	2015	%
Recettes issues des cotisations statutaires (+ État)	55,5	57,6	78,2	56,5
Recettes sur opérations	32,6	33,9	48,3	34,9
Autres (ressources propres, produits financiers,…)	8,2	8,5	12	8,7
Total	96,3	100,0	138,5	100,0

Source : FPNRF, 2017.

Les financements publics représentent, en 2015, 87 % des ressources totales (en augmentation de pratiquement 20 points depuis 2010).

Ce chiffre intègre la part des régions qui apportent 38 % des ressources (en augmentation) – les départements et l'État[20] apportant respectivement 17 et 11 % (en légère hausse pour les départements, et stable pour l'État)[21]. La part du bloc communal (EPCI et communes) passe de 10 à 13 % de l'ensemble des ressources sur cette même période.

Tableau 21 : Répartition des financements par financeur (en % des recettes)

Financeur	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Total des recettes en M€	163,3	172,2	170,6	175,0	177,2	188,0
Financements État	10	10	11	9	10	11
Financements région	31	34	35	36	36	38
Financements départements	15	15	18	16	17	17
Financements communes	5	5	6	6	6	7
Financements EPCI	5	5	5	5	6	6
Financements européens	3	6	6	8	6	8
Total Financements publics	69	75	80	81	81	87

Source : Comptabilité des Syndicats mixtes extraite du logiciel Hélios, DGFiP.

Pour mémoire, si la part des ressources propres (celles qui sont issues de rémunérations de prestations ou de redevances) a progressé de 38 % en 6 ans, elle reste d'un niveau relativement modeste, rapporté à l'ensemble des ressources (de l'ordre 330 k€/parc en 2015, soit environ 9 % de ses ressources totales). À cet égard, la mission n'a pas eu connaissance (ni constaté l'existence) d'activités ou de potentiels de « diversification » ou de valorisation qui auraient été développées ou restant à développer par les parcs. Les quelques expériences conduites (parkings payants, vente d'ouvrages ou de produits apicoles, billetterie, …) se traduisent généralement par des pertes nettes.

7.2.3.2. Des dépenses maîtrisées, dont la part liée à la masse salariale s'accroît légèrement

Pour leur part, les dépenses totales de fonctionnement des PNR sont passées globalement de 127,9 M€ en 2010 à 144,8 M€ en 2015, soit une moyenne par parc qui est restée stable (en fait, en légère hausse de 1,7 %) à environ 3,7 M€/an.

Ces dépenses se répartissent, en 2015 entre des charges d'exploitation (correspondant aux dépenses issues de la section de fonctionnement) pour 75,8 % - et des dépenses d'investissement pour la différence (24,2 %).

[20] L'État verse annuellement une subvention globale de 120 k€ à chaque PNR.

[21] Rapporté à l'ensemble des ressources, et non plus aux seuls financements publics, la part des régions augmente également, celle des départements recule légèrement, et celle de l'État reste stable.

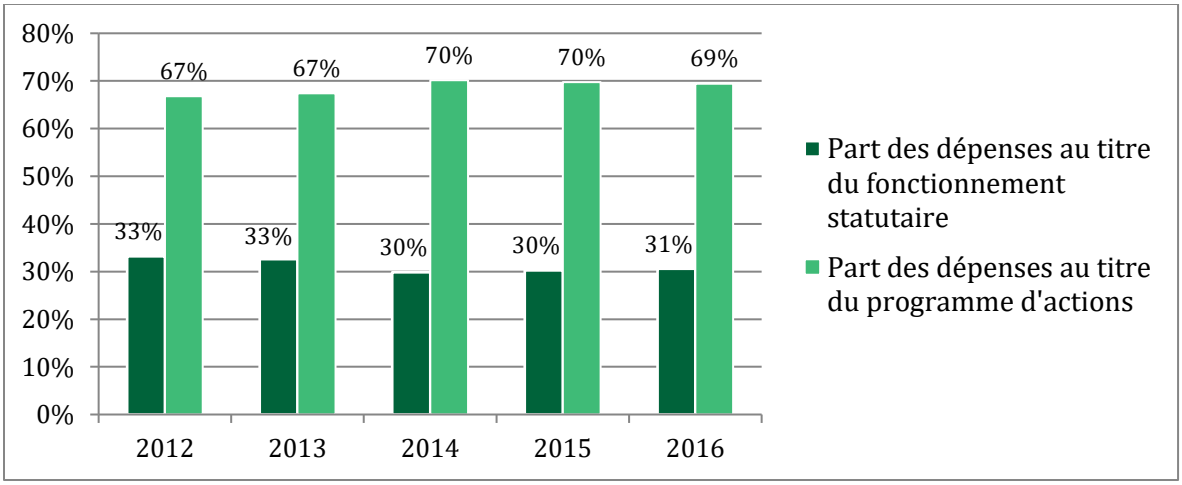
Tableau 22 : Dépenses des syndicats mixtes porteurs de PNR (en €)

	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Nombre de PNR	46	47	48	48	50	51
Total des dépenses issues de la section de fonctionnement (charges d'exploitation)	127 850 016	131 226 060	135 755 173	138 870 488	138 376 320	144 770 626
Total des dépenses issues de la section d'investissement	41 443 730	48 228 456	36 192 997	45 482 173	43 489 669	46 272 096
Total des dépenses des PNR	169 293 746	179 454 516	171 948 170	184 352 661	181 865 989	191 042 722
Dépenses moyennes par PNR	3 680 299	3 818 181	3 582 254	3 840 680	3 637 320	3 745 936

Source : Comptabilité des Syndicats mixtes extraite du logiciel Hélios, DGFiP.

La part relative aux fonctions support[22] diminue légèrement entre 2012 et 2016 par rapport aux dépenses faites au titre du programme d'actions : elle passe de 33 % à 31 %[23] des charges d'exploitation.

Graphique 12 : Répartition des dépenses entre fonctionnement statutaire et programme d'actions



Majoritairement couverte par les contributions statutaires des membres des syndicats, la masse salariale représente plus de 50 % de l'ensemble des dépenses issues de la section de fonctionnement (charges d'exploitation), sachant que la moitié des rémunérations est versée à des personnels titulaires.

Tableau 23 : Masse salariale des syndicats mixtes porteurs de PNR (en €)

	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Masse salariale totale	65 705 151	68 246 999	71 084 732	72 080 473	73 985 457	77 210 039
Part de la masse salariale dans les dépenses de fonctionnement (%)	51	52	52	52	53	53

[22] Gestion administrative, direction, SIG, fonctionnement des organes consultatifs, entretien et aménagement su siège, statistiques…

[23] La mission n'a pas recherché la détermination de « couts standards », en raison de la très forte hétérogénéité des parcs : missions différentes, contexte géographique différent, …

PUBLIÉ

	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Rémunérations de personnel	47 602 512	48 999 426	50 636 362	51 482 664	53 735 606	56 064 548
Rémunération du personnel titulaire	23 763 463	24 548 351	25 349 701	24 867 279	27 405 162	28 805 591
Rémunération du personnel non titulaire	21 913 361	22 527 569	23 577 548	24 962 137	23 858 185	24 420 255
Part titulaires dans les rémunérations (%)	50	50	50	48	51	51
Part non titulaires dans les rémunérations (%)	46	46	47	48	44	44

Source : Comptabilité des Syndicats mixtes extraite du logiciel Hélios, DGFiP.

Un point particulier a été signalé par les PNR visités à la mission, qui porte sur l'obligation qui leur est faite d'autofinancer au moins 30 % de leurs investissements, et qui limiterait leur capacité d'action. La mission a pu constater que cette règle, imposée effectivement par le code général des collectivités territoriales (CGCT), donne lieu à interprétations diverses de la part des services de l'État, et donc à une mise en œuvre très variable selon les PNR[24]. À cet égard, la mission ne peut que recommander que la FPNRF, accompagnée le cas échéant des services compétents du ministère de la transition écologique et solidaire en charge du suivi des PNR, sollicite de la DGCL en vue de la clarification de cette règle avancée systématiquement dans les parcs rencontrées comme étant problématique pour eux.

7.2.3.3. Des résultats en hausse sur la période

Les résultats moyens par PNR dégagés sur la période 2010-2015 croissent de 112 % en moyenne (de 24 k€ par parc en 2010 à 51 k€ par parc en 2015) ; ils sont cependant marqués par une très forte hétérogénéité : sur ces 6 années, 37 % des syndicats présentent un résultat moyen négatif, 40 % un résultat moyen compris entre 0 et 50 000 €, et 24 % connaissent un résultat moyen supérieur ou égal à 50 000 €.

Suivant les exercices, ce sont entre le tiers et la moitié des parcs qui enregistrent un déficit – certains parcs montrant en revanche une tendance marquée à progresser sur l'ensemble de la période.

8. Les données financières relatives aux parcs nationaux et aux PNR

Pour les aires protégées dont les structures porteuses sont gestionnaires de la structure (parcs nationaux et PNR), il a été possible, à partir des numéros SIRET et des noms des structures gestionnaires, de procéder à une extraction de leurs comptes via les bases de données de la DGFIP. Pour les autres aires protégées (Réserves, zones Natura 2000 etc.), une telle extraction n'est pas possible puisque la structure gestionnaire ne gère pas uniquement l'aire concernée.

8.1. Les données relatives aux PNR

À partir des listings de SIRET communiquées par la FNPNR, la mission a fait procéder à l'extraction des comptes des PNR des années 2016 à 2020.

[24] De fait, cette règle n'est pas strictement respectée.

8.1.1. L'évolution des dépenses

Tableau 24 : Évolution des dépenses des PNR de 2016 à 2020 (budgets annexes inclus)

PNR	2016	2017	2018	2019	2020
PNR Préalpes Azur	1,1	1,3	1,4	1,4	1,4
PNR Ardennes	0,8	0,9	1,4	2,6	1,7
PNR Ste Baume	0,5	0,7	1,1	1,4	1,4
PNR Baie de somme Picardie	1,4	2,2	1,9	1,9	1,6
PNR Aubrac	0,7	0,9	1,1	1,4	1,6
PNR Morbihan	1,3	1,4	2,3	3,0	1,8
PNR Baronnies	1,1	1,5	2,2	3,7	2,1
PNR Médoc	-	-	-	0,6	1,0
PNR Verdon	2,7	3,6	3,1	3,2	3,4
PNR Queyras	1,4	1,4	1,7	1,7	1,5
PNR Monts Ardèche	2,0	3,1	2,8	2,5	3,1
PNR Pyrénées ariègeoises	1,3	1,4	1,6	1,8	2,0
PNR Forêt d'Orient	2,4	1,8	2,0	2,1	2,0
PNR Narbonnaise	2,6	2,6	2,7	2,5	2,7
PNR Grandes Causses	3,5	4,2	3,9	3,4	2,9
PNR Alpilles	4,2	2,8	2,4	2,2	2,1
PNR Camargue	4,1	3,7	3,6	3,7	2,8
PNR Millevache en Limousin	1,8	1,8	1,8	1,9	1,6
PNR Corse	7,5	7,6	7,8	8,7	7,8
PNR Morvan	4,6	4,0	4,3	3,6	3,7
PNR Vercors	4,3	4,6	4,8	5,0	6,9
PNR Armorique	5,7	6,2	6,8	4,6	3,2
PNR Landes de Gascogne	5,8	5,5	5,7	7,2	5,7
PNR Ht Languedoc	1,8	2,2	2,4	3,7	2,1
PNR Brenne	2,8	2,7	2,8	3,6	4,3
PNR Chartreuse	2,5	2,4	2,5	2,5	2,2
PNR Haut Jura	4,1	4,5	4,0	4,6	4,8
PNR Pilat	2,6	2,4	2,5	2,4	2,7
PNR Brière	2,6	2,4	2,6	2,4	2,8
PNR Causses du Quercy	1,5	1,7	1,7	1,7	1,8
PNR Loire Anjou Touraine	2,1	2,1	2,6	2,3	1,9
PNR Marais du Cotention et du Bessin	3,1	2,6	2,8	3,6	2,6
PNR montagne de Reims	1,5	1,4	1,6	1,7	1,6
PNR Lorraine	2,3	2,5	2,6	3,0	3,2
PNR Scarpe Escaut	1,9	1,9	2,1	2,3	2,1
PNR Avesnois	1,5	1,8	2,5	2,5	2,4
PNR Oise	2,5	1,7	2,2	2,6	2,1
PNR Normandie Maine	2,8	2,9	2,7	3,4	2,6
PNR Perche	2,0	1,9	2,0	1,9	2,0
PNR Caps et marais d'Opale	2,8	3,4	4,2	4,2	4,8
PNR Volcans d'Auvergne	4,4	3,8	3,8	3,9	4,2
PNR Livarois Forez	3,2	3,5	3,7	4,5	3,9
PNR Pyrénées catalanes	1,5	1,5	1,8	1,9	1,6
PNR Vosges du Nord	3,6	3,9	5,9	5,2	6,6
PNR Ballon des Vosges	3,6	3,5	3,8	5,0	4,2
PNR Massif des Bauges	2,6	2,1	2,2	2,4	2,0
PNR Boucles de la Seine Normandie	4,4	4,1	4,3	3,3	3,3
PNR Hte Vallée de Chevreuse	4,0	4,0	4,1	4,7	3,7
Etabt Marais poitevin	3,1	3,1	3,3	3,7	3,3
PNR Mt Ventoux	3,2	3,0	3,4	2,0	1,5

PUBLIÉ

PNR	2016	2017	2018	2019	2020
PNR Luberon	5,5	4,6	5,4	6,9	4,6
PNR Périgord Limousin	2,9	3,6	2,3	3,0	2,9
PNR Gâtinais	3,4	3,2	3,2	3,1	3,4
PNR Vexin	3,9	4,5	4,3	5,0	4,2
PNR Martinique	8,2	8,3	7,5	9,6	6,9
PNR Guyane	2,9	3,0	3,1	3,2	3,0
Total	161,7	163,5	172,5	186,0	169,5

Source : mission.

8.1.2. Le nombre de budgets annexes dont les réserves

Tableau 25 : Répartition des PNR selon le nombre de budgets annexes dont les réserves

Nb de BA	0	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
Nb de PNR	27	13	8	1	5	1	0	0	1	0	1
dont réserves	0	2	3	0	2	3	0	0	2	0	0
RNN											
RNR		1	1								
non identifiée		1	2		2	3			2		

Source : mission.

8.1.3. L'identification de programmes UE comme budget annexe

Tableau 26 : Identification des programmes UE comme budgets annexes des PNR

PNR	Programme UE	Montant cumulé (2016 à 2020) en M€
PNR Morvan	LIFE +	1,53
PNR Haut Jura	LIFE Tourbières	1,70
PNR Périgord Limousin	LIFE +	3,98

Source : mission.

9. Le questionnaire envoyé aux régions via Régions de France

S'il y a peu de possibilité d'avoir une information précise, *via* le système budgétaire et comptable (cf. points 1 et 2), sur les actions de préfinancement des aires protégées, une approche possible, plus ciblée et non exhaustive, est celle de la comptabilité analytique, tenue par certains ordonnateurs, selon leurs besoins propre (cette comptabilité peut permettre de flécher (d'identifier) la part des recettes et des dépenses inhérente aux actions en matière d'aires protégées/protection de l'environnement/biodiversité).

9.1. La méthodologie

La mission a procédé à l'envoi d'un questionnaire dans un premier temps à trois régions (Occitanie, Grand-Est et Nouvelle Aquitaine) relatif à leurs dépenses pour les aires protégées (cf. PJ n°1) puis ce questionnaire a été généralisé à toutes les régions, y compris l'outre-mer via Régions de France. Seules trois régions ont répondu : Occitanie, Pays de Loire et Grand-Est (de façon parcellaire pour cette dernière). Régions de France a refusé de communiquer les mails de ces correspondants en arguant du RGPD.

PUBLIÉ

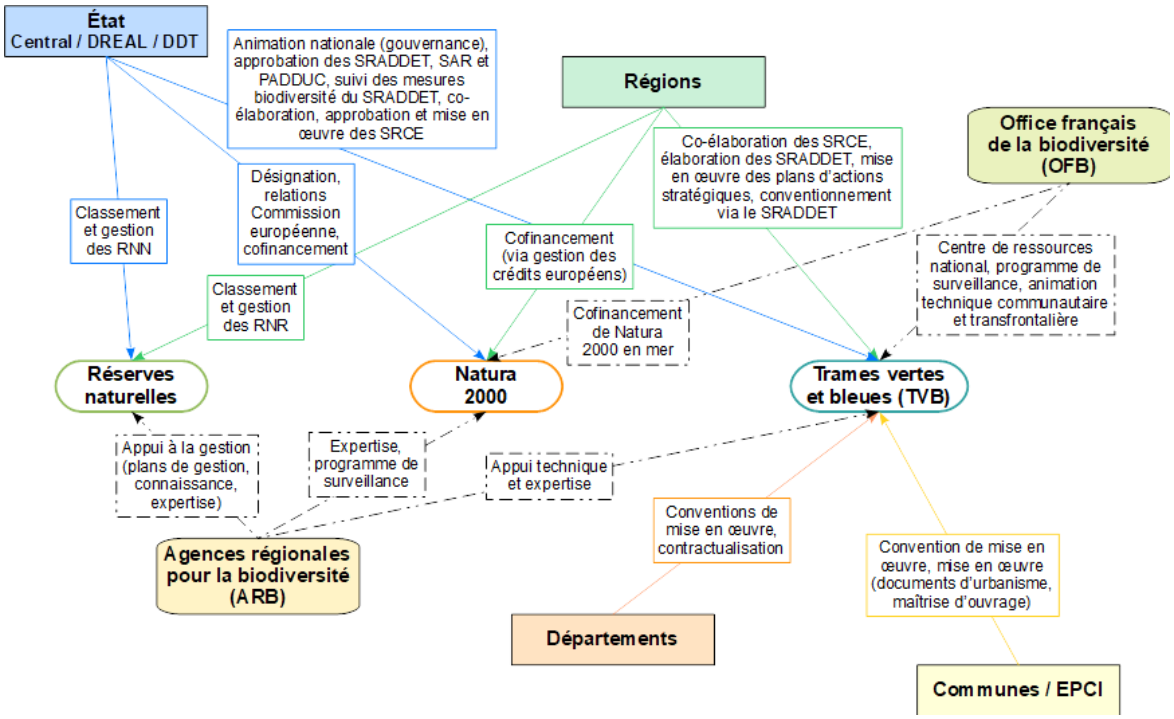
9.2. Les résultats

Un questionnaire élaboré par la mission, a été communiqué à l'ensemble des régions de métropole et d'outre-mer via Régions de France en octobre 2021. Seules 3 régions ont répondu, uniquement en métropole : Centre Val-de-Loire, Grand Est (uniquement sur son budget), Occitanie. Leurs réponses, bien que non significatives de manière statistique, sont reportées ci-après.

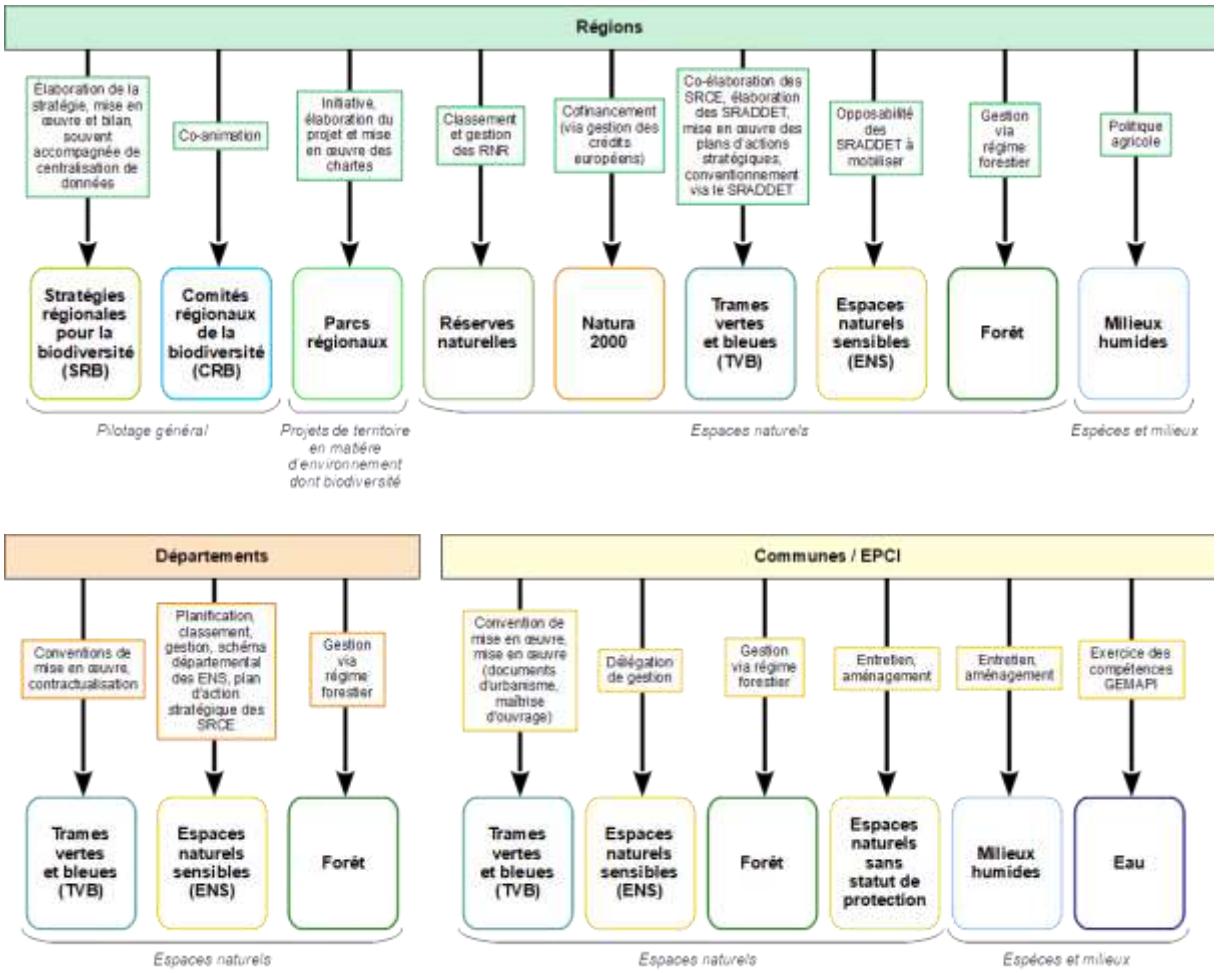
10. Missions et compétences de la Région en matière d'aires protégées

La région détient des compétences générales de promotion du soutien à l'aménagement et l'égalité de ses territoires (L.4211-1 et L.4211-2 CGCT). Elle est autorité de gestion de certains fonds structurels européens et peut financer des opérations dans le cadre des CPER et toute opération dont la maîtrise d'ouvrage relève de l'État ou de ses établissements publics (L.1111-10 CGCT). Elle définit des stratégies transversales telles que les stratégies régionales de la biodiversité. Enfin, la région est compétente pour la planification en faveur du développement durable du territoire (schéma régional d'aménagement de développement durable et d'égalité du territoire au titre de l'article L. 4251-1 CGCT; schéma régional de cohérence écologique au titre de l'article L371-3 Code de l'environnement) et est à l'initiative des parcs naturels régionaux (L. 333-1 du code de l'environnement) et des réserves naturelles régionales (L.332-1 du code de l'environnement).

Schéma 1 - Répartition des compétences « biodiversité » entre l'état et les collectivités



PUBLIÉ



Source : Direction de l'eau et de la biodiversité, note interne, mars 2021.

10.1. La Région, chef de file biodiversité

La région est chargée d'organiser, en qualité de chef de file, les modalités de l'action commune des collectivités territoriales et de leurs établissements publics pour l'exercice des compétences relatives à la protection de la biodiversité. Ce rôle de « chef de filât » s'exerce en particulier dans le cadre de conférences territoriales de l'action publique (où sont débattues les conventions territoriales d'exercice concerté de la compétence en matière de biodiversité) (L.1111-9 et L.1111-9-1 CGCT).

La région Centre-Val-de-Loire dispose d'un seul ETP pour gérer les thématiques RNR, PNR et chef de filât biodiversité (CRB) et autres dossiers biodiversité. La région Occitanie souligne que les charges de travail contraignent fortement le travail en transversalité.

La Région Occitanie ne gère pas d'AP en direct. Les agents du service ont en charge le suivi des SM de PNR et des gestionnaires de RN, les procédures de classement et de révision, le suivi financier, l'instruction des autorisations… les moyens actuels du SBT permettent d'assurer le travail minimum avec le nombre actuel de PNR (3,5 ETP) et de RNR (entre 1 et 1,2 ETP) mais ne permettent pas d'assurer le même travail et le même suivi si le nombre de PNR et de RNR augmente.

Une gestion de qualité nécessite des moyens humains adaptés aux caractéristiques du site (surveillance, suivis, relation avec les acteurs et avec le public, gestion des milieux, travaux…). L'essentiel des besoins est du fonctionnement (ETP) et non de l'investissement.

10.2. Articulation du rôle de la région avec les autres collectivités

En région Centre-Val-de-Loire, un cadre d'intervention régional fixe des critères pour le classement en réserves naturelles régionales (RNR) et les règles de financement (montants, dépenses éligibles, plafond...). Les collectivités de niveau infra, en région Centre Centre-Val-de-Loire et Occitanie, sont des interlocuteurs pour faire remonter des sites potentiels, en lien avec la DREAL ; elles assurent régulièrement le rôle de gestionnaires des réserves naturelles régionales.

10.3. Rôle des Agences régionales de la biodiversité (ARB) concernant les aires protégées

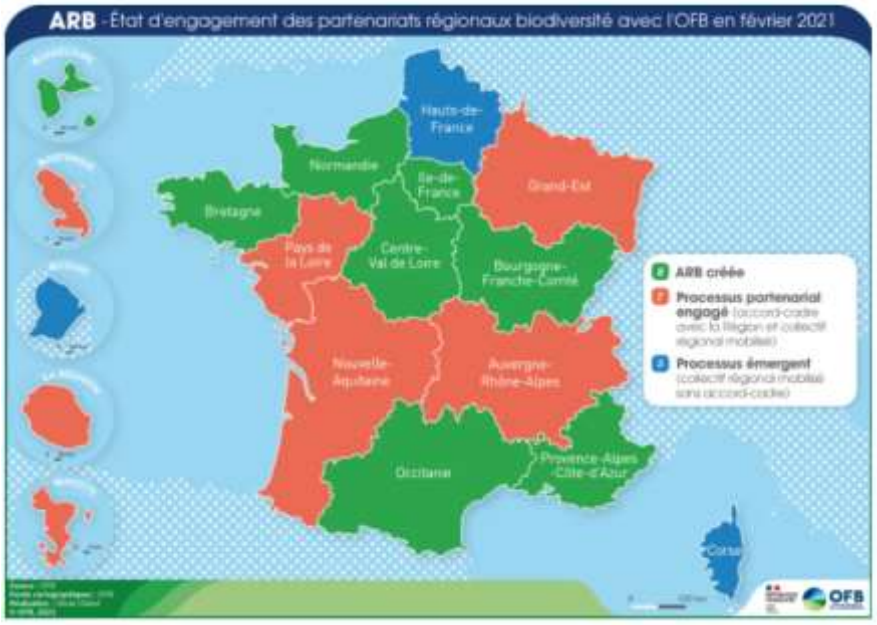
Les Agences régionales de la biodiversité associent depuis 2018, l'ensemble des acteurs locaux volontaires (collectivités, associations, acteurs socio-économiques, usages) pour agir en faveur de la biodiversité. Elles sont créées à l'initiative de la Région et de l'OFB, présent sur les territoires via ses directions régionales, et sont en lien avec les services de l'État en régions, les Agences de l'eau et tous les acteurs concernés. Ce maillage local constitué permet le déploiement d'actions conjointes nouvelles et renforce l'efficacité des politiques publiques.

Les ARB ont vocation à optimiser les actions et projets dans les territoires et à les démultiplier grâce à une meilleure efficience des moyens et des acteurs. Elles permettent de mieux coordonner les politiques nationales, régionales et locales de biodiversité mais aussi de mieux inclure les enjeux de sa préservation et de sa reconquête dans les projets liés à l'aménagement et de développement des territoires, la sensibilisation, l'agriculture, les transport, l'énergie.

8 ARB sont déjà créées (Bretagne, Normandie, Ile-de-France, Centre-Val-de-Loire, Bourgogne-Franche-Comté, Occitanie et Provence-Alpes-Côte-d'Azur, Guadeloupe), 3 territoires ont engagé un processus partenarial.

En Centre-Val-de-Loire, l'ARB créée en 2019, ne joue aucun rôle sur les aires protégées, tandis qu'Occitanie, l'ARB créée en 2019 anime le réseau des gestionnaires d'espaces naturels, dont font partie les gestionnaire d'aires protégées. Plus récemment, et pour une durée de 6 mois, elle apporte un appui technique à la Région et la DREAL pour la territorialisation de la SNAP.

Schéma 2 – Avancement de la création des ARB



Source : Site internet de l'OFB, janvier 2022.

PUBLIÉ

11. Budget relatif aux aires protégées

La Région Occitanie passera officiellement au nouveau référentiel **comptable** M57 au 1er janvier 2022.

Concernant les **fonds européens**, en Centre-Val-de-Loire, le Feader alimente très régulièrement, en recettes, les plans de financement pour la mise en œuvre des plans de gestion des RNR. En région Occitanie, le Feader peut être utilisé pour financer la mise en œuvre de contrats Natura 2000. Le Feder contribue ponctuellement au financement d'investissement des aires protégées.

Le budget consacré par les 3 régions interrogées en 2020 est variable entre 2,6 M€ et 8 M%€. Le budget finance principalement les PNR (69%), RNR (dont elles sont le principal financeur 13%) et les sites des conservatoires régionaux des espaces naturels (10%).

Les régions Centre-Val-de-Loire et Occitanie mentionnent que la création des RNR engendre pour les régions des dépenses de fonctionnement pour leur gestion avec un besoin de financements pérennes, les dépenses d'investissement (travaux) étant moins complexes à financer.

La région Occitanie finance uniquement les projets des gestionnaires d'Aires Marines Protégées mais plutôt leurs projets ou des partenariats techniques (Parc Naturel Marin du Golfe du Lion). Elle finance par ailleurs des projets spécifiques :

- projets lauréats de l'appel à projets annuel du parc,
- formation sur les indicateurs écosystémiques des habitats marins (GIS Posidonie réalisant ces formations auprès de tous les gestionnaires d'Occitanie),
- Actions du Life Marha dont le Parc est partenaire…

Schéma 3 – Budget des régions concernant les aires protégées en 2020 (k€)

Budget total 2020 (k€)	
Centre-Val-de-Loire	2 616,24
Grand Est	7 525,00
Occitanie	8 030,07

Catégories d'aire protégée	Total 2020 (k€)	Fonctionnement (k€)	Investissement (k€)	Part du total du financement des AP
Réserves naturelles régionales	2 354	1 616	739	13%
Parcs naturels régionaux	12 480	10 691	1 788	69%
Sites du conservatoire du littoral	1 103	170	933	6%
Sites du conservatoire des espaces naturels (sites acquis et gérés)	1 829	1 315	514	10%
Sites Natura 2000	63	63	-	0,3%
Sites RAMSAR	18	-	18	0,1%
Aires marines protégées	325	325	-	2%
TOTAL	**18 171**	**14 180**	**3 991**	**100%**

Source : Réponses au questionnaire des régions Centre Val-de-Loire, Grand Est (uniquement sur son budget), Occitanie.

12. Quelles évolutions seraient souhaitées par la Région quant au financement des aires protégées ?

Les régions Centre-val-de-Loire et Occitanie sont favorable à la mobilisation d'une fraction de la taxe d'aménagement.

Réponse Occitanie :

i) d'une fraction de la taxe d'aménagement

Les Régions ne disposent pas, à l'instar des Départements, de revenus dédiés à la protection de la biodiversité. Un tel revenu leur permettrait de mieux assurer leurs compétences. Pour autant, il s'agit d'un sujet très sensible dont les Régions ne peuvent assumer l'initiative. La posture politique en la matière est à préciser avec Régions de France.

Actuellement il y a une méconnaissance /absence de transparence sur l'utilisation de la TA. Il semblerait logique que les CD fournissent un bilan d'une part du montant perçu et d'autre part de l'utilisation de la TA. Il s'agit en effet d'une taxe dédiée.

ii) d'une taxe sur l'artificialisation des sols

Sans avis : s'agit-il d'une nouvelle taxe ?

iii) d'une partie des redevances des agences de l'eau ?

Si la question est de savoir si une partie des redevances des AE devraient être affectées aux Régions, cela semble délicat et diminue d'autant les aides des AE en faveur des milieux aquatiques.

Une révision des modalités d'intervention des AE vers la gestion des zones humides qu'ils ont acquises ou des AP contenant des ZH pourrait permettre de mieux financer la gestion des ZH. En effet à ce stade l'AE RMC se limite à financer la gestion des ZH dont elle a financé l'acquisition, mais uniquement pour 1/ l'élaboration du 1er plan de gestion et 2/les travaux. Elle ne prévoit pas de financer la gestion « courante ».

Quelle solution "innovante" pourrait-elle être utilisée afin d'accroître ces ressources ?

Lors du congrès UICN il a été annoncé que les aides « néfastes » à la biodiversité étaient 50 fois supérieures à celles en faveur de la biodiversité.

Une piste sérieuse (même si à moyen terme) serait de réduire drastiquement (et à terme supprimer…) ces aides et de les réaffecter aux dépenses nécessaires à la gestion des AP (+ autres dépenses en faveur de l'environnement).

Cette solution présente une certaine cohérence en matière de dépenses publiques. La notion de « financements innovants » pourrait très bien se trouver dans cette piste. Cela semble plus efficace, pérenne et moins chronophage que les solutions liées au mécénat ou même aux paiements pour services rendus.

Une autre piste pourrait être de considérer que les dépenses liées aux ETP travaillant sur la gestion des AP sont des dépenses d'investissement et non de fonctionnement. En effet, leur action « améliore le capital naturel commun », ce qui correspond à la définition d'une dépense d'investissement. Cela permettrait de ne pas inclure ces budgets dans les règles de calcul (et de plafonnement) des dépenses de fonctionnement des collectivités.

13. La dotation biodiversité et son évolution

13.1. La dotation biodiversité

La dotation « biodiversité » (anciennement « Natura 2000 »), créée par l'art 256 de la loi n° 2018-1317 du 28 décembre 2018 de finances pour 2019 (5 M€), est une dotation additionnelle à la part forfaitaire de la DGF et concourt à son verdissement. Elle concerne des communes dont une partie importante du territoire est soit couverte par une zone « Natura 2000 », soit comprise dans le cœur d'un parc national (et ayant adhéré à la charte du parc), soit située en bordure d'un parc marin. Ainsi, elle indemnise la sanctuarisation d'une partie du territoire consacrée à la protection de la faune, de la flore et plus largement des espaces naturels.

L'art 252 de la loi n° 2019-1479 du 28 décembre 2019 de finances pour 2020 a transformé ka dotation « Natura 2000 » en dotation de soutien aux communes pour la protection de la biodiversité en l'élargissant aux parcs nationaux ou marins (10 M€).

Ainsi, La dotation se divise par ailleurs comme suit :

Part Natura 2000 = 5,5 M€ pour 1228 bénéficiaires en 2021 ;

Part parcs nationaux = 4 M€ pour 141 bénéficiaires en 2021;

Part parcs marins = 500 k€ pour 219 bénéficiaires (touchant une somme forfaitaire de 2 283 €) en 2021.

Les résultats de la répartition 2021 de la dotation sont consultables ici : *https://www.collectivites-locales.gouv.fr/finances-locales/nouvelle-dotation-pour-la-protection-de-la-biodiversite-prenez-connaissance-de-la*

Ceux-ci révèlent que :

1 543 communes touchent la dotation biodiversité ;

La dotation moyenne est de 6 493 € et la médiane est de 2 283 € ;

Seules 9 communes, qui font toutes partie d'un parc national, touchent plus de 100 k€ dont 6 en outre-mer. C'est donc la fraction qui concentre les plus grosses dotations.

La dotation biodiversité est régie par l'article L. 2335-17 du CGCT reproduit ci-dessous :

1.1. Article L2335-17

Création LOI n° 2019-1479 du 28 décembre 2019 - art. 252 (V)

I. - Il est institué, à compter de 2020, une dotation budgétaire destinée aux communes dont une part importante du territoire est classée en site Natura 2000 ou comprise dans un cœur de parc national ou au sein d'un parc naturel marin. Cette dotation comporte trois fractions.

II. - La première fraction de la dotation, égale à 55 % du montant total de la dotation, est répartie entre les communes de moins de 10 000 habitants dont le potentiel fiscal par habitant est inférieur au double du potentiel fiscal moyen par habitant des communes de la même strate démographique et dont le territoire terrestre est couvert à plus de 75 % par un site Natura 2000 mentionné à l'article L. 414-1 du code de l'environnement. L'attribution individuelle est déterminée au prorata de la population et de la proportion du territoire terrestre de la commune couverte par un site Natura 2000 au 1er janvier de l'année précédente.

III. - La deuxième fraction de la dotation, égale à 40 % du montant total de la dotation, est répartie entre les communes de moins de 10 000 habitants dont le potentiel fiscal par habitant est inférieur au double du potentiel fiscal moyen par habitant des communes de la même strate démographique, dont le territoire terrestre est en tout ou partie compris dans un cœur de parc national mentionné à l'article L. 331-1 du code de l'environnement et qui ont adhéré à la charte du parc national mentionnée à l'article L. 331-3 du même code. L'attribution individuelle est déterminée en fonction de la population et de la superficie de chaque commune comprise dans le cœur de parc national. Pour les communes dont le territoire terrestre est en tout ou partie compris dans un cœur de parc national créé depuis moins de sept ans, l'attribution individuelle est triplée.

13.2. Son évolution et les difficultés de cartographie des territoires concernés

13.2.1. Le doublement prévu pour 2022

Le comité interministériel aux ruralités de novembre 2020 a prévu le renforcement des instruments financiers permettant de soutenir la production d'aménités rurales par les collectivités territoriales. Dans cette perspective, le présent article prévoit un élargissement de la dotation de soutien aux communes pour la protection de la biodiversité, créée en 2019, dont le montant passerait de 10 à 20 millions d'euros.

Cette dotation participe du verdissement des concours financiers de l'État aux collectivités territoriales et s'inscrit dans la continuité de l'Agenda rural et des travaux sur la prise en compte des aménités rurales dans l'action publique qui en ont découlé, ainsi que dans le cadre de la stratégie nationale pour les aires protégées.

Afin d'en élargir l'objet à la valorisation des aménités rurales, le présent article réforme la dotation de soutien aux communes pour la protection de la biodiversité, qui devient une dotation de soutien aux communes pour la protection de la biodiversité et pour la valorisation des aménités rurales, et étend la liste des communes qui en sont bénéficiaires.

Cette dotation bénéficiait jusqu'à présent, sous certaines conditions, aux communes situées dans les zones Natura 2000, dans des parcs naturels marins ou dans des cœurs de parcs nationaux. La réforme proposée par le présent article :

1. institue une quatrième fraction de la dotation, d'un montant de 5 millions d'euros, afin de prendre en compte les charges pouvant résulter des aménités rurales pour les communes se trouvant dans les parcs naturels régionaux (PNR). Une modification des taux de répartition de la dotation pour les trois fractions déjà existantes est par conséquent proposée ;

2. augmente le montant de la part « Natura 2000 » de cinq millions d'euros et élargit ses bénéficiaires en abaissant à 60 % le taux de couverture du territoire par la zone protégée (contre 75 % actuellement) ;

3. procède à d'autres ajustements d'une portée limitée : il substitue le potentiel financier au potentiel fiscal dans la répartition, de manière à mieux refléter la richesse mobilisable par les communes, et prévoit une augmentation progressive sur trois ans du montant subventionné pour les communes devenant éligibles à la dotation du fait d'une adhésion à une charte d'un parc national ou d'un PNR, afin de lisser dans le temps les effets de cette adhésion sur l'enveloppe attribuée et d'en renforcer la prévisibilité.

Son évolution en PLF pour 2022 (+10 M€) fait suite à un engagement pris par Joël Giraud lors du Comité interministériel aux ruralités du 14 novembre 2021 (dont le dossier de presse est disponible ici :

https://www.gouvernement.fr/sites/default/files/document/document/2020/11/dp_comite_interministeriel_aux_ruralites_14112020.pdf) et rappelé lors des débats du PLF pour 2021 (http://www.senat.fr/seances/s202012/s20201202/s20201202004.html).

Cet engagement tire les conclusions d'un rapport du CGEDD sur les aménités rurales (disponible ici :

https://cgedd.documentation.developpement-durable.gouv.fr/documents/Affaires-0011932/013367-01_rapport-Publie.pdf;jsessionid=C2345F8F87995A1F3138695732C17A33).

Le doublement de la dotation devrait permettre une revalorisation des montants attribués à chaque commune. Un élargissement de son assiette est également à l'étude, notamment en prenant en compte l'adhésion à un parc naturel régional (plus de 4 300 communes).

Le comité interministériel aux ruralités de novembre 2020 a prévu le renforcement des instruments financiers permettant de soutenir la production d'aménités rurales par les collectivités territoriales. Dans cette perspective, le projet de loi de finances (PLF) 2022 prévoit **un élargissement de la dotation de soutien aux communes pour la protection de la biodiversité, créée en 2019, dont le montant passerait de 10 à 20 millions d'euros**.
Cette dotation participe du verdissement des concours financiers de l'État aux collectivités territoriales et s'inscrit dans la continuité de l'Agenda rural et des travaux sur la prise en compte des aménités rurales ainsi que dans le cadre de la stratégie nationale pour les aires protégées.
Afin d'en élargir l'objet à la valorisation des aménités rurales, l'article B11 du PLF 2022 propose une réforme la dotation de soutien aux communes pour la protection de la biodiversité, qui devient une dotation de soutien aux communes pour la protection de la biodiversité et pour la valorisation des aménités rurales, et étend la liste des communes qui en sont bénéficiaires.
Cette dotation bénéficiait jusqu'à présent, sous certaines conditions, aux communes situées dans les zones Natura 2000, dans des parcs naturels marins ou dans des cœurs de parcs nationaux. La réforme proposée :
1. institue une quatrième fraction de la dotation, d'un montant de 5 millions d'euros, ciblée sur les communes particulièrement susceptibles de produire des aménités rurales, savoir les communes rurales se trouvant dans les parcs naturels régionaux (**PNR**), qui constituent un zonage combinant à la fois une vocation environnementale et des caractéristiques culturelles et patrimoniales. Une modification des taux de répartition de la dotation pour les trois fractions déjà existantes est par conséquent proposée ;
2. augmente le montant de la part « Natura 2000 » de cinq millions d'euros et élargit ses bénéficiaires en abaissant à 60 % le taux de couverture du territoire par la zone protégée (contre 75 % actuellement) ;
3. procède à d'autres ajustements d'une portée limitée : il substitue le potentiel financier au potentiel fiscal dans la répartition, de manière à mieux refléter la richesse mobilisable par les communes, et prévoit une augmentation progressive sur trois ans du montant subventionné pour les communes devenant éligibles à la dotation du fait d'une adhésion à une charte d'un parc national ou d'un PNR, afin de lisser dans le temps les effets de cette adhésion sur l'enveloppe attribuée et d'en renforcer la prévisibilité.
Les débats parlementaires sur le PLF 2022 sont susceptibles de faire évoluer le texte déposé au Parlement, tant sur le montant que sur les modalités de répartition de la dotation.

13.2.2. Les difficultés liées à la cartographie des territoires concernés

Afin de pouvoir bénéficier de la dotation biodiversité, les communes doivent répondre à des conditions cumulatives définies respectivement pour chacune des trois parts existantes et précisées dans l'article L.2335-17 du Code général des collectivités territoriales. L'article B11 du projet de loi de finances (PLF) 2022 précise les critères d'éligibilité de la quatrième fraction « Parcs naturels régionaux » (PNR), dont la création est proposée dans la réforme de la dotation biodiversité. Les critères utilisés pour déterminer l'éligibilité des communes à la dotation ainsi que les modalités de calcul des attributions individuelles sont établies en fonction de différentes données. Concernant plus spécifiquement les données en matière de biodiversité :

- Fraction « Natura 2000 »

La surface terrestre par commune couverte par un site « Natura 2000 » est fournie par les services du Muséum national d'histoire naturelle (MNHN), organisme gestionnaire des données de référence nationale des sites « Natura 2000 », à partir d'un croisement géographique des données de la base nationale Natura 2000 et les données communales issues de la base de données topographiques (BD TOPO) de l'Institut national de l'information géographique et forestière.

- Fraction « Parcs nationaux »

La surface terrestre par commune couverte par un cœur de parc national » est fournie par les services du MNHN, validée par la direction de l'eau et de la biodiversité (DEB) du Ministère de la Transition écologique (MTE). La liste des communes adhérant à la charte d'un parc national, avec une distinction apportée pour les parcs nationaux créés depuis moins de sept ans, est fournie par les services de la DEB du MTE. Cette liste fiabilisée a été créée par la DEB lors des travaux préparatoires au PLF 2020 relatifs à la précédente réforme de la dotation biodiversité.

- Fraction « parcs naturels marins »

La liste des communes situées en tout ou partie d'un parc naturel marin est fournie par les services de la DEB du MTE.

- Projet de création de la fraction « parcs naturels régionaux » (PNR)

Lors des travaux préparatoires au PLF 2022 relatifs à la réforme de la dotation biodiversité, si les données de surface terrestre par commue couverte par un PNR ont été transmises sans difficultés par les services du MNHN, en revanche, il a été plus compliqué d'obtenir une liste juridiquement fiabilisée des communes adhérant à une charte PNR.
En effet, certaines communes non adhérentes étaient recensées dans la liste précitée du MNHN, au titre de ce qu'il est communément appelé « l'effet de bord ». Cet effet se produit lorsque le tracé géographique du parc n'est pas toujours numérisé à la même échelle que le tracé des communes. Il était donc nécessaire de retraiter ces données pour ne retenir que les communes adhérant effectivement à une charte PNR au regard des textes législatifs en vigueur. Après plusieurs recherches et échanges avec différents services, le Service des affaires générales et de la performance (SAGP) du MTE, en lien avec la DEB, a fourni une liste issue de leur SI décisionnel, recensant les communes situées intégralement ou partiellement dans un PNR, à partir d'un travail de consolidation des données s'appuyant sur les décrets de création, de renouvellement ou d'extension des PNR.

Les difficultés rencontrées, lors des travaux relatifs aux simulations pour le calcul de la répartition de la dotation biodiversité, ont essentiellement résidé cette année dans l'obtention d'une liste fiabilisée de communes adhérant à une charte PNR qui soit juridiquement opposable.

14. Les mécanismes de régulation budgétaire des dépenses de fonctionnement des collectivités (contrat de Cahors) et leur impact

Le mécanisme de contractualisation financière entre l'État et les 322 collectivités locales les plus importantes, dit contrats de Cahors, a pris fin au 31 décembre 2020. La négociation d'une nouvelle génération de contrats, dans le cadre de prochaine loi de programmation des finances publiques, doit être selon la direction du budget l'occasion de faire évoluer les instruments proposés pour faire contribuer plus efficacement les collectivités locales à la réduction de la dépense publique et l'amélioration de sa performance, voire d'accompagner la transition écologique des collectivités locales.

La généralisation du vote par fonction, pratiqué par moins de 0,1 % des collectivités en 2018, permettrait d'identifier les dépenses portant sur la transition écologique et de manière plus générale de pouvoir comparer les coûts des politiques menées par les différentes collectivités locales, afin d'améliorer in fine la performance de la dépense publique locale.

Pour ce faire, il pourrait être envisagé du point de vue de la direction du budget de rendre obligatoire pour les collectivités signataires de la nouvelle génération des contrats de Cahors le vote de leur budget par fonction et/ou de mettre en œuvre de manière anticipée le compte financier unique dès 2021; de mettre en place un critère de bonne gestion parmi les critères à respecter dans le cadre d'un scoring de collectivités locales par l'État. Enfin, la période complémentaire pourrait être supprimée, afin de connaitre plus rapidement les résultats de la gestion des collectivités locales.

14.1. Malgré l'instauration de plusieurs outils de gestion, le suivi fonctionnel des dépenses locales reste peu développé et globalement de faible qualité.

Les collectivités disposent aujourd'hui de deux outils principaux : la nomenclature fonctionnelle et le vote du budget par fonction.

- *La nomenclature fonctionnelle* est utilisée, **à titre obligatoire, par les régions, les départements, les métropoles, ainsi que par les communes et EPCI de plus de 3 500 habitants. Elle est présentée dans le référentiel M57, qui sera utilisé dans toutes les collectivités d'ici au 1er janvier 2023**. Aux termes du M57, la nomenclature fonctionnelle constitue « un classement par fonction des recettes et des dépenses selon les équipements ou les services intéressés, permet[tant] de répondre aux besoins d'information d'ordre politique, économique ou statistique ». Ce rôle statistique de recensement par fonction des dépenses réalisées est particulièrement important pour la bonne information de l'État.

- *Le vote du budget par fonction* constitue **une faculté ouverte aux régions, aux département, métropoles et aux communes et EPCI de plus de 10 000 habitants**. Il permet de mieux dégager les coûts et le prix de revient de chaque service ou politique publique, et s'accompagne généralement de la mise en œuvre d'une comptabilité analytique.

Les collectivités ayant opté pour un vote par nature (et dont le nombre d'habitants est supérieur à 3500) ont l'obligation d'assortir leurs documents budgétaires d'une ventilation par fonction. Le vote de l'assemblée délibérante ne porte que sur la présentation par nature du budget, la ventilation par fonction ne jouant qu'un rôle d'information, sans conséquences sur le contrôle des crédits budgétaires qui s'opère à partir des chapitres et articles par nature.

À l'inverse, les collectivités ayant opté pour un vote par fonction ont l'obligation d'assortir leurs documents budgétaires d'une ventilation par nature. Dans ce cas, la nomenclature fonctionnelle entre dans la définition des chapitres et articles budgétaires et sert de base au contrôle de la consommation des crédits.

Ces outils sont insuffisamment utilisés par les collectivités, ce qui nuit à la recherche de l'amélioration de la performance de l'action publique locale et au pilotage fin des dépenses locales par l'État.

En effet, seule une centaine de collectivités présente un budget par fonction. En 2018, si 12 régions sur 13 ont voté leur budget par fonction, cela n'a été le cas que de 19 départements et 28 communes. Or, le vote du budget par nature prive les assemblées délibérantes d'une connaissance fine des coûts des politiques mises en œuvre et conduit généralement, selon le service des collectivités locales de la DGFiP, à une ventilation par fonction de faible qualité. C'est pourtant à partir de ces données que l'État et la Cour des comptes examinent la performance des dépenses publiques locales et que des entités comme l'observatoire des finances et de la gestion locales (OFGL) peuvent bâtir des outils numériques fiables de comparaison et d'analyse de la dépense locale. Ainsi, le groupe de travail mené par la DB lors du dernier *hackathon*, autour du défi « le jeu des 1000 euros » a déploré la faible qualité des données mises à sa disposition.

14.2. Selon la direction du budget, la nouvelle génération de contrats de Cahors pourrait être l'occasion d'améliorer la gestion comptable des collectivités en renforçant notamment l'approche fonctionnelle.

L'objectif de qualité des comptes publics a valeur constitutionnelle depuis 2008. Selon l'article 47-2 de la Constitution : « Les comptes des administrations publiques sont réguliers et sincères. Ils donnent une image fidèle du résultat de leur gestion, de leur patrimoine et de leur situation financière ».

Le dispositif de Cahors est un dispositif de maîtrise de la dépense locale (ainsi que de suivi du besoin de financement et de la capacité de désendettement). Il est défini par les articles 13 et 29 de la LPFP 2018-2022. En exécution, un dispositif de retraitements des dépenses a été élaboré, en lien avec les associations d'élus, complété par l'instruction du 16 mars 2018 qui a précisé le dispositif.

Selon l'instruction INtB1806599J relative à la mise en œuvre des articles 13 et 29 de la loi n°2018-32 du 22 janvier 2018 de programmation des finances publiques pour les années 2018 à 2022, le gouvernement a souhaité adopté une nouvelle approche dans les relations financières entre l'État et les collectivités territoriales, en rupture avec la baisse unilatérale des dotations. Les collectivités représentant la plus grande partie de la dépense locale ont été années à conclure un contrat avec les représentants de l'État sur la trajectoire d'évolution de leurs dépenses, processus qui a abouti lors de la conférence nationale des territoires à Cahors le 14 décembre 2017. Le dispositif est prévu aux articles 13 et 29 de la loi de programmation pour les finances publiques pour la période 2018-2022.

L'article 13 fixe l'objectif national d'évolution maximale des dépenses réelles de fonctionnement des collectivités locales et de leurs EPCI à fiscalité propre à 1,2%/an par rapport à une base 2017. L'article 29 prévoit que les collectivités s'engageront sur un objectif d'évolution des dépenses réelles de fonctionnement ainsi que sur un objectif de réduction du besoin de financement. Les préfets sont chargés de négocier et signer ces contrats avec les collectivités concernées par le dispositif (avant la fin du premier semestre 2018 et pour une durée de 3 ans). En échange, l'article 16 confirme la stabilité des concours financiers de l'État aux collectivités pendant les cinq prochaines années. L'obligation porte sur les budgets principaux et les budgets annexes et concerne les communes de plus de 3 5000 habitants, les départements et les régions, la collectivité territoriale de Corse, de Guyane et de Martinique.

Les collectivités concernées par le dispositif de contractualisation sont définies à l'article 29 il s'agit des régions, plus la Corse, la Martinique et la Guyane, des départements et la métropole de Lyon, des communes et EPCI à fiscalité propre dont les dépenses réelles de fonctionnement au titre de 2016 sont supérieures ou égales à 60 M€ (soit 145 communes et 62 EPCI) (au total 2/3 des dépenses de fonctionnement des collectivités). D'autres collectivités peuvent souscrire volontairement.

Il est proposé par la direction du budget de rendre obligatoire le vote du budget par fonction pour toutes les collectivités signataires de la nouvelle génération de contrats de Cahors.

Cette généralisation du vote du budget par fonction permettrait d'inciter de nouvelles collectivités à développer une comptabilité analytique et entrainerait mécaniquement une amélioration de la qualité de la ventilation fonctionnelle, ce qui serait utile à l'État pour mieux piloter les dépenses locales. En effet, celui-ci disposerait alors d'une base de données suffisamment large et fiable pour bâtir ou faire bâtir des outils d'analyse (ratios, indicateurs de gestion, comparaison par strate) par politique publique locale.

Le périmètre retenu pour cet élargissement serait raisonnable (entre 322 et 600 collectivités - en cas d'élargissement important de la contractualisation- contre une centaine de collectivités aujourd'hui) puisque réservé aux plus grandes collectivités, qui disposent des services financiers suffisants.

Par ailleurs, cette amélioration de la gestion comptable pourrait permettre la fiabilisation d'éventuels retraitements des dépenses vertes des collectivités locales, tels qu'envisagés dans le cadre de la nouvelle génération de contrats. En effet, la méthode proposée par l'IGF et le CGEDD propose de qualifier chaque dépense de verte, neutre ou brune. Dans le cas des collectivités locales, chaque sous-fonction pourrait se voir attribuer une note sur le premier critère « Atténuation et adaptation au changement climatique » qui revient à noter les dépenses selon leur impact en termes d'émissions de gaz à effet de serre.

Les collectivités signataires de la nouvelle génération de contrats pourraient également mettre en œuvre de manière anticipée le compte financier unique.

L'article 242 de la loi de finances pour 2019 a ouvert l'expérimentation du compte financier unique (CFU) pour plusieurs collectivités territoriales pour une durée maximale de trois exercices budgétaires à partir de l'exercice 2020. Au-delà de l'expérimentation actuellement conduite, le CFU deviendra, à partir du 1er janvier 2023, la nouvelle présentation des comptes locaux pour les élus et les citoyens. En fusionnant le compte administratif et le compte de gestion, sa mise en place permettra :

- de disposer d'une vision d'ensemble de la gestion des collectivités, et notamment des remontées d'informations plus rapides ;
- de mettre en place des présentations croisées nature/fonction simplifiées.

Par ailleurs, les collectivités signataires pourraient faire l'objet d'une notation publique de la qualité de leur gestion.

Mis en place en 1993, le réseau d'alerte des finances locales permet de déceler de façon préventive les difficultés financières de certaines collectivités. Il est actuellement interne à l'administration et ses alertes ne sont pas publiques.

Il est proposé de noter les collectivités selon un barème établi nationalement. Les notes données par les directions départementales des finances publiques à chaque collectivité seraient rendues publiques et permettraient donc d'enrichir le débat démocratique local de données relatives à la gestion financières. Les critères de bonne gestion pourraient être :

- un ratio de comparaison du coût des politiques publiques menées par chaque collectivité, par rapport au coût moyen d'une même strate ;
- l'évolution de la capacité de désendettement d'une collectivité, par rapport à son niveau initial et à plafond établi au niveau national.

Enfin, la suppression de la période complémentaire permettrait d'accélérer la production des comptes des collectivités locales

La période complémentaire désigne la période allant du 31 décembre au 31 janvier permettant au maire de rattacher les opérations budgétaires débutées avant le 31 décembre au budget de l'année précédente[25].

Aménagement au principe budgétaire d'annualité, la période complémentaire constitue aujourd'hui un frein majeur à la célérité de la production des comptes de gestion.

- sa suppression permettrait d'écourter les délais de restitution des comptes de clôture et donc de permettre de connaitre plus rapidement les résultats de la gestion écoulée, afin de les prendre en considération le plus rapidement possible dans le nouveau cycle budgétaire ;
- cela nécessiterait d'étaler la charge de travail des services des collectivités tout au long de l'année, par anticipation d'un certain nombre d'opérations budgétaires et une gestion plus régulière et plus fluide de l'exécution du budget chez l'ordonnateur, afin de réduire la surcharge des services en fin d'année. Cependant, cette disposition semble à la portée des collectivités signataires des contrats de Cahors, qui disposent, de par leur taille, de services financiers compétents.

14.3. La position du groupe du financement des aires protégées du CNB

Lors de ses travaux, le groupe relatif au financement des aires protégées a pris position sur le mécanisme du contrat de Cahors. Il a ainsi indiqué qu'**il faudrait supprimer le plafonnement à 1,2% des dépenses réelles de fonctionnement dont celles relatives aux espaces naturels des départements,** introduit par la loi de programmation pluriannuelle des finances publiques pour 2018-2022 (Contrat de Cahors)[26], soit en y soustrayant les dépenses liées aux aires protégées, soit en considérant la gestion des aires protégées comme un investissement et non du fonctionnement.

[25] Article D. 2342-3 du Code général des collectivités territoriales.

[26] Les dépenses de personnel représentent la majorité du budget dépensé dans les aires protégées : 68 % du budget des PNN (2020), 65% du budget des PNR (2018). Les emplois sont le premier levier d'actions des aires protégées dans leurs missions (connaissance, surveillance et police, éducation, accueil, ingénierie territoriale, mobilisation des financements), avec paradoxalement, des schémas d'emploi très contraints pour notamment les parcs nationaux, mais aussi pour les ENS en raison du pacte de Cahors.

ANNEXE V- LISTE DES PIÈCES JOINTES

PIÈCE JOINTE 1 :	**QUESTIONNAIRE RÉGIONS**
PIÈCE JOINTE 2 :	**RÉPONSE AU QUESTIONNAIRE-RÉGION DU CENTRE VAL DE LOIRE**
PIÈCE JOINTE 2 BIS :	**RAPPORT DU PRÉSIDENT DU CONSEIL RÉGIONAL À LA SÉANCE PLÉNIÈRE - RÉUNION DES 2 ET 3 JUILLET 2020 SUR LE PLAN D'ACTIONS POUR LA BIODIVERSITÉ**
PIÈCE JOINTE 3 :	**RÉPONSE AU QUESTIONNAIRE-RÉGION DE L'OCCITANIE**
PIÈCE JOINTE 4 :	**RÉPONSE AU QUESTIONNAIRE-RÉGION DU GRAND-EST**

PUBLIÉ



MINISTÈRE DE LA TRANSITION ÉCOLOGIQUE

Conseil général de l'environnement et du développement durable

MINISTÈRE DE L'ÉCONOMIE ET DES FINANCES

MINISTÈRE DE L'ACTION ET DES COMPTES PUBLICS

Inspection générale des finances

Paris, le 12 octobre 2021

MISSION MOYENS AIRES PROTEGEES

- QUESTIONNAIRE REGIONS -

Objet : Questionnaire Région financement des aires protégées

- ⇨ **A retourner avant le 15 novembre 2021 à**
  virginie.dumoulin@developpement-durable.gouv.fr
  benedicte.guery@developpement-durable.gouv.fr
  helene.pelosse@igf.finances.gouv.fr
- ⇨ Pour toute question technique relative au renseignement du questionnaire, contactez Hélène Pelosse (helene.pelosse@igf.finances.gouv.fr ou 06 38 24 99 74)

Réf. : Lettre de mission en date du 3 mai 2021 (résumé en annexe 1)

REGION :

Nom, Prénom, fonction, mail et téléphone de la personne ayant rempli le questionnaire :

PUBLIÉ

1. Missions et compétences de la Région en matière d'aires protégées

1.1. Une ARB a-t-elle été créée ? Si oui, quel est son rôle concernant les aires protégées ?

1.2. Comment la Région articule-t-elle son rôle avec les autres collectivités (communes, établissements, départements) en matière de biodiversité ? Y a-t-il des obstacles à lever ? des incitations à mettre en place ?

1.3. Estimez-vous disposer des outils et moyens nécessaires pour assurer ce chef de filat ? Comment voyez-vous évoluer rôle de chef de filat de la région en matière de biodiversité ?

1.4. Pour les régions d'outre-mer, merci d'indiquer les spécificités et difficultés particulières auxquelles vous êtes confrontés. Si vous êtes fusionnés avec un DOM, merci de l'indiquer également

2. Identification des dépenses relatives aux aires protégées

Nous cherchons à identifier les dépenses relatives aux aires protégées (liste ci-dessous) de deux manières :

- Soit par isolation d'un un sous-montant dans votre comptabilité fonctionnelle M71 ou M57 (dont nous connaissons les catégories) qui dispose d'une granulométrie plus large (2.1.),
- Soit par lecture directe dans votre comptabilité analytique si elle dispose de cette catégorie ou d'une catégorie approchante (*ce que nous ignorons, à vous de nous le dire*) (2.2.).

2.1. Quelles sont les dépenses globales dans votre comptabilité fonctionnelle M71 ou M57 concernant la biodiversité et la part attribuée aux aires protégées (l'objectif de cette question est d'établir une clé de répartition) ?

Votre région est-elle en M71 ou en M57 ?

Le tableau ci-dessous est la table de correspondance entre les deux comptabilités. En surligné jaune sont identifiées les catégories où les dépenses de financement des aires protégées pourraient figurer (sous votre contrôle).

A priori les dépenses relatives aux aires protégées figurent dans votre comptabilité fonctionnelle dans la fonction environnement, sous fonction 76 patrimoine naturel, et ce quel que soit le référentiel comptable. Il est possible que des montants figurent également sous plan de relance (identifier la partie concernée).

Tableau 1 : Table de correspondance M57 M71

M57	M71
FONCTION 7 – ENVIRONNEMENT	**FONCTION 7 – ENVIRONNEMENT**
70 - Services communs	70 - Services communs
71 - Actions transversales	71 - Actions transversales
72 - Actions en matière des déchets	72 - Actions en matière de déchets et de propreté urbaine
	720 - Services communs de la collecte et de la propreté
73 - Politique de l'air	74 - Politique de l'air
74 - Politique de l'eau	73 - Actions en matière de gestion des eaux
	731 - Politique de l'eau
	732 - Eau potable
	733 - Assainissement
	734 - Eaux pluviales
	735 - Lutte contre les inondations
75 - Politique de l'énergie	75 - Politique de l'énergie
	751 - Réseaux de chaleur et de froid
	752 - Énergie photovoltaïque
	753 - Énergie éolienne
	754 - Énergie hydraulique
	758 - Autres actions
76 - Patrimoine naturel	76 - Préservation du patrimoine naturel et gestion des risques technologiques
77 - Environnement des infrastructures de transport	77 - Environnement des infrastructures de transports
78 - Autres actions	78 - Autres actions
79 - Plan de relance (crise sanitaire)	79 - Plan de relance (crise sanitaire)

PUBLIÉ

Vérifiez qu'une partie des dépenses des aires protégées ne figurent pas dans la catégorie 55 ou 56 selon la nomenclature comptable Action en faveur du littoral, dans la fonction 5 Aménagement des territoires.

FONCTION 5 - AMÉNAGEMENT DES TERRITOIRES	FONCTION 5 - AMÉNAGEMENT DES TERRITOIRES ET HABITAT
50 - Services communs	50 - Services communs
	501 – Services communs
51 - Politique de la ville	52 - Politique de la ville
52 - Agglomérations et villes moyennes	53 - Agglomérations et villes moyennes
53 - Espace rural et autres espaces de développement	54 - Espace rural et autres espaces de développement
54 – Habitat (Logement)	55 - Habitat (Logement)
	552 - Aide au secteur locatif
	553 - Aide à l'accession à la propriété
	554 - Aire d'accueil des gens du voyage
55 - Actions en faveur du littoral	56 - Actions en faveur du littoral
56 - Technologies de l'information et de la communication	57 - Technologies de l'information et de la communication
57 – Sécurité	59 - Sécurité
58 - Autres actions	58 - Autres actions
	581 - Réserves Foncières
	588 - Autres actions d'aménagement
59 - Plan de relance (crise sanitaire)	502 - Plan de relance (crise sanitaire)

Quant à la partie fonds européens, pouvez-vous identifier (ou non) la part allant aux aires protégées ?

FONCTION 6 - GESTION DES FONDS EUROPÉENS	FONCTION 0 - SERVICES GÉNÉRAUX
	05 - Gestion des fonds européens
61 – FSE	051 - FSE
62 – FEDER	052 - FEDER
63 – Autres	058 - Autres
630 – FEADER	0580 - FEADER
631 – FEAMP	0581 – FEAMP
64 - Plan de relance (crise sanitaire)	06 - Plan de relance (crise sanitaire)

Source : DGFIP

Au final, nous aimerions, si cela vous est possible, que vous renseignez le tableau suivant :

Tableau 2 : Détail des financements des aires protégées

Catégories d'aire protégée (cf. liste tableau	Montant en 2020 (k€)	Part du total du financement des AP
Réserves naturelles régionales		
Parcs naturels régionaux		
Parc nationaux		
Parcs naturels marins		
Réserves naturelles nationales		
Réserves biologiques		
Arrêtés de protection préfectoraux (biotopes, habitats naturels, et géotopes)		
Réserves nationales de chasse et de faune sauvage		
Sites du conservatoire du littoral		
Sites du conservatoire des espaces naturels (sites acquis et gérés)		
Sites Natura 2000		
Sites RAMSAR		
Bien Unesco		
Réserve de biosphère		
Aire marine protégée		
Si besoin : Subventions à d'autres organismes pour gérer des AP (préciser lesquels : communes, associations etc.)		
TOTAL		

Source : Mission

Commentaire :

2.2. Votre comptabilité analytique (non retracée dans les systèmes d'information de la DGFIP) permet-elle d'identifier le montant affecté aux aires protégées (périmètre SNAP voir annexe 2) (voir tableau ci-dessous) ? Si non, quel est la catégorie la plus approchante et son libellé ?

Méthode : *soit il vous est possible de remplir le tableau ci-dessous, à défaut indiquez la catégorie la plus approchante dans votre comptabilité analytique du financement des aires protégées et son montant.*

Montant en 2020 en k€	Fonctionnement	Investissement	Total
Réserves naturelles régionales			
Parcs naturels régionaux			
Parc nationaux			
Parcs naturels marins			
Réserves naturelles nationales			
Réserves biologiques			
Arrêtés de protection préfectoraux (biotopes, habitats naturels, et géotopes)			
Réserves nationales de chasse et de faune sauvage			
Sites du conservatoire du littoral			
Sites du conservatoire des espaces naturels (sites acquis et gérés)			
Sites Natura 2000			
Sites RAMSAR			

PUBLIÉ

Montant en 2020 en k€	Fonctionnement	Investissement	Total
Bien Unesco			
Réserve de biosphère			
Aire marine protégée			
Si besoin : Subventions à d'autres organismes pour gérer des AP (préciser lesquels : communes, associations etc.)			
TOTAL			

Commentaire :

2.3. Quelle est leur évolution sur les 5 dernières années depuis 2017 ?

3. Quelles évolutions seraient souhaitées par la Région quant au financement des aires protégées ?

- Quels sont les outils/instruments qui vous paraitraient adaptés pour accroître les ressources relatives au financement des aires protégées ?
- Notamment que pensez-vous de la mobilisation i) d'une fraction de la taxe d'aménagement ii) d'une taxe sur l'artificialisation des sols iii), d'une partie des redevances des agences de l'eau ?
- Autre (à préciser) ?

4. Commentaires libres

- À développer si besoin

5. Annexe 1 – Résumé de la lettre de mission

Par lettre de mission en date du 3 mai 2021, les ministres de la transition écologique, de l'économie et des finances, de la mer, de la cohésion territoriale et de l'outre-mer ont saisi le CGEDD et l'IGF d'une mission relative aux moyens des aires protégées françaises. La nouvelle stratégie nationale pour les aires protégées (SNAP) 2030 déclinée en trois plans d'action triennaux vise en effet le classement de 30% (23,8% en 2021) des espaces maritimes et terrestres, métropolitains et ultra-marins, dont un tiers soit 10% (1,8% en 2021) en protection forte. Elle vise aussi à l'horizon 2030, une gestion de qualité des aires protégées à l'horizon 2030 (objectif 2).

Cette ambition pose la question des moyens financiers, et la SNAP a prévu « *qu'un diagnostic complet sera confié au commissariat général à l'environnement et au développement durable (CGEDD) et à l'Inspection générale des finances (IGF), afin d'améliorer la connaissance et la lisibilité des structures de coûts (fonctionnement et investissement), des budgets et ressources humaines, des modes de financements publics et privés des aires protégées et des besoins actuels et à venir du réseau d'ici à 2030. Cette étude formulera des recommandations et des propositions d'évolutions (budgétaires, fiscales, etc.) pour concourir à la couverture des besoins des gestionnaires, y compris dans une optique d'optimisation et de mise en synergie de ces différentes sources de financements sectorielles et interministérielles* ».

PUBLIÉ

Il est notamment demandé dans la lettre de mission, d'évaluer les besoins nécessaires au bon fonctionnement des aires protégées (en fonction des différents niveaux de protection et des règles de gouvernance), tant en fonctionnement qu'en investissement (en intégrant les efforts du plan de relance) ; d'établir un bilan relatif aux structures de coûts (personnel, fonctionnement, investissement), aux budgets et aux modes de financement ; d'établir une cartographie des financements publics (État et opérateurs, collectivités territoriales, UE) et privés.

La mission a commencé ses travaux en juin 2021. Elle est composée de :

- pour le CGEDD, Virginie Dumoulin, membre permanent et Bénédicte Guery, chargée de mission ;
- pour l'IGF, Hélène Pelosse, inspectrice générale des finances.

PUBLIÉ

6. Annexe 2 – Périmètre de la SNAP

Encadré 1 : Liste des AP terrestres

- Parcs nationaux (zones de coeur et aire d'adhésion)
- Réserves naturelles
- Réserves biologiques
- Arrêtés de protection préfectoraux (biotopes, habitats naturels, et géotopes)
- Réserves nationales de chasse et de faune sauvage
- Sites du conservatoire du littoral
- Sites du conservatoire des espaces naturels (sites acquis et gérés)
- Parcs naturels régionaux
- Sites Natura 2000
- Sites RAMSAR (au titre des zones délimitées par la France en application des instruments régionaux ou internationaux)
- Biens inscrits sur la liste du patrimoine mondial de l'UNESCO (au titre des zones délimitées par la France en application des instruments régionaux ou internationaux)
- Réserves de biosphère (au titre des zones délimitées par la France en application des instruments régionaux ou internationaux)

Encadré 2 : Liste des AP marines

- Parcs nationaux ayant une partie maritime
- Réserves naturelles ayant une partie maritime et, le cas échéant, les périmètres de protection de ces réserves qui disposent d'un plan de gestion validé par le ministère en charge de l'environnement après avis du Conseil national de protection de la nature - CNPN
- Arrêtés de protection des biotopes, des habitats naturels et des sites d'intérêt géologique ayant une partie maritime
- Parcs naturels marins
- Sites Natura 2000 ayant une partie maritime
- Parties maritimes du domaine relevant du Conservatoire de l'espace littoral et des rivages lacustres
- Zones de conservation halieutiques
- Parties maritimes des parcs naturels régionaux
- Réserves nationales de chasse et de faune sauvage ayant une partie maritime
- Aires marines protégées créées en application des réglementations de la Polynésie française, du gouvernement et des provinces de Nouvelle-Calédonie et de Wallis-et-Futuna
- Aires marines ou ayant une partie marine délimitées par la France en application des instruments régionaux ou internationaux auxquels la France est partie

PUBLIÉ

Encadré 3 : Liste des AP terrestres potentielles nouvelles

Création de nouveaux outils/catégories :

- Périmètres de protection des réserves naturelles nationales après présentation en CNPN (protection forte)
- Espaces naturels sensibles (sous réserve de critères à définir lors du premier plan d'action)
- Sites acquis par les agences de l'eau (sous réserve de critères à définir lors du premier plan d'action)
- Sites classés (sous réserve de critères à définir lors du premier plan d'action)
- Outil existant ou nouveau adapté à la protection forte de forêts (protection forte)
- Aires protégées créées en application des réglementations de la Polynésie française, du gouvernement et des provinces de Nouvelle-Calédonie et de Wallis-et-Futuna (sous réserve de critères à définir lors du premier plan d'action) après présentation en CNPN

Basculement d'aires protégées en protection forte :

- Réserves nationales de chasse et de faune sauvage sous réserve de mise en place d'une gestion conservatoire dédiée
- Sites acquis par le conservatoire du littoral sous réserve de mise en place d'une gestion conservatoire dédiée
- Sites acquis par les conservatoires d'espaces naturels sous réserve de la mise en place d'une stratégie permettant de pérenniser ces acquisitions

PUBLIÉ



MINISTÈRE DE LA TRANSITION ÉCOLOGIQUE

Conseil général
de l'environnement et
du développement durable

MINISTÈRE DE L'ÉCONOMIE ET DES FINANCES

MINISTÈRE DE L'ACTION ET DES COMPTES PUBLICS

Inspection générale
des finances

Paris, le 12 octobre 2021

MISSION MOYENS AIRES PROTEGEES

- QUESTIONNAIRE REGIONS -

Objet : Questionnaire Région financement des aires protégées

- **A retourner avant le 15 novembre 2021 à**
  virginie.dumoulin@developpement-durable.gouv.fr
  benedicte.guery@developpement-durable.gouv.fr
  helene.pelosse@igf.finances.gouv.fr
- Pour toute question technique relative au renseignement du questionnaire, contactez Hélène Pelosse (helene.pelosse@igf.finances.gouv.fr ou 06 38 24 99 74)

Réf. : Lettre de mission en date du 3 mai 2021 (résumé en annexe 1)

REGION : CENTRE VAL DE LOIRE

Olivier DUCARRE, Chargé de mission Biodiversité et patrimoine naturel
olivier.ducarre@centrevaldeloire.fr

1. Missions et compétences de la Région en matière d'aires protégées

La Région est autorité de classement de sites naturels en réserves naturelles régionales. La Région est également l'un des principaux financeurs de ces sites pour l'élaboration, la mise en œuvre et l'évaluation des plans de gestion des réserves naturelles régionales.

PUBLIÉ

1.1. Une ARB a-t-elle été créée ? Si oui, quel est son rôle concernant les aires protégées ?

OUI. Une ARB a été créée le 1ier janvier 2019 en Centre-Val de Loire.

L'ARB n'a aucun rôle sur les aires protégées.

Son rôle est davantage orienté vers la mobilisation citoyenne et la sensibilisation des publics à la biodiversité. L'ARB assure aussi un rôle de centre de ressources et d'expérimentation.

1.2. Comment la Région articule-t-elle son rôle avec les autres collectivités (communes, établissements, départements) en matière de biodiversité ? Y a-t-il des obstacles à lever ? des incitations à mettre en place ?

La Région classe les sites naturels en aires protégées du type réserves naturelles régionales (RNR).

Existence d'un cadre d'intervention régional qui fixe des critères pour le classement en RNR et les régles de financement (montants, dépenses éligibles, plafond...).

Des crédits ont été prévus dans le Contrat de Plan Etat Région 2021 2027 pour la création de nouvelles RNR avec le financement des étapes préalables : étude de faisabilité, diagnostic écologique, annonces légales préalables à la consultation du public en vue du classement d'un site...

Quid des financements nécessaires pour faire perdurer des nouvelles RNR : classer coûte peu, gérer sur le long terme implique des crédits pérennes imputables à la Région.

Donc classer des sites naturels en réserves naturelles régionales engendre de nouvelles dépenses de fonctionnement pour une Région. Ces dépenses ont vocation à durer (durée de vie d'une réserve naturelle) ; donc il s'agit de nouvelles charges financières.

Les collectivités de niveau infra sont des interlocuteurs pour faire remonter des sites potentiel, en lien avec la DREAL, et assurent régulièrement le rôle de gestionnaires des réserves naturelles régionales.

1.3. Estimez-vous disposer des outils et moyens nécessaires pour assurer ce chef de filat ? Comment voyez-vous évoluer rôle de chef de filat de la région en matière de biodiversité ?

Actuellement 1 seul ETP à la Région pour gérer les thématiques RNR, PNR et chef de filât biodiversité (CRB...) et autres dossiers biodiversité.

1.4. Pour les régions d'outre-mer, merci d'indiquer les spécificités et difficultés particulières auxquelles vous êtes confrontés. Si vous êtes fusionnés avec un DOM, merci de l'indiquer également

PUBLIÉ

2. Identification des dépenses relatives aux aires protégées

Nous cherchons à identifier les dépenses relatives aux aires protégées (liste ci-dessous) de deux manières :

- Soit par isolation d'un un sous-montant dans votre comptabilité fonctionnelle M71 ou M57 (dont nous connaissons les catégories) qui dispose d'une granulométrie plus large (2.1.),
- Soit par lecture directe dans votre comptabilité analytique si elle dispose de cette catégorie ou d'une catégorie approchante (*ce que nous ignorons, à vous de nous le dire*) (2.2.).

2.1. Quelles sont les dépenses globales dans votre comptabilité fonctionnelle M71 ou M57 concernant la biodiversité et la part attribuée aux aires protégées (l'objectif de cette question est d'établir une clé de répartition) ?

Votre région est-elle en M71 ou en M57 ?

Le tableau ci-dessous est la table de correspondance entre les deux comptabilités. En surligné jaune sont identifiées les catégories où les dépenses de financement des aires protégées pourraient figurer (sous votre contrôle).

A priori les dépenses relatives aux aires protégées figurent dans votre comptabilité fonctionnelle dans la fonction environnement, sous fonction 76 patrimoine naturel, et ce quel que soit le référentiel comptable. Il est possible que des montants figurent également sous plan de relance (identifier la partie concernée).

Tableau 1 : Table de correspondance M57 M71

M57	M71
FONCTION 7 – ENVIRONNEMENT	**FONCTION 7 – ENVIRONNEMENT**
70 - Services communs	70 - Services communs
71 - Actions transversales	71 - Actions transversales
72 - Actions en matière des déchets	72 - Actions en matière de déchets et de propreté urbaine
	720 - Services communs de la collecte et de la propreté
73 - Politique de l'air	74 - Politique de l'air
74 - Politique de l'eau	73 - Actions en matière de gestion des eaux
	731 - Politique de l'eau
	732 - Eau potable
	733 - Assainissement
	734 - Eaux pluviales
	735 - Lutte contre les inondations
75 - Politique de l'énergie	75 - Politique de l'énergie
	751 - Réseaux de chaleur et de froid
	752 - Énergie photovoltaïque
	753 - Énergie éolienne
	754 - Énergie hydraulique

PUBLIÉ

	758 - Autres actions
76 - Patrimoine naturel	76 - Préservation du patrimoine naturel et gestion des risques technologiques
77 - Environnement des infrastructures de transport	77 - Environnement des infrastructures de transports
78 - Autres actions	78 - Autres actions
79 - Plan de relance (crise sanitaire)	79 - Plan de relance (crise sanitaire)

Vérifiez qu'une partie des dépenses des aires protégées ne figurent pas dans la catégorie 55 ou 56 selon la nomenclature comptable Action en faveur du littoral, dans la fonction 5 Aménagement des territoires.

FONCTION 5 - AMÉNAGEMENT DES TERRITOIRES	**FONCTION 5 - AMÉNAGEMENT DES TERRITOIRES ET HABITAT**
50 - Services communs	50 - Services communs
	501 – Services communs
51 - Politique de la ville	52 - Politique de la ville
52 - Agglomérations et villes moyennes	53 - Agglomérations et villes moyennes
53 - Espace rural et autres espaces de développement	54 - Espace rural et autres espaces de développement
54 – Habitat (Logement)	55 - Habitat (Logement)
	552 - Aide au secteur locatif
	553 - Aide à l'accession à la propriété
	554 - Aire d'accueil des gens du voyage
55 - Actions en faveur du littoral	56 - Actions en faveur du littoral
56 - Technologies de l'information et de la communication	57 - Technologies de l'information et de la communication
57 – Sécurité	59 - Sécurité
58 - Autres actions	58 - Autres actions
	581 - Réserves Foncières
	588 - Autres actions d'aménagement
59 - Plan de relance (crise sanitaire)	502 - Plan de relance (crise sanitaire)

Quant à la partie fonds européens, pouvez-vous identifier (ou non) la part allant aux aires protégées ?

PUBLIÉ

Le FEADER (7.6.3) alimente très régulièrement, en recettes, les plans de financement pour la mise en œuvre des plans de gestion des RNR.

FONCTION 6 - GESTION DES FONDS EUROPÉENS	FONCTION 0 - SERVICES GÉNÉRAUX
	05 - Gestion des fonds européens
61 – FSE	051 - FSE
62 – FEDER	052 - FEDER
63 – Autres	058 - Autres
630 – FEADER	0580 - FEADER
631 – FEAMP	0581 – FEAMP
64 - Plan de relance (crise sanitaire)	06 - Plan de relance (crise sanitaire)

Source : DGFIP

Au final, nous aimerions, si cela vous est possible, que vous renseignez le tableau suivant :

Tableau 2 : Détail des financements des aires protégées

Catégories d'aire protégée (cf. liste tableau	Montant en 2020 (k€)	Part du total du financement des AP
Réserves naturelles régionales	**241 646 €**	
Parcs naturels régionaux	**1 857 927 €**	
Parc nationaux		
Parcs naturels marins		
Réserves naturelles nationales		
Réserves biologiques		
Arrêtés de protection préfectoraux (biotopes, habitats naturels, et géotopes)		
Réserves nationales de chasse et de faune sauvage		
Sites du conservatoire du littoral		
Sites du conservatoire des espaces naturels (sites acquis et gérés)	**516 667 €**	
Sites Natura 2000		
Sites RAMSAR		
Bien Unesco		
Réserve de biosphère		
Aire marine protégée		
Si besoin : Subventions à d'autres organismes pour gérer des AP (préciser lesquels : communes, associations etc.)		
TOTAL		

Source : Mission

Commentaire :

2.2. Votre comptabilité analytique (non retracée dans les systèmes d'information de la DGFIP) permet-elle d'identifier le montant affecté aux aires protégées (périmètre SNAP voir annexe 2) (voir tableau ci-dessous) ? Si non, quel est la catégorie la plus approchante et son libellé ?

Méthode : *soit il vous est possible de remplir le tableau ci-dessous, à défaut indiquez la catégorie la plus approchante dans votre comptabilité analytique du financement des aires protégées et son montant.*

Montant en 2020 en k€	Fonctionnement	Investissement	Total
Réserves naturelles régionales	72 406 €	169 240 €	
Parcs naturels régionaux	1 612 547 €	245 380 €	
Parc nationaux			
Parcs naturels marins			
Réserves naturelles nationales			
Réserves biologiques			
Arrêtés de protection préfectoraux (biotopes, habitats naturels, et géotopes)			
Réserves nationales de chasse et de faune sauvage			
Sites du conservatoire du littoral			
Sites du conservatoire des espaces naturels (sites acquis et gérés)	90 000 €	426 667 €	
Sites Natura 2000			
Sites RAMSAR			
Bien Unesco			
Réserve de biosphère			
Aire marine protégée			
Si besoin : Subventions à d'autres organismes pour gérer des AP (préciser lesquels : communes, associations etc.)			
TOTAL			

Commentaire :

L'essentiel de la difficulté provient de la difficulté d'obtenir des crédits en fonctionnement dans le budget annuel de la Région pour financer les missions (postes) des gestionnaires des RNR.

Les dépenses d'investissement (travaux) sont moins complexes à financer.

2.3. Quelle est leur évolution sur les 5 dernières années depuis 2017 ?

Stabilité depuis 2017 puis augmentation sur 2021-2027 pour prise en compte des objectifs de la Stratégie nationale 2030 Aires protégées (+ 500 000 € sur période 2021-2027).

3. Quelles évolutions seraient souhaitées par la Région quant au financement des aires protégées ?

- Quels sont les outils/instruments qui vous paraitraient adaptés pour accroître les ressources relatives au financement des aires protégées ?
- Notamment que pensez-vous de la mobilisation i) d'une fraction de la taxe d'aménagement ii) d'une taxe sur l'artificialisation des sols iii), d'une partie des redevances des agences de l'eau ? **Une fraction de la taxe d'aménagement : cela paraitrait logique.**
- Autre (à préciser) ?

PUBLIÉ

4. Commentaires libres

Les territoires classés en PNR sont trop vastes pour être véritablement considérés en "aires protégées". Avec des missions menées par les PNR parfois bien éloignées de la biodiversité et des paysages.

5. Annexe 1 – Résumé de la lettre de mission

Par lettre de mission en date du 3 mai 2021, les ministres de la transition écologique, de l'économie et des finances, de la mer, de la cohésion territoriale et de l'outre-mer ont saisi le CGEDD et l'IGF d'une mission relative aux moyens des aires protégées françaises. La nouvelle stratégie nationale pour les aires protégées (SNAP) 2030 déclinée en trois plans d'action triennaux vise en effet le classement de 30% (23,8% en 2021) des espaces maritimes et terrestres, métropolitains et ultra-marins, dont un tiers soit 10% (1,8% en 2021) en protection forte. Elle vise aussi à l'horizon 2030, une gestion de qualité des aires protégées à l'horizon 2030 (objectif 2).

Cette ambition pose la question des moyens financiers, et la SNAP a prévu « *qu'un diagnostic complet sera confié au commissariat général à l'environnement et au développement durable (CGEDD) et à l'Inspection générale des finances (IGF), afin d'améliorer la connaissance et la lisibilité des structures de coûts (fonctionnement et investissement), des budgets et ressources humaines, des modes de financements publics et privés des aires protégées et des besoins actuels et à venir du réseau d'ici à 2030. Cette étude formulera des recommandations et des propositions d'évolutions (budgétaires, fiscales, etc.) pour concourir à la couverture des besoins des gestionnaires, y compris dans une optique d'optimisation et de mise en synergie de ces différentes sources de financements sectorielles et interministérielles* ».

Il est notamment demandé dans la lettre de mission, d'évaluer les besoins nécessaires au bon fonctionnement des aires protégées (en fonction des différents niveaux de protection et des règles de gouvernance), tant en fonctionnement qu'en investissement (en intégrant les efforts du plan de relance) ; d'établir un bilan relatif aux structures de coûts (personnel, fonctionnement, investissement), aux budgets et aux modes de financement ; d'établir une cartographie des financements publics (Etat et opérateurs, collectivités territoriales, UE) et privés.

La mission a commencé ses travaux en juin 2021. Elle est composée de :

- pour le CGEDD, Virginie Dumoulin, membre permanent et Bénédicte Guery, chargée de mission ;
- pour l'IGF, Hélène Pelosse, inspectrice générale des finances.

PUBLIÉ

6. Annexe 2 – Périmètre de la SNAP

Encadré 1 : Liste des AP terrestres

- Parcs nationaux (zones de coeur et aire d'adhésion)
- Réserves naturelles
- Réserves biologiques
- Arrêtés de protection préfectoraux (biotopes, habitats naturels, et géotopes)
- Réserves nationales de chasse et de faune sauvage
- Sites du conservatoire du littoral
- Sites du conservatoire des espaces naturels (sites acquis et gérés)
- Parcs naturels régionaux
- Sites Natura 2000
- Sites RAMSAR (au titre des zones délimitées par la France en application des instruments régionaux ou internationaux)
- Biens inscrits sur la liste du patrimoine mondial de l'UNESCO (au titre des zones délimitées par la France en application des instruments régionaux ou internationaux)
- Réserves de biosphère (au titre des zones délimitées par la France en application des instruments régionaux ou internationaux)

Encadré 2 : Liste des AP marines

- Parcs nationaux ayant une partie maritime
- Réserves naturelles ayant une partie maritime et, le cas échéant, les périmètres de protection de ces réserves qui disposent d'un plan de gestion validé par le ministère en charge de l'environnement après avis du Conseil national de protection de la nature - CNPN
- Arrêtés de protection des biotopes, des habitats naturels et des sites d'intérêt géologique ayant une partie maritime
- Parcs naturels marins
- Sites Natura 2000 ayant une partie maritime
- Parties maritimes du domaine relevant du Conservatoire de l'espace littoral et des rivages lacustres
- Zones de conservation halieutiques
- Parties maritimes des parcs naturels régionaux
- Réserves nationales de chasse et de faune sauvage ayant une partie maritime
- Aires marines protégées créées en application des réglementations de la Polynésie française, du gouvernement et des provinces de Nouvelle-Calédonie et de Wallis-et-Futuna
- Aires marines ou ayant une partie marine délimitées par la France en application des instruments régionaux ou internationaux auxquels la France est partie

PUBLIÉ

Encadré 3 : Liste des AP terrestres potentielles nouvelles

Création de nouveaux outils/catégories :

- Périmètres de protection des réserves naturelles nationales après présentation en CNPN (protection forte)
- Espaces naturels sensibles (sous réserve de critères à définir lors du premier plan d'action)
- Sites acquis par les agences de l'eau (sous réserve de critères à définir lors du premier plan d'action)
- Sites classés (sous réserve de critères à définir lors du premier plan d'action)
- Outil existant ou nouveau adapté à la protection forte de forêts (protection forte)
- Aires protégées créées en application des réglementations de la Polynésie française, du gouvernement et des provinces de Nouvelle-Calédonie et de Wallis-et-Futuna (sous réserve de critères à définir lors du premier plan d'action) après présentation en CNPN

Basculement d'aires protégées en protection forte :

- Réserves nationales de chasse et de faune sauvage sous réserve de mise en place d'une gestion conservatoire dédiée
- Sites acquis par le conservatoire du littoral sous réserve de mise en place d'une gestion conservatoire dédiée
- Sites acquis par les conservatoires d'espaces naturels sous réserve de la mise en place d'une stratégie permettant de pérenniser ces acquisitions

PUBLIÉ

PUBLIÉ

Le Président

20.02.11

Rapport du Président du Conseil Régional à la Séance Plénière

Réunion des 2 et 3 juillet 2020

Plan d'actions pour la biodiversité en région Centre-Val de Loire

PUBLIÉ

PUBLIÉ

Table des matières

Introduction 4

I. La Biodiversité : alerte sur un enjeu universel 5

1. Etat de la biodiversité en France : synthèse du rapport de la plateforme intergouvernementale scientifique et politique sur la biodiversité et les services écosystémiques (IPBES) 5

2. Etat des lieux de la biodiversité en région Centre-Val de Loire (sources Observatoire Régional de la Biodiversité 2017) 6

II. Le cadre de l'action régionale 7

1. La Stratégie Régionale pour la Biodiversité 7

2. Le Schéma Régional d'Aménagement, de Développement Durable et d'Egalité des Territoires (SRADDET) 8

3. Les Schémas Directeurs d'Aménagement et de Gestion des Eaux (SDAGE) 9

4. L'articulation avec les politiques nationales et européennes 10

III. L'Agence régionale de la biodiversité Centre-Val de Loire 10

IV. Une Région engagée avec l'Agence régionale de la biodiversité Centre-Val de Loire 12

1. Agriculture et biodiversité 12

2. Changement climatique : trois propositions de coalitions pour la COP régionale 13

3. Les Solutions Fondées sur la Nature 13

V. Dix engagements de la région Centre-Val de Loire 15

Volet Protection 15

1. Poursuivre la création des aires protégées 15

2. Déployer des outils de protection de la biodiversité ordinaire 16

3. Promouvoir les Parcs Naturels Régionaux 16

4. Restaurer les continuités écologiques 17

5. Installer la Nature en ville et végétaliser les espaces 18

6. Développer la recherche pour faire face aux aléas climatiques 19

Volet Mobilisation 20

7. Mobiliser les entreprises et les agriculteurs 20

8. Encourager l'engagement des collectivités 20

9. Amplifier le soutien aux initiatives pour le climat et la biodiversité 21

10. Sensibiliser l'ensemble des habitants 21

VI. Propositions du Président 22

ANNEXE 1

Interventions régionales au titre de la biodiversité 23

1. Au titre des politiques dédiées au patrimoine naturel 23
2. Au titre de la politique de l'eau 26
3. Au titre de la politique d'aménagement du territoire 26
4. Au titre de l'agriculture 28
5. Au titre de la Recherche 29

ANNEXE 2

L'Agence régionale de la biodiversité Centre-Val de Loire (ARB) une stratégie élaborée collectivement et déclinée annuellement 30

Introduction

2020 est une année charnière à l'échelle mondiale. Elle constituera pour demain la date de référence pour l'humanité de s'engager ou non vers un devenir économique, écologique et sociétal soutenable individuellement et collectivement. La crise sanitaire entraîne un traumatisme collectif sans précédent. Ses répercussions catastrophiques dans la vie économique, en particulier pour les plus vulnérables, mais aussi le bouleversement des valeurs qu'elle induit doivent amener à repenser en profondeur notre rapport à la planète.

L'humanité fait partie de la biodiversité de la planète, pourtant chaque jour, la pression qu'elle exerce sur ce monde vivant se fait plus grande. La biodiversité, la variété et la variabilité du monde vivant sous toutes ses formes, ce sont d'abord des équilibres aujourd'hui bouleversés par l'omniprésence de l'activité humaine.

La dégradation et la fragmentation des milieux naturels sont en effet les premières causes de cette évolution depuis plusieurs décennies. Le changement climatique, lui aussi conséquence de nos modes de développement, ajoute à ces désordres : perturbation des saisons végétales et de la pluviométrie, modification de l'aire de répartition des espèces et des habitats naturels par l'intrusion d'activités humaines dans des lieux jusque-là préservés, fréquence et gravités des risques naturels (inondations, sécheresses). Ces phénomènes se combinent enfin avec les autres pressions dont nous sommes aussi responsables : les pollutions ou la circulation d'espèces envahissantes.

Ce contexte, que beaucoup de scientifiques désignent comme une des causes de l'apparition du coronavirus, impose que la biodiversité devienne une préoccupation majeure.

Il ne s'agit pas seulement de la préservation de telle ou telle espèce remarquable mais bien de la protection de milieux favorables à la vie, indissociables des sociétés humaines. Les services rendus par la nature sont innombrables et concernent des secteurs vitaux aux premiers rangs desquels la santé, la sécurité alimentaire, l'approvisionnement en eau potable ou l'adaptation au changement climatique. La biodiversité est « l'assurance-vie de la vie elle-même » (ONU). La prise en considération de la biodiversité n'est pas une option faute de se le voir rappeler durement.

Depuis 2015, la Région est la collectivité chef de file pour agir en faveur de la préservation de la biodiversité. Elle est active depuis de longues années en la matière : création de l'Ecopole en 2008, adoption de sa Stratégie Régionale pour la

PUBLIÉ

Biodiversité en 2011, du SRADDET en 2019 et création avec l'Etat de l'Agence régionale de la biodiversité Centre-Val de Loire le 1er janvier 2019.

L'ambition de la Région Centre-Val de Loire est de devenir territoire à biodiversité positive d'ici 2030, c'est à dire un territoire où l'ensemble des actions mises en œuvre doit générer plus de biodiversité qu'il n'en est détruit, et où la nature est perçue comme un atout et non comme une contrainte.

Ce document présente les enjeux liés à la sauvegarde de la biodiversité, le bilan des actions déployées depuis fin 2011 ainsi qu'un plan d'actions pour atteindre cet objectif.

I. La Biodiversité : alerte sur un enjeu universel

1. Etat de la biodiversité en France : synthèse du rapport de la plateforme intergouvernementale scientifique et politique sur la biodiversité et les services écosystémiques (IPBES)

Ce rapport publié le 6 mai 2019 lance une alerte majeure concernant la perte de biodiversité et affirme que « la santé des écosystèmes dont nous dépendons, comme toutes les autres espèces, se dégrade plus vite que jamais » et que « un million d'espèces animales et végétales – soit une sur huit – risquent de disparaître à brève échéance.

Or, nous ne pouvons être en bonne santé que dans un monde lui-même en bonne santé.

La plupart des apports de la nature aux populations ne sont pas remplaçables. La biodiversité joue un rôle essentiel dans la provision d'aliments pour les humains et les animaux, la production d'énergie, la fourniture de produits médicinaux et la diversité des ressources génétiques disponibles.

Le rapport d'évaluation de l'IPBES de mai 2019 conclut que les trajectoires actuelles ne permettent pas d'atteindre les objectifs de conservation et d'exploitation durable de la nature et que les objectifs 2030 ne peuvent être réalisés que par des « changements en profondeur ». L'état de la nature continue de se dégrader et 12 des 16 indicateurs mettent en évidence des tendances qui s'aggravent nettement.

En France, quelques chiffres suffisent à illustrer le déclin de la biodiversité et ses causes. Les populations d'oiseaux des milieux agricoles ont chuté d'1/3 depuis 30 ans. En dix ans, 590 000 hectares d'espaces naturels, agricoles et forestiers ont été remplacés par des zones d'activités, des parkings, des routes et des habitations. Les principales causes du recul de la biodiversité en France sont la destruction des habitats naturels et leur fragmentation, les pollutions, la surexploitation des

ressources naturelles, l'introduction et la propagation d'espèces exotiques envahissantes et l'impact du changement climatique.

Il reste possible de conserver, de réhabiliter, et d'utiliser la nature de manière durable en déployant de toute urgence des efforts concertés pour réaliser des actions ciblées. Le rapport de l'IPBES propose une liste d'actions et de voies possibles. Ces actions concernent la production et la consommation des aliments, l'utilisation durable des forêts, la conservation durable des paysages et des écosystèmes, la gestion des eaux douces, la prise en compte de la biodiversité dans la gouvernance des politiques, l'édification de villes durables, la promotion d'énergie et d'infrastructures durables et l'amélioration de la durabilité des systèmes économiques.

2. Etat des lieux de la biodiversité en région Centre-Val de Loire (sources Observatoire Régional de la Biodiversité 2017)

La prise de conscience de la perte de biodiversité en région s'est traduite en 2011 par la publication du Livre Rouge des habitats naturels et espèces menacées de la région Centre. L'Observatoire Régional de la Biodiversité, désormais piloté par l'ARB, a ensuite publié en 2017 un état des lieux de la biodiversité en région Centre-Val de Loire.

L'un des principaux constats est que le rythme de destruction d'espaces naturels, agricoles et forestiers au profit de zones d'habitat, d'activités économiques et d'équipements est en Centre-Val de Loire sensiblement plus rapide que la croissance de la population : entre 2012 et 2017, les espaces artificialisés ont augmenté de 1,5 % (source : Corine Land Cover 2018) alors que la population régionale s'est accrue de 0,5 % (source : Insee 2019).

Ces aménagements impactent la faune et la flore soit par destruction de leurs habitats soit par perturbation des continuités écologiques nécessaires au bon accomplissement du cycle de vie des espèces.

En parallèle, sur le territoire de la région, les prairies permanentes très favorables à la biodiversité ont fortement perdu en surface entre 1998 et 2010. Les secteurs du Perche, de l'Ouest de la Touraine, de la Sologne et de la Brenne mais également du Sud du Berry ont connu une diminution importante des surfaces toujours en herbe. En 2018, les surfaces toujours en herbe représentent 12,5 % de la surface agricole utile (SAU), avec de fortes disparités départementales : de moins de 5 % en Eure-et-Loir et dans le Loiret à plus de 20% dans le Cher et l'Indre (source : Agreste 2019).

Les habitats naturels ou semi-naturels les plus menacés en région Centre-Val de Loire, et les plus riches en termes de biodiversité, sont les zones humides et les

PUBLIÉ

tourbières, les prairies et le bocage, les pelouses et lisières calcicoles, et les pelouses et landes sur sols acides.

Ces habitats remarquables identifiés dans le SRADDET sous le terme de « sous-trames écologiques prioritaires » sont les supports d'une biodiversité riche et préservée.

Le réseau Natura 2000 couvre près de 18 % de la superficie totale du territoire régional ce qui fait de la région Centre-Val de Loire la troisième région en France la mieux dotée en valeur relative.

Mais l'enjeu porte également sur la « biodiversité ordinaire » qui correspond aux espèces communes, souvent non protégées, mais malmenées et en déclin du fait de l'accumulation de pressions d'origines humaines. A titre d'exemple, la région Centre-Val de Loire accueille 1 600 espèces végétales sauvages et voit nicher ou transiter plus de 350 espèces d'oiseaux.

II. Le cadre de l'action régionale

1. La Stratégie Régionale pour la Biodiversité

Votée en 2011 la Stratégie Régionale de la Biodiversité (SRB) se déploie sur 3 axes :

- Développer les connaissances et sensibiliser à la biodiversité ;
- Inscrire la biodiversité dans une dynamique économique et scientifique ;
- Maintenir et reconquérir la biodiversité et mobiliser l'ensemble des acteurs régionaux.

Avec la mise en place de l'Ecopole en 2008, la Région a porté une politique volontariste d'acquisitions et de renforcement des connaissances naturalistes et d'éducation à l'environnement en s'appuyant sur les acteurs associatifs présents sur son territoire.

Les Conventions Vertes finançant les têtes de réseau naturalistes régionales et l'Ecopole sont le support de financements pour assurer ces missions et elles constituent la pierre angulaire de la politique régionale en matière d'acquisition des connaissances naturalistes (840 000 €) via le mouvement associatif comme en matière de sensibilisation des publics (2 300 000 €).

Par ailleurs, un observatoire régional de la biodiversité a été créé pour synthétiser les informations scientifiques sur les espèces et les milieux naturels et les rendre accessibles au grand public. Bien que la politique agricole régionale et surtout le FEADER, 2ème pilier de la Politique Agricole Commune, géré par la Région, consacrent des moyens importants à la préservation de la biodiversité, l'inscription de la

PUBLIÉ

biodiversité comme une responsabilité sociétale des entreprises au sein même des dynamiques économiques reste largement à construire.

En matière de recherche on peut également citer des recherches spécifiques comme valBioDiv et LocaFlore, ou comme les recherches Tourbières (réseau Midi, avec des coopérations internationales) qui ont été financés par la Région.

Les principaux financements régionaux en faveur de la préservation et de la reconquête de la biodiversité sont inscrits dans les **Contrats Régionaux de Solidarité Territoriale (CRST) dont au moins 5 % « de la dotation de base », telle que définie dans le cadre des CRST en 2012,** doivent être consacrés à la biodiversité soit 16,5 millions d'euros par génération de contrats. **Ce principe a été reconduit à l'occasion de la refonte des CRST intervenue en 2017**. Les CRST ont tous été négociés et la somme réservée s'élève à 19 M€.

Le financement régional des programmes annuels d'actions des parcs naturels régionaux (PNR) et des réserves naturelles régionales (RNR) représente 7,36 millions d'euro inscrits au titre du CPER 2015-2020.

Les types d'interventions régionales en matière de biodiversité sont détaillées en annexe du présent rapport.

2. Le Schéma Régional d'Aménagement, de Développement Durable et d'Egalité des Territoires (SRADDET)

Le Schéma Régional d'Aménagement, de Développement Durable et d'Egalité des Territoires (SRADDET), adopté en session plénière le 19 décembre 2019 et approuvé par arrêté préfectoral le 4 févier 2020, porte l'ambition d'une **région à biodiversité positive d'ici 2030.**

Le SRADDET intègre le Schéma Régional de Cohérence Ecologique (SRCE) et réaffirme l'importance écologique des dix « sous-trames prioritaires » au travers de l'objectif 18 et des règles générales n° 36 à 40. Le réseau écologique régional constitué de réservoirs de biodiversité et de corridors écologiques à préserver/restaurer est désormais connu et constitue un préalable pour agir de manière ciblée, en particulier sur l'identification, la préservation et la restauration des milieux remarquables (mares, bocages, pelouses sèches), ainsi que la circulation des espèces.

Par ailleurs, le SRADDET porte d'autres ambitions favorables à la biodiversité comme la gestion économe de l'espace avec l'objectif de diviser par deux la consommation d'espaces naturels, forestiers et agricoles d'ici 2025 et de réduire l'artificialisation, en particulier en recyclant au maximum le potentiel des friches, pour tendre vers un solde zéro mesuré à l'échelle régionale en 2040 (objectif n°5). Enfin, la préservation de la ressource en eau (objectif n°17), l'intégration des

PUBLIÉ

principes d'urbanisme durable dans les documents de planification et d'urbanisme locaux (règle générale n°8), ainsi que la préservation et la valorisation du patrimoine notamment paysager (règle générale n°13) concourent également à l'objectif d'atteinte de biodiversité positive en région Centre-Val de Loire.

Il s'agit désormais de décliner la stratégie régionale portée dans le SRADDET dans les schémas de cohérence territoriale (SCoT, ou à défaut plans locaux d'urbanisme), les chartes de parcs naturels régionaux, les plans climat air énergie territoriaux (PCAET) et les plans de déplacements urbains. Pour accompagner cette mise en œuvre, un « guide d'application » du SRADDET est en cours d'élaboration, dans une démarche concertée entre Conseil régional, structures porteuses des documents locaux et services de l'Etat. La finalité de ce document « mode d'emploi » est notamment de faciliter la prise en compte et la traduction concrète des continuités écologiques dans les documents d'urbanisme, ainsi que la mise en œuvre de la logique « éviter, réduire, compenser » dans les projets d'aménagement.

Dès 2021, la mise en place du suivi du SRADDET permettra de fournir de premières indications et données sur l'évolution du territoire régional et l'avancement vers les objectifs du SRADDET.

3. Les Schémas Directeurs d'Aménagement et de Gestion des Eaux (SDAGE)

L'amélioration de la qualité des eaux s'inscrit dans le cadre des objectifs définis par la directive européenne cadre sur l'eau, qui trouve une déclinaison à l'échelle interrégionale dans les Schémas Directeurs d'Aménagement et de Gestion des Eaux (SDAGE) 2016-2021 Loire-Bretagne et Seine-Normandie. L'objectif est ambitieux, il vise à restaurer le bon état écologique de 2/3 des masses d'eau aux horizons 2021 ou 2027 en fonction de leur degré d'altération. Actuellement, 19 % des masses d'eau sont en bon état écologique en région Centre-Val de Loire.

Avec la loi de 2016 pour la reconquête de la biodiversité, de la nature et des paysages, la compétence d'intervention des agences de l'eau est élargie à la biodiversité terrestre et marine, ainsi qu'à la protection du milieu marin. Parmi les trois enjeux prioritaires du 11ème programme d'intervention pour la période 2019-2024, il a été identifié « la qualité des milieux aquatiques et la biodiversité associée ».

Depuis 2007, la Région met en œuvre des contrats de rivière qui ont pour objectif de programmer des travaux de restauration écologique des cours d'eau et des zones humides et lutter contre les pollutions diffuses.

La Région finance les opérations sous deux conditions :

PUBLIÉ

- L'engagement d'un contrat de rivière,
- La présence d'un poste d'animateur ou de technicien de rivière.

4. L'articulation avec les politiques nationales et européennes

Les crédits régionaux d'accompagnement des politiques déployées en faveur de la biodiversité (hors crédits CRST) sont inscrits dans le Contrat de Plan Etat Région (CPER) et le Contrat de Plan Interrégional Etat Région Loire (CPIER Loire) et dans les Fonds structurels d'Investissement Européens (FESI) : FEDER et FEADER.

Les processus de négociation d'un nouveau CPER 2021-2027 et d'un nouveau FEDER sont en cours ainsi qu'un cinquième Plan Loire Grandeur Nature qui combine les deux outils au niveau interrégional.

Il est prioritaire pour la Région d'inscrire la biodiversité et l'adaptation au changement climatique comme la priorité transversale des futurs CPER, CPIER, FEDER et FEADER.

La Région est autorité de gestion des fonds européens. Au sein de la prochaine programmation des fonds européens et structurels d'investissement pour la période 2021-2027 un volet biodiversité est prévu afin de financer des actions de préservation et de reconquête de la biodiversité sur le territoire régional au titre de l'objectif spécifique 2 (OS 2).

De même le futur CPER prévoira un objectif de préservation de la biodiversité, des paysages et de la ressource en eau. L'adaptation de la ville au réchauffement climatique constituera un enjeu majeur avec le traitement des îlots de chaleur, le développement de la biodiversité urbaine, la renaturation ou la re-densification, la gestion de l'eau pluviale…

Pour mémoire le Plan Loire Grandeur Nature (cofinancé le CPIER et par des programmes interrégionaux FEDER) comprend un volet biodiversité qui concerne les milieux ligériens aquatiques et qui permet de mener une politique coordonnée en matière de poissons migrateurs en particulier.

III. L'Agence régionale de la biodiversité Centre-Val de Loire (ARB)

Le 1er janvier 2019 à l'initiative de la Région et de l'État l'Écopôle a été transformé en Agence régionale de la biodiversité Centre-Val de Loire.

Ce nouvel établissement public de coopération environnementale rassemble une communauté d'acteurs unis pour la reconquête de la biodiversité de notre région.

PUBLIÉ

L'Agence régionale de la biodiversité Centre-Val de Loire (ARB) est financée, à parité, par l'Office Français de la Biodiversité et la Région. Son Conseil d'administration réunit des représentants des services de l'État (DREAL, OFB, DRAAF), des collectivités (Région, PNR, EPCI, Métropole), de la recherche (INRAE), des associations naturalistes (FNE, URCPIE, Maisons de Loire, Graine Centre, CEN), des chambres consulaires (CCI, Chambre Régionale d'Agriculture), et des usagers de la nature (chasseurs, pécheurs, forestiers). Animée par une équipe de sept salariés, l'ARB a vocation à réunir au-delà de ses membres lors de ses travaux.

Sa stratégie (présentée en détail dans l'annexe 2) a été validée en février 2020 et insiste sur la nécessité de « mettre la biodiversité au cœur de la société » et d'intégrer la biodiversité dans tous les domaines de l'action publique et privée. Pour y parvenir concrètement, l'ARB a pour missions de mobiliser, créer du lien et de faire émerger localement des projets reproductibles et efficaces.

L'ARB se positionne aussi en tant que Centre de Ressources sur la Biodiversité. La structuration d'un réseau d'acteurs, mobilisés pour la reconquête de la biodiversité, doit permettre d'enclencher plus d'actions dès 2020 pour agir dans un contexte d'urgence.

IV. Une Région engagée avec l'Agence régionale de la biodiversité (ARB) Centre-Val de Loire

L'urgence liée à la biodiversité nécessite des réponses coordonnées, c'est ce que permet aujourd'hui l'ARB. La Région, qui assume la présidence de l'agence, est particulièrement attentive à son rôle de creuset des initiatives autour de la biodiversité et à la mise en synergie de ses politiques avec les préconisations issues de ces initiatives. Ainsi le Conseil d'Administration de l'ARB s'est prononcé début 2020 pour la mise en route de plusieurs chantiers thématiques considérés comme majeurs pour la région.

Le premier, unanimement reconnu comme prioritaire, est celui d'un dialogue avec les agriculteurs pour trouver des solutions à la perte de biodiversité due aux pratiques agricoles.

Ensuite la participation à la COP régionale permettra aux membres de l'ARB de s'engager sur une participation à une ou plusieurs des trois coalitions sur la biodiversité.

Enfin l'Office Français de la Biodiversité (OFB) a confirmé le lancement du projet LIFE ARTISAN, convention de financement signée avec l'Union Européenne, et engage ainsi l'agence dans un travail sur les solutions fondées sur la nature.

1. Agriculture et biodiversité

L'agriculture est une activité économique présente sur la majorité de l'espace régional. C'est une activité très dépendante du bon fonctionnement des écosystèmes mais qui a des impacts négatifs importants du fait des pratiques modernes d'élevage et de culture. En particulier, les méfaits de l'utilisation des produits phytosanitaires sur la biodiversité sont connus, mais les dispositifs d'accompagnement de leur réduction (ECOPHYTO) sont en échec. A rebours la diversité de paysages, de cultures, les infrastructures agroécologiques, la taille limitée des parcelles agricoles sont déterminants pour la biodiversité.

Les membres de l'ARB se sont prononcés pour un travail initial sur l'apport de la biodiversité à l'agriculture dès le deuxième semestre 2020, puis sur la mise en place d'un groupe de travail. Sera organisée une conférence sur la thématique avec plusieurs spécialistes pour poser les éléments de diagnostic et ouvrir le débat. Les éclairages privilégiés seront ceux portant sur des études et expérimentations scientifiques permettant de travailler à des pistes concrètes d'évolution des pratiques agricoles.

PUBLIÉ

2. Changement climatique : trois propositions de coalitions pour la COP régionale

La mise en place d'une COP régionale doit répondre au double enjeu climat et biodiversité. C'est pourquoi le conseil d'administration de l'ARB a approuvé la proposition de coalitions sur trois thèmes :

La première coalition porte sur la création d'un dispositif de compensation carbone régionale, notamment à l'attention des habitants, leur permettant de compenser leurs émissions de gaz à effet de serre par le financement d'opérations de restauration/entretien de milieux naturels régionaux. En effet, prairies, zones humides, boisements… stockent le carbone quand ils sont en bon état écologique. Première étape de ce travail, répertorier et valoriser les outils existants au niveau national pour une utilisation ciblée à l'échelle de la région. Deux outils sont déjà identifiés : la plateforme de financement participatif MiiMOSA au service de l'agriculture et l'alimentation, et l'association DURAMEN de mécénat carbone pour la filière bois. La coalition proposera si besoin la création d'outils supplémentaires.

La deuxième coalition concerne la rédaction d'une stratégie de végétalisation en région Centre-Val de Loire. L'objectif est l'atteinte de la neutralité carbone par la végétalisation et la renaturation des villes et bourgs, l'atténuation du phénomène d'îlots de chaleur dans ces espaces urbanisés, ainsi que la végétalisation dans les milieux ruraux et agricoles.

La troisième coalition est une coalition d'actions en vue de favoriser la préservation et la restauration des zones humides existantes. Les livrables seront la production d'outils pédagogiques à destination des décideurs (élus, aménageurs) sur l'intérêt majeur de ces zones dans le contexte du changement climatique. Il s'agit de mettre en avant les solutions fondées sur la nature et de les intégrer dès la conception des projets d'aménagement du territoire.

3. Les Solutions Fondées sur la Nature

Le changement climatique a des effets délétères sur la biodiversité et pose d'énormes problèmes en particulier à la forêt régionale et à l'agriculture. Il est un accélérateur de l'effondrement de la biodiversité : sa rapidité et sa violence ne permettent pas l'adaptation de nombreuses espèces animales et végétales.

Pourtant c'est en se tournant vers les capacités de la nature que des solutions d'atténuation des effets de ce changement peuvent émerger.

Les solutions fondées sur la nature, souvent négligées, contribuent à la lutte contre les changements climatiques tout en apportant des bénéfices pour la préservation de la biodiversité et des avantages combinés sur les plans économiques, environnementaux, et sociaux. Lorsque la science et la technologie se combinent pour tenter de reproduire les fonctionnalités naturelles, elles sont généralement moins efficaces, plus chères et génèrent des externalités négatives. En particulier, les solutions naturelles sont incontournables pour le captage et le stockage du carbone, pour atténuer les effets du changement climatique et notamment lutter en ville contre les îlots de chaleur, pour stabiliser les sols et lutter contre les glissements de terrain, réguler les inondations et limiter l'impact des sécheresses.

Le projet LIFE ARTISAN de l'Office National de la Biodiversité qui porte sur ce sujet a été accepté par l'UE. L'OFB va positionner des chargés de mission « solutions basés sur la Nature » dans les ARB dont l'ARB Centre Val de Loire.

V. Dix engagements de la région Centre-Val de Loire

Au-delà de l'appui majeur apporté à l'ARB, la Région renforcera sa mobilisation en faveur de la biodiversité au travers ses politiques dédiées à l'environnement et de manière transversale dans l'ensemble des politiques qu'elle mène. Pour cela, un programme de 10 actions sera mis en œuvre et portera sur deux volets :

- **Protéger** contre la dégradation et la disparition des milieux et des écosystèmes,
- **Mobiliser** élus, acteurs économiques et habitants.

Volet Protection

1. Poursuivre la création des aires protégées

La nouvelle Stratégie française des Aires Protégées (SAP) 2020-2030 vise à renforcer le réseau des espaces protégés, pour atteindre 30 % de territoires terrestres et marins protégés. Ces espaces regroupent les protections réglementaires (Réserves naturelles, arrêtés préfectoraux de protection de biotope...) et contractuelles (Parcs naturels, sites en gestion conservatoires, Natura 2000…). La Stratégie portera des actions de création, d'extension et de gestion d'aires protégées, et intègrera également des enjeux qualitatifs notamment d'atténuation et d'adaptation au changement climatique, de bonne gestion.

Depuis 2011, la Région a classé cinq réserves naturelles régionales sur une superficie totale de 398 hectares, complétant ainsi les cinq réserves naturelles nationales existantes. Face au besoin de protection de la biodiversité remarquable, il est proposé d'œuvrer dès 2020 pour étendre la superficie d'aires naturelles protégées en région Centre-Val de Loire, notamment par la création de nouvelles réserves naturelles régionales ou l'extension de celles existantes si cela s'avère cohérent. Un travail en lien avec les services de l'État (DREAL) sera lancé pour analyser les opportunités parmi les sites potentiels.

La Région se donne pour objectif de doubler la surface de réserves régionales d'ici à 2030. Pour y parvenir, le financement d'études de faisabilité, préalables à la création de nouvelles réserves naturelles régionales, pourra être proposée par voie d'appels à projets pour sélectionner des sites qui répondent aux critères de classement d'une RNR.

PUBLIÉ

2. Déployer des outils de protection de la biodiversité ordinaire

La Région souhaite expérimenter le dispositif des **Obligations Réelles Environnementales (ORE)** sur tout le territoire avec les propriétaires fonciers volontaires. L'ORE correspond à un contrat par lequel le propriétaire foncier attache volontairement et durablement une vocation environnementale à sa propriété, associée à l'assurance que ces modalités d'usage seront transmises. Ce contrat choisi et librement consenti entre un propriétaire et un cocontractant doit concourir au maintien, à la conservation, à la gestion ou à la restauration d'éléments de la biodiversité ou de fonctions écologiques.

Une collectivité territoriale dotée de la compétence préservation de la biodiversité, comme la Région, peut se constituer « cocontractant ». La Région pourrait s'appuyer sur l'expertise de la fédération des conservatoires d'espaces naturels et le Cen Centre-Val de Loire pour mobiliser les propriétaires fonciers, notamment les agriculteurs et les collectivités locales. L'intérêt du dispositif ORE est de pouvoir intégrer dans un réseau régional d'espaces préservés des sites relevant d'une « biodiversité ordinaire » et pas uniquement des sites à biodiversité « remarquable ».

La Région lance l'expérimentation du dispositif ORE dès 2020 et recherchera des opérateurs locaux. Le renouvellement des Contrats de Parcs dès 2021 avec les trois PNR permettra d'insérer cette initiative sur des territoires tests au titre de la mission « d'expérimentation » des PNR.

3. Promouvoir les Parcs Naturels Régionaux

L'outil PNR permet à des territoires riches en biodiversité mais fragiles économiquement de s'organiser pour valoriser leurs atouts et faire face à leurs difficultés. Plusieurs régions naturelles du territoire régional répondent à cette définition.

C'est particulièrement le cas de la Sologne, plus grande zone Natura 2000 d'Europe, qui se trouve confrontée à l'engrillagement de ses espaces et aux ruptures de la continuité écologique.

C'est aussi le cas du sud Berry : ce territoire de la Région dominé par l'élevage et les prairies permanentes pourrait devenir un exemple de l'harmonie possible entre les activités humaines et la biodiversité. La Région Centre-Val de Loire a voté en 2018

PUBLIÉ

le financement de l'accompagnement des Pays Berry-Saint-Amandois et La Châtre-en-Berry dans leur démarche de création d'un Parc Naturel Régional.

La Région accompagnera la création d'un PNR « bocage » dans le sud Berry et une réflexion en vue d'une préfiguration d'un PNR Sologne, en complément des trois PNR existants. La Région, en lien avec les syndicats mixtes de Parcs, poursuivra également les démarches de révision et de renouvellement de chartes, celle du PNR Loire Anjou Touraine dans un premier temps, puis celles des PNR de la Brenne et du Perche.

4. Restaurer les continuités écologiques

La question des continuités écologiques est centrale pour restaurer des écosystèmes durables. La Région a financé sur son territoire la cartographie de la Trame Verte et Bleue pour l'élaboration du schéma régional de cohérence écologique (SRCE) et le SRADDET s'appuie sur cette cartographie dans ses prescriptions et préconisations. A la nécessité de rétablir les continuités aquatiques et terrestre, il convient d'ajouter la prise en compte de la trame noire en raisonnant l'éclairage nocturne, ainsi que la trame brune qui vise à préserver la continuité des sols.

La Région est d'ores et déjà engagée sur le rétablissement des continuités. En particulier, elle soutient la mobilisation des acteurs locaux contre l'engrillagement systématique de la Sologne et intervient via les CRST à travers le financement d'aménagement de restauration ou création de corridors.

En concertation avec les agences de l'eau, la Région déploie des contrats de rivière (contrats territoriaux de milieux aquatiques) en renforçant les actions les plus efficaces de reconquête de la biodiversité. Les seuils et obstacles sur les cours d'eau entravent la circulation de la faune aquatique et empêchent les migrations et sont pointés comme à solutionner dans le SDAGE. Les travaux d'effacement sont prioritaires.

Renforce avec les agences de l'Eau le volet « pollutions diffuses » des Contrats signés sur les divers bassins régionaux, avec en priorité la protection des zones de captage ;

La Région augmente son taux d'aide pour les travaux d'effacement pour le porter à 30 % (en complément de l'aide de l'Agence de l'Eau de 70%).

PUBLIÉ

5. Installer la Nature en ville et végétaliser les espaces

Il conviendrait que les constructions ou les requalifications de bâtiments ou de sites aient pour principe que la biodiversité soit équivalente ou supérieure à celle existante avant le projet. Pour ce faire, les maitres d'ouvrage sont encouragés à mobiliser des écologues dans les équipes de conception, pour proposer des projets à la hauteur des enjeux. Cela permettrait de proposer des projets intégrant l'installation de plantes grimpantes, la pose de nichoirs adaptés pour les oiseaux, les chiroptères ou les insectes, des orientations paysagères, une réflexion sur la gestion des eaux pluviales par infiltration et création de noues…

Par ailleurs la création de mares, les plantations, la végétalisation des surfaces contribuent à la fois à la biodiversité et au rafraîchissement des îlots de chaleur tout comme les cheminements verts. Il s'agit de doter les villes de véritables infrastructures vertes mais aussi de laisser ou recréer des espaces sauvages.

L'ARB pourra amener une expertise et un retour d'expériences sur ces réalisations. L'objectif est de donner à voir aux élus et aux techniciens des projets reproductibles et efficaces.

Des documents types réalisées avec l'ARB seront proposées aux acteurs locaux pour les aider à mettre en œuvre les actions en faveur de la prise en compte de la biodiversité dans leur projet d'aménagement du territoire. L'idée est d'intégrer la préoccupation « biodiversité » dès la phase de conception des projets en lui donnant une plus-value.

Les équipements ou travaux préconisés pour contribuer au développement de la nature en ville peuvent être d'ores et déjà être financés via les Contrats Régionaux de Solidarité Territoriale.

En particulier, la Région finance au taux de 40 % des espaces publics dans la mesure où ils bénéficient d'un accompagnement par un paysagiste concepteur et suivent des préconisations en matière de qualité urbaine et paysagère, de perméabilité des aménagements, de préservation de la biodiversité, de sobriété énergétique.

Les aménagements et équipements favorables à la biodiversité sur le bâti peuvent également être soutenus, au taux de 80 %, au titre du volet biodiversité des CRST, comme par exemple, pour préserver des espèces en présence, des nichoirs à oiseaux (opération soutenue dans une Copropriété à St Jean de la Ruelle), la végétalisation de façades ou de toitures, l'installation de ruches…

Afin d'inciter à une prise en compte accrue de la biodiversité dans les investissements financés par la Région, les possibilités de financements dans le cadre des CRST seront mieux mises en visibilité :

Concernant les espaces publics, un cahier de recommandations sera diffusé auprès des collectivités.

Concernant les projets immobiliers, le financement de leur volet biodiversité sera mis en valeur, et la Région indiquera les types d'aménagements et d'équipements éligibles (nichoirs, végétalisation…) avec des exemples concrets à l'appui afin de susciter davantage de projets prenant en compte la biodiversité dans la construction ou la rénovation.

Concernant la renaturation et la végétalisation des espaces urbains, dans une logique d'adaptation au changement climatique, la Région incitera les territoires à proposer des programmes globaux (études et investissement) et les soutiendra au titre du volet biodiversité des CRST, selon les modalités du cadre relatif à la trame verte et bleue.

En complément, la Région soutiendra les actions portées par les coalitions de l'ARB.

6. Développer la recherche pour faire face aux aléas climatiques

Le changement climatique a des conséquences importantes en termes de catastrophes naturelles. Les cours d'eau régionaux sont régulièrement impactés par des inondations comme par des épisodes de sécheresse. En 2016, la région était particulièrement touchée en raison d'une crue exceptionnelle du Loing et du Cosson qui a inondé le Château de Chambord. En 2019, les étiages de la Loire, du Cher et de l'Indre ont atteint un niveau historiquement bas. Les difficultés d'approvisionnement en eau potable des territoires en amont des bassins montrent notre vulnérabilité et l'importance des choix à venir. Et la survie des espèces fluviales, qui arrivent en tête des espèces concernées par l'effondrement de la biodiversité, doit être une priorité.

La Région soutient le maintien du volet biodiversité et l'insertion d'un volet recherche sur les conséquences du changement climatique dans le Plan Loire V.

La Région soutient les solutions fondées sur la nature, qu'il s'agisse de projets de recherche dans le cadre de son Appel à Projets d'intérêt régional sur la Recherche ou qu'il s'agisse d'initiatives dans le cadre du dispositif A vos ID.

PUBLIÉ

Volet Mobilisation

7. Mobiliser les entreprises et les agriculteurs

Les activités économiques régionales peuvent être sources de pollution et en particulier de perturbateurs endocriniens comme le montre l'étude menée par la Région sur ce thème. Les sources sont essentiellement dans les emballages plastiques, l'agriculture mais aussi dans la cosmétique.

Un travail de concertation avec les acteurs économiques est engagé au sein de l'ARB.

La prise en compte de l'environnement naturel ne doit plus être perçue comme une contrainte mais comme une nécessité vitale pour l'avenir. Cette prise en compte est source d'aménités non négligeables (cadre de travail, santé). Les entreprises régionales seront encouragées à s'engager dans le projet national Entreprises Engagées pour la Nature.

En agriculture au-delà du travail mené avec l'ARB, la Région soutien d'ores et déjà la labellisation HVE de niveau 3 accompagnée par la Chambre Régionale d'Agriculture.

Le soutien à l'Agriculture biologique est renforcé dans le plan bio régional complémentaire du plan Ambition bio de l'État. Ce plan comportera un volet excellence environnementale sur la biodiversité dans les fermes en Agriculture Biologique.

La Région soutient l'Union Régionale Génétique du Centre qui préserve la biodiversité domestique.

La Région met en place un plan ambitieux de soutien et de développement de l'agriculture biologique qui contient un volet biodiversité.

La région encourage la labellisation des efforts menés par le secteur agricole (HVE, bio) et économique (ETN) dans ses champs d' action : soutien de l' accompagnement des agriculteurs, plan bio, stratégie alimentation.

Elle proposera d'accroître la recherche sur les bénéfices apportés par l'utilisation de matériaux biosourcés.

Elle proposera également de s'appuyer sur l'expertise de chercheurs pour mener des expérimentations.

8. Encourager l'engagement des collectivités

Beaucoup de communes et de territoires mènent des actions en faveur de la biodiversité qui ont parfois précédé les évolutions législatives. C'est le cas des

PUBLIÉ

opérations zéro pesticide que la Région a soutenu dans ses Contrats avec les Pays et les Agglomérations avant l'interdiction d'utilisation des produits phytosanitaires par les collectivités. La Région accompagne les territoires soit avec ses partenaires comme les Agences de l'Eau dans les **Contrats Territoriaux** soit par des dispositifs spécifiques comme les **Inventaires de la Biodiversité Communale** qui sont soutenus à hauteur de 80 % dans les CRST. Ces financements peuvent concourir à l'engagement dans la démarche **Territoire Engagé pour la Nature** labellisée par l'État.

Enfin la Région soutiendra l'accompagnement des collectivités qui atteignent les objectifs régionaux en matière d'Agriculture Biologique via le label **Territoire Bio Engagé**.

La Région poursuit son appui à la mobilisation des collectivités en faveur de la biodiversité.

9. Amplifier le soutien aux initiatives pour le climat et la biodiversité

A vos ID finance les initiatives partenariales destinées à construire des projets qui portent du développement sur les territoires. Cet esprit partenarial est l'occasion de faire partager l'objectif de « biodiversité positive » et d'encourager la réalisation d'opérations concrètes sur les territoires. Les initiatives A vos ID qui s'inscriront dans cet objectif de développement de « la biodiversité positive » ainsi que celui de l'adaptation au changement climatique seront donc encouragées.

La Région propose de bonifier de 10 % le taux d'intervention de A vos ID pour les initiatives en faveur de la biodiversité et du climat soit 60%.

10. Sensibiliser l'ensemble des habitants

Associer les citoyens dans les actions liées à la biodiversité est un enjeu majeur pour réussir la sensibilisation au bien-fondé de la protection des espèces et des habitats naturels qui nous entourent.

La Région est partie prenante de la CREEDD[1] qui intervient auprès des scolaires sur les questions de durabilité. En 2020, elle suivra particulièrement le déploiement des aires terrestres éducatives (ATE) dans les écoles.

1 CREEDD : convention régionale pour une éducation à l'environnement en faveur du développement durable

Au-delà des scolaires, l'outil ORE (obligations réelles environnementales) pourra être mobilisé par les citoyens pour protéger des sites.

Par ailleurs la redéfinition des différents défis citoyens (qui consistent à accompagner aux changements de pratiques sur les thèmes énergie, déchets, biodiversité, alimentation) est en cours, avec pour objectif d'associer de nouveaux défis (biodiversité, déchets…) sous un chapeau commun de Défis de la Transition. L'accessibilité de ces défis à l'ensemble de la population en fait des outils importants de l'appropriation des enjeux.

Un défi biodiversité sera proposé dès fin 2020 dans le cadre des défis de la transition.

VI. Propositions du Président

Je vous propose d'adopter la délibération suivante :

L'assemblée plénière réunie le 3 juillet 2020,

décide :

- d'approuver le plan régional biodiversité,

- d'habiliter le Président du Conseil régional à signer les documents relatifs à cette décision ainsi que tous les actes afférents.

François BONNEAU

PUBLIÉ

ANNEXE 1

Interventions régionales au titre de la biodiversité

1. Au titre des politiques dédiées au patrimoine naturel

Le travail mené sur la connaissance a permis de publier en 2014 le **livre Rouge des habitats et espèces menacées de la région Centre-Val de Loire** et les **états des lieux régionaux de la biodiversité publiés par l'Observatoire régional de la biodiversité en 2015 et 2017**.

Concernant la **connaissance**, les associations mettent en œuvre de nombreux inventaires sur des zones ZNIEFF, Natura 2000, en lien avec des Plans Nationaux d'Actions (PNA). Ces études et inventaires font ensuite l'objet d'une valorisation par la création d'outils techniques ou de supports d'aide à la décision pour les collectivités et les aménageurs comme l'outil "Planter local" qui propose les espèces adaptées à la plantation pour chaque territoire.

Parmi les activités associatives (réunions, sorties naturalistes, conférences, expositions…) le travail de **sensibilisation du public**, des élus locaux et la participation aux débats ont une importance majeure pour la prise en compte de la problématique biodiversité dans la société.

Concernant la découverte de la biodiversité pour le grand public, le **site Internet de la Région Découverte nature** https://nature.regioncentre-valdeloire.fr/ centralise les animations et les sorties proposées via un « agenda nature ». Il s'agit de sorties encadrées par des naturalistes ou des animateurs nature.

A titre d'exemple, les Maisons de Loire agissent pour la sensibilisation du public scolaire aux richesses naturelles du fleuve Loire. Le Centre Permanent d'Initiatives pour l'Environnement Brenne Berry sensibilise les lycéens à la biodiversité de leur territoire. L'association Nature 18 propose à des adolescents un séjour chantier-nature de dix jours en immersion combinant des travaux d'entretien d'une pelouse à orchidées classée Natura 2000 et la découverte de la nature. Elles proposent depuis 2016 un catalogue annuel de formation modulaire pour la montée en compétences des acteurs de l'environnement en région.

La Région soutient également les lieux dédiés à la sensibilisation à la préservation de la biodiversité de type Maison de la nature comme par exemple la création de la Maison des espaces naturels à Ecluzelles sur la Communauté d'agglomération du Pays

PUBLIÉ

de Dreux (635 400 € accordés au titre du Contrat Régional de Solidarité Territoriale), la création de parcours de découverte du patrimoine naturel.

Outre l'approche intégrée de la biodiversité par la trame verte et bleu, la Région se mobilise **pour préserver les réservoirs de biodiversité ;** c'est à dire cibler des actions sur des territoires à haute valeur écologique, comme les réserves naturelles régionales qui bénéficient d'une réglementation de protection.

Les **réserves naturelles régionales** sont des outils réglementaires puissants et bien adaptés pour protéger le patrimoine naturel remarquable ou les espaces naturels menacés.

Les réserves naturelles régionales sont gérées prioritairement à des fins de conservation de la nature, selon une réglementation « sur mesure » et des modalités de gestion planifiées sur le long terme, validées et évaluées par des experts. Elles appartiennent pour la plupart à la catégorie IV de l'union internationale pour la conservation de la nature (UICN).

Depuis 2011, cinq réserves naturelles régionales (RNR) ont été créées et représentent en cumul une surface totale de 398 hectares. Elles correspondent à des sites écologiques ou géologiques d'intérêt régional ou présentant des espèces menacées qui figurent sur le livre rouge des habitats naturels et espèces menacés en région Centre-Val de Loire. Il est important de noter que les réserves contribuent à la valorisation touristique des territoires et constituent des supports pour promouvoir l'éducation à l'environnement.

La Réserve naturelle régionale Terres et étangs de Brenne-Massé-Foucault dans l'Indre reçoit près de 10 000 passages de visiteurs par an dont du public scolaire.

Les **Parcs naturels régionaux (PNR)** interviennent également en faveur de la biodiversité ordinaire et domestique autrefois présente avec des spécificités dans chaque territoire, mais aujourd'hui menacée ; comme les abeilles domestiques, les insectes, les oiseaux des champs, les libellules et papillons, mais aussi d'anciennes races fermières comme l'âne Grand Noir du Berry ou des variétés aujourd'hui délaissées par manque de rentabilité.

Les PNR interviennent également sur les « hots spots » régionaux en termes de milieux naturels comme les pelouses calcaires, les landes sur sols acides, les zones humides et les prairies en accord avec les exploitants et les propriétaires fonciers. Ces habitats naturels remarquables sont identifiés, recensés dans les plans des Parcs intégrés dans les notices de gestion des chartes.

Les Parcs naturels régionaux agissent en faveur des espèces emblématiques et menacées en région Centre-Val de Loire. A titre d'exemple, le PNR de la Brenne mène des inventaires et suivis sur les populations de Cistude d'Europe (tortue) et de

PUBLIÉ

Caldésie (plante aquatique). Le Râle des genêts et le Busard cendré (oiseaux) sont suivis au PNR Loire Anjou Touraine et la Chouette chevêche fait l'objet de suivis dans le PNR du Perche.

Pour coordonner au niveau régional la **lutte contre les plantes invasives**, un groupe de travail régional s'est constitué, co-piloté par le Conservatoire d'espaces naturels Centre-Val de Loire et le Conservatoire botanique national du Bassin parisien. Une liste hiérarchisée régionale de 39 espèces végétales invasives en Centre-Val de Loire a été établie et comprend 39 espèces. Cette connaissance des espèces permet d'assurer une veille et un suivi de l'évolution via la réalisation d'une cartographie de répartition des espèces sur le territoire régional, et une animation auprès des collectivités et des aménageurs pour lutter contre ces espèces.

Au niveau local, le PNR de la Brenne s'est dotée d'une « brigade d'intervention » pour lutter contre le développement des espèces exotiques envahissantes notamment présentes sur les étangs tels que la Jussie, l'écrevisse rouge de Louisiane et la grenouille taureau.

Le PNR Loire-Anjou-Touraine et le Comité Départemental de Protection de la Nature et de Environnement de Loir-et-Cher sont partenaires d'un projet européen LIFE CROAA pour préserver les espèces autochtones d'amphibiens contre la propagation d'amphibiens exotiques envahissants. Le front de colonisation du Xénope lisse est contenu à ce jour à l'extérieur du territoire régional.

Dans le cadre du Contrat de Plan Etat-Région 2015-2020 (CPER) et du Plan Loire grandeur nature IV la Région s'est engagée avec **le Conservatoire d'espaces naturels de la région Centre-Val de Loire** (CEN CVdL) à hauteur de 3,1 M€. Le CEN CVdL intervient sur près de 3 800 hectares et 133 sites et notamment sur des sites aux fonctionnalités écologiques importantes comme les forêts alluviales, les prairies, les pelouses sèches, les marais, les étangs et les grottes à chauves-souris.

L'opération « Objectif Balbuz@rd » implique quatre partenaires (ONF[2], FNE[3], LNE[4], RTE[5]) depuis 2017 pour suivre par webcam et préserver les populations de Balbuzards pêcheurs en Sologne et en forêt d'Orléans. Cette opération vise à préserver une espèce très menacée sur le territoire national mais présente en région Centre-Val de Loire.

2 Office national des forets
3 France nature environnement
4 Loiret nature environnement
5 Réseau de transport d'électricité

PUBLIÉ

2. Au titre de la politique de l'eau

Le SDAGE vise à restaurer le bon état écologique de deux tiers des masses d'eau aux horizons 2021 ou 2027 en fonction de leur degré d'altération. Pour y parvenir, la Région Centre-Val de Loire et les deux agences de l'eau Loire-Bretagne et Seine-Normandie sont engagées via le Contrat de Plan Etat-Région 2015-2020. Le budget inscrit au CPER 2015-2020 est de 17 M€ pour la Région.

Pour atteindre l'objectif de la directive cadre sur l'eau, il faut diminuer considérablement les pollutions diffuses et généraliser les opérations de renaturation des rivières afin d'atteindre le « bon état écologique » : reconstitution des méandres et du lit des cours d'eau, effacement des obstacles à la circulation des poissons et au transport des sédiments, restauration de zones inondables naturelles… Toutes ces opérations contribuent également à la consolidation de la trame verte et bleue régionale, qui en restaurant les continuités écologiques, vise à lutter contre l'érosion de la biodiversité régionale. Actuellement, 19 % des masses d'eau sont en bon état écologique en région Centre-Val de Loire. Une cellule régionale chargée de la coordination et de l'animation territoriale (CERCAT) a ainsi été déployée par la Région et intégrée à l'ARB pour apporter un appui aux territoires pour restaurer et préserver les milieux aquatiques, la ressource en eau, les zones humides, accompagner la prise de compétence GEMAPI, et l'adaptation au changement climatique en soutenant le déploiement de SAGE et de contrats de rivière. Actuellement, il y a 62 contrats de rivière sur le territoire régional, dont 27 sont opérationnels et 35 sont en cours d'élaboration. Il y a également 12 schémas d'aménagement et de gestion des eaux (SAGE).

La convention signée en 2019 entre le Conseil Régional et l'Agence de l'Eau Loire Bretagne prévoit d'aller plus loin en articulant les aides en faveur de l'agroécologie et l'amélioration de la qualité de l'eau.

3. Au titre de la politique d'aménagement du territoire

Dans le règlement des CRST la Région a introduit la nécessité d'un volume financier en faveur de l'axe biodiversité (5 % de la dotation de base des contrats initialement) reconduit lors de la réforme de 2017 et correspondant à une enveloppe d'au moins 16,5 M€ pour une génération de contrats. L'ensemble des CRST a été négocié et le volume de crédits réservé s'élève à 19 M€ et 6,2 M€ sont d'ores et déjà engagés.

Dans ce cadre, la Région soutient des opérations contribuant à maintenir et/ou développer la biodiversité régionale, notamment via l'acquisition, la renaturation, la valorisation des sites naturels identifiés dans les trames vertes et bleues locales.

La mise en œuvre de la **trame verte et bleue (TVB)** vise à enrayer la perte de biodiversité par la préservation et la restauration d'un réseau écologique fonctionnel.

PUBLIÉ

L'intégralité du territoire régional est désormais couverte par les TVB locales qui permettent d'identifier pour chaque à l'échelle des territoires de contractualisation, les réservoirs de biodiversité, les corridors écologiques, les espaces naturels « relais » et les ruptures de la continuité écologique. Afin de préciser localement les enjeux relevés par le Schéma Régional de Cohérence Ecologique, la Région a soutenu l'élaboration de TVB à l'échelle des territoires de contractualisation (soit 30 TVB) comprenant une cartographie au 1/25 000ème et un programme d'actions favorables à la préservation et à la valorisation de la biodiversité.

La Trame verte et bleue est un outil majeur d'accompagnement des collectivités pour l'aménagement de leur territoire permettant la mise en compatibilité des documents d'urbanisme locaux avec le SRADDET.
La Région intègre aussi dans le cadre des CRST des modalités et des bio-conditionnalités transversales affirmées dans le SRADDET pour maîtriser l'étalement urbain et limiter l'artificialisation des terres agricoles et naturelles. **Les signataires d'un CRST s'engagent sur un objectif de limitation des surfaces artificialisées et tout projet d'aménagement doit démontrer qu'il ne porte pas atteinte à la trame verte et bleue.**

De manière générale, toute étude spécifique permettant l'amélioration de la connaissance de **la biodiversité peut être soutenue dans le cadre des Contrats Régionaux de Solidarité Territoriale (CRST)**. Dans ce cadre, et à titre d'exemple, ont été financés : une étude sur les secteurs prioritaires à enjeux pour les chiroptères sur le PETR Centre-Cher, une étude sur les zones humides dans le Vendômois, une étude sur les corridors écologiques à l'échelle parcellaire dans le PLUi d'Agglopolys, des études sur la faune et la flore sur des sites sensibles (vallées, prairies humides…).

L'ensemble de ces données naturalistes récoltées est ensuite bancarisé sur le SIRFF (Système d'Information Régional sur la Faune et la Flore) de la région Centre-Val de Loire et sur le Système d'Information sur la Nature et les Paysages (SINP).

A noter également que les associations membres du Réseau FNE Centre-Val de Loire proposent une action "clé en main" aux communes et aux collectivités pour réaliser des **Inventaires de la Biodiversité Communale (IBC)**. Ces inventaires contribuent au volet amélioration des connaissances de la Stratégie Régionale pour la Biodiversité et représentent un outil de sensibilisation et d'aide à la décision dans les projets d'aménagement pour les collectivités.
Fin 2019, près d'une centaine de communes de la région ont réalisé un IBC dont 35 ont été financés via les Contrats Régionaux de Solidarité Territoriale pour une aide cumulée de 652 300 €.

En terme financier sur la période 2013-2019, **12,15 M€ ont été engagés** pour la biodiversité sur l'ensemble des contrats régionaux (3ième génération de CRST), l'essentiel des financements concernent des opérations liées à la mise en place de la trame verte et bleue (6,6 M€) et à la gestion alternative des espaces publics (3,6 M€). A titre d'exemple, ont été financés :

PUBLIÉ

- des opérations d'acquisition, d'aménagement, de réhabilitation ou de valorisation de sites naturels comme le « Plan mares » en Eure-et-Loir ;
- des opérations collectives de plantation de haies (« Plantons le décor » sur les territoires de Bourges et de Vierzon, « Si on plantait » sur le territoire du Berry-Saint-Amandois, plantations sur le Pays Castelroussin…) ;
- des aménagements favorables à l'accueil de la biodiversité comme la création de vergers conservatoires, l'installation de ruches pédagogiques, la pose de nichoirs sur le bâti ou dans les exploitations agricoles, l'acquisition de matériels et/ou de cheptel dans le cadre d'activités d'éco-pâturage ;
- des actions permettant de préserver la diversité génétique des espèces domestiques régionales : la préservation de la poule noire du Berry, de la poule de Contres, la création du conservatoire de l'abeille noire de Sologne, du conservatoire du châtaignier du Boischaut sud, le développement de variétés anciennes de légumes (le choux navet d'Aubigny, le haricot barangeonnier…).

4. Au titre de l'agriculture

La Région est autorité de gestion du **Programme de Développement Rural (PDR) du FEADER Centre-Val de Loire 2014-2020.** Via la mesure 7, le PDR finance des opérations de préservation et de reconquête de la biodiversité en ciblant les sites à « haute valeur naturelle » ou les sites Natura 2000.

La mesure 10 permet la mise en œuvre de Mesures Agro-Environnementales Climatiques (MAEC) sur les zones à enjeux prioritaires de la Région que sont les zones Natura 2000 et les bassins d'alimentation de captage d'eau potable prioritaires pour les SDAGE Seine Normandie et Loire Bretagne. Entre 2015 et 2018, 80 447 hectares ont été engagés en MAEC.

La mesure 11 du PDR vise quant à elle à aider les conversions et le maintien en agriculture biologique. Entre 2015 et 2018, 44 079 ha ont été aidés au titre de la conversion ou du maintien à l'agriculture biologique.

Par ailleurs, le réseau d'associations pour le développement de l'agriculture biologique que sont BioCentre et les Groupements de Développement de l'Agriculture Biologiques départementaux sont aidés pour leur travail de sensibilisation de la profession agricole pour la conversion à l'agriculture biologique, mais aussi pour la structuration des filières. Une aide d'environ 500 000 € est accordée annuellement pour la mise en œuvre du plan pour le développement de l'agriculture biologique.

Via le FEADER**, la Région accompagne et favorise la montée en puissance de l'agroforesterie** et 144 hectares sont déjà concernés. Les projets éligibles aux aides concernent des exploitations agricoles situées sur des territoires avec un fort enjeu de protection de l'eau.

Dans le cadre des Contrats Régionaux de Solidarité Territoriale (CRST), **la Région encourage la réalisation de diagnostics Biodiversité sur les exploitations**

PUBLIÉ

agricoles qui permettent d'identifier les actions à réaliser pour maintenir et développer la biodiversité ainsi que l'acquisition par les agriculteurs de matériels permettant des pratiques favorables à la biodiversité et à l'eau (des pratiques alternatives à l'utilisation de produits phytosanitaires, des techniques douces d'entretien des haies et d'éléments arborés, la protection de la faune et des économies d'eau).

La Région soutient dans cet axe des projets de recherche et l'Union des Ressources Génétiques du Centre. Via le PDR, des Mesures Agro-environnementales spécifiques sont proposées aux agriculteurs notamment pour la protection des races domestiques menacées de disparition (538 Unités Gros Bétails aidés entre 2015 et 2018) ainsi que pour les apiculteurs (19 095 colonies aidées entre 2015 et 2018).

La Région soutient l'opération Pasto'Loire, débutée il y a plus de 10 ans, aujourd'hui portée par le Conservatoire d'espaces naturels de la région Centre-Val de Loire, pour son volet environnemental, et par la Chambre d'agriculture du Loiret, pour ses volets agricole et économique. Conciliant élevage et préoccupations environnementales, cette action maintien des habitats naturels ouverts (pelouses, prairies) afin d'y préserver la biodiversité, des zones d'écoulement de crues pour la Loire, tout en valorisant une activité traditionnelle dans le contexte d'élevage d'aujourd'hui.

5. Au titre de la Recherche

La Région soutient l'innovation scientifique et technologique par le financement de projets de recherche sur la biodiversité. A ce titre, la biodiversité est une thématique sociétale prioritaire ; 18 dossiers de projets de recherche en lien avec la thématique ont été déposés pour l'appel à projets 2020.

A ce titre, le projet Valbiodiv rassemble un consortium de chercheurs, d'entreprises et d'associations réunis autour du potentiel économique de la flore régionale. La finalité est de proposer des filières économiques via des applications en médecine, en cosmétique, en industrie et en écologie des essences végétales locales, voire des essences exotiques envahissantes.

PUBLIÉ

ANNEXE 2

L'Agence régionale de la biodiversité Centre-Val de Loire (ARB) une stratégie élaborée collectivement et déclinée annuellement

L'ARB a corédigé avec ses membres en 2019 une stratégie pluriannuelle s'appuyant sur ses missions : être le centre de ressources régional sur la biodiversité, accompagner les acteurs dans les territoires, former, sensibiliser et mobiliser pour donner envie d'agir, partager la connaissance et faciliter l'action.

La Région, financeur avec l'Office Français de la Biodiversité (OFB) de cette nouvelle agence, soutient les actions prévues par l'ARB au cours de l'année 2020, à déployer sur la durée, et notamment :

- Capitaliser via son centre de ressources des outils techniques, pédagogiques, de communication, et proposer des retours d'expériences réalisées sur le territoire régional. Constituer une base d'informations pouvant répondre aux besoins du plus grand nombre (élus, techniciens, entrepreneurs, agriculteurs, enseignants, grand public…) via des retours d'expériences, des guides pratiques, des conseils pour agir et convaincre, la présentation de la biodiversité en région, des liens vers les sites de référence des acteurs régionaux notamment, les acteurs mobilisables en région… autant d'informations à partager sur ce centre de ressources lors de sa mise en ligne en 2021. Des liens sont d'ores et déjà créés entre l'ARB et le réseau Oxygène qui permet de diffuser des expériences réussies pouvant être inspirantes.

- Développer l'animation territoriale et le conseil auprès des élus, des techniciens locaux pour faire émerger des projets en faveur de la biodiversité
- Informer et mettre en réseau les territoires et les porteurs de projets avec les structures existantes et les personnes ressources. Cette animation doit permettre d'amplifier la prise en compte de la biodiversité par les acteurs locaux, partager les retours d'expériences, accompagner ou amplifier la mobilisation des crédits régionaux réservés dans les CRST, et encourager les dispositifs favorables aux constructions dites « à biodiversité positive » ou sur la nature en ville. Une approche transversale de la biodiversité dans les projets de territoire est nécessaire pour faire émerger des initiatives et mettre la biodiversité au cœur des décisions publiques (biodiversité liée au tourisme, à la culture, à l'éclairage urbain, à l'aménagement des espaces publics et des zones d'activités…).

- Déployer le dispositif national « Territoire Engagé pour la Nature » qui permet aux communes et intercommunalités reconnues de bénéficier d'un accompagnement pour la mise en œuvre de leur programme d'actions opérationnelles à trois ans.

PUBLIÉ

La valorisation des Solutions fondées sur la nature est une démarche complémentaire importante engagée en 2020, permettant de rappeler le rôle parfois irremplaçable des milieux naturels face aux **défis globaux (changement climatique, gestion des risques naturels, santé, accès à l'eau, sécurité alimentaire…).**

- Engager la conception d'un « biodiversité tour » pour permettre aux collectivités d'aller rencontrer sur place les porteurs de projets en lien avec la biodiversité, pour partage d'expérience entre maîtres d'ouvrages.

- Sensibiliser, former et communiquer sur la biodiversité afin de comprendre pour agir.

- Donner envie d'agir en faveur de la biodiversité nécessite en tout premier lieu de permettre à chacun de prendre conscience des interrelations permanentes entre nos activités et la nature. L'ARB va ainsi développer un argumentaire spécifique à chaque public, avec en 2020 « *Les mots pour convaincre* » à l'attention des collectivités, dont les décisions impactent l'ensemble du territoire. La sensibilisation doit toucher tous les publics : les scolaires avec le déploiement du dispositif national « Aires Terrestres Éducatives », le grand public avec le mois de la biodiversité, « Naturellement dehors » et le défi citoyen biodiversité…La formation et les rencontres techniques sont également nécessaires et seront déployées via le programme de formation modulaire conçu avec les associations naturalistes, et des journées thématiques (cimetière et biodiversité, solutions fondées sur la nature…).

- Porter l'animation de trois coalitions dans le cadre de l'accord COP régional.



MINISTÈRE DE LA TRANSITION ÉCOLOGIQUE

Conseil général
de l'environnement et
du développement durable

MINISTÈRE DE L'ÉCONOMIE ET DES FINANCES

MINISTÈRE DE L'ACTION ET DES COMPTES PUBLICS

Inspection générale
des finances

Paris, le 12 octobre 2021

MISSION MOYENS AIRES PROTEGEES

- QUESTIONNAIRE REGIONS -

Objet : Questionnaire Région financement des aires protégées

- ⇨ **A retourner avant le 15 novembre 2021 à**
  virginie.dumoulin@developpement-durable.gouv.fr

  benedicte.guery@developpement-durable.gouv.fr

  helene.pelosse@igf.finances.gouv.fr
- ⇨ Pour toute question technique relative au renseignement du questionnaire, contactez Hélène Pelosse (helene.pelosse@igf.finances.gouv.fr ou 06 38 24 99 74)

Réf. : Lettre de mission en date du 3 mai 2021 (résumé en annexe 1)

REGION : Occitanie

Nom, Prénom, fonction, mail et téléphone de la personne ayant rempli le questionnaire :

RIBOT Murielle

Chargée de projets milieux naturels
Murielle.ribot@laregion.fr
04 67 22 98 37

PUBLIÉ

1. Missions et compétences de la Région en matière d'aires protégées

1.1. Une ARB a-t-elle été créée ? Si oui, quel est son rôle concernant les aires protégées ?

L'ARB a été créée le 1er janvier 2019, sous le statut d'EPCE.

Elle anime le réseau des gestionnaires d'espaces naturels, dont font partie les gestionnaire d'AP. Plus récemment, et pour une durée de 6 mois, elle apporte un appui technique à la Région et la DREAL pour la territorialisation de la SNAP

1.2. Comment la Région articule-t-elle son rôle avec les autres collectivités (communes, établissements, départements) en matière de biodiversité ? Y a-t-il des obstacles à lever ? des incitations à mettre en place ?

La Région a construit la Stratégie régionale pour la biodiversité comme une stratégie de territoire, c'est-à-dire co-construite et qui constitue une feuille de route collective. Chaque partenaire (Départements notamment) a été invité à préciser ses engagements parmi ceux de la feuille de route.

Nous souhaitons aujourd'hui préciser les articulations de nos politiques avec les Départements (réunion prévue prochainement). Par ailleurs l'ARB réalise, dans le cadre du Comité des financeurs, une analyse des dispositifs Région, Départements, AE.

Nous n'avons pas d'articulation particulière avec les communes ou les EPCI (hormis ceux qui sont gestionnaire de RNR)

1.3. Estimez-vous disposer des outils et moyens nécessaires pour assurer ce chef de filat ? Comment voyez-vous évoluer rôle de chef de filat de la région en matière de biodiversité ?

Nous constatons que l'animation de la transversalité en interne sur le sujet de la biodiversité peine à avancer, d'une part pour des raisons RH de notre côté (plan de charge) mais également pour des raisons de disponibilité des collègues. Clairement les charges de travail contraignent fortement le travail en transversalité.

1.4. Pour les régions d'outre-mer, merci d'indiquer les spécificités et difficultés particulières auxquelles vous êtes confrontés. Si vous êtes fusionnés avec un DOM, merci de l'indiquer également

2. Identification des dépenses relatives aux aires protégées

Nous cherchons à identifier les dépenses relatives aux aires protégées (liste ci-dessous) de deux manières :

- Soit par isolation d'un un sous-montant dans votre comptabilité fonctionnelle M71 ou M57 (dont nous connaissons les catégories) qui dispose d'une granulométrie plus large (2.1.),
- Soit par lecture directe dans votre comptabilité analytique si elle dispose de cette catégorie ou d'une catégorie approchante (*ce que nous ignorons, à vous de nous le dire*) (2.2.).

PUBLIÉ

2.1. Quelles sont les dépenses globales dans votre comptabilité fonctionnelle M71 ou M57 concernant la biodiversité et la part attribuée aux aires protégées (l'objectif de cette question est d'établir une clé de répartition) ?

Votre région est-elle en M71 ou en M57 ?

La Région passera officiellement au nouveau référentiel comptable M57 au 1er janvier 2022.

Le tableau ci-dessous est la table de correspondance entre les deux comptabilités. En surligné jaune sont identifiées les catégories où les dépenses de financement des aires protégées pourraient figurer (sous votre contrôle).

A priori les dépenses relatives aux aires protégées figurent dans votre comptabilité fonctionnelle dans la fonction environnement, sous fonction 76 patrimoine naturel, et ce quel que soit le référentiel comptable. Il est possible que des montants figurent également sous plan de relance (identifier la partie concernée).

Tableau 1 : Table de correspondance M57 M71

M57	M71
FONCTION 7 – ENVIRONNEMENT	**FONCTION 7 – ENVIRONNEMENT**
70 - Services communs	70 - Services communs
71 - Actions transversales	71 - Actions transversales
72 - Actions en matière des déchets	72 - Actions en matière de déchets et de propreté urbaine
	720 - Services communs de la collecte et de la propreté
73 - Politique de l'air	74 - Politique de l'air
74 - Politique de l'eau	73 - Actions en matière de gestion des eaux
	731 - Politique de l'eau
	732 - Eau potable
	733 - Assainissement
	734 - Eaux pluviales
	735 - Lutte contre les inondations
75 - Politique de l'énergie	75 - Politique de l'énergie
	751 - Réseaux de chaleur et de froid
	752 - Énergie photovoltaïque
	753 - Énergie éolienne
	754 - Énergie hydraulique
	758 - Autres actions
76 - Patrimoine naturel	76 - Préservation du patrimoine naturel et gestion des risques technologiques
77 - Environnement des infrastructures de transport	77 - Environnement des infrastructures de transports
78 - Autres actions	78 - Autres actions
79 - Plan de relance (crise sanitaire)	79 - Plan de relance (crise sanitaire)

Vérifiez qu'une partie des dépenses des aires protégées ne figurent pas dans la catégorie 55 ou 56 selon la nomenclature comptable Action en faveur du littoral, dans la fonction 5 Aménagement des territoires.

FONCTION 5 - AMÉNAGEMENT DES TERRITOIRES	**FONCTION 5 - AMÉNAGEMENT DES TERRITOIRES ET HABITAT**
50 - Services communs	50 - Services communs
	501 – Services communs
51 - Politique de la ville	52 - Politique de la ville
52 - Agglomérations et villes moyennes	53 - Agglomérations et villes moyennes
53 - Espace rural et autres espaces de développement	54 - Espace rural et autres espaces de développement
54 – Habitat (Logement)	55 - Habitat (Logement)
	552 - Aide au secteur locatif
	553 - Aide à l'accession à la propriété
	554 - Aire d'accueil des gens du voyage
55 - Actions en faveur du littoral	56 - Actions en faveur du littoral
56 - Technologies de l'information et de la communication	57 - Technologies de l'information et de la communication
57 – Sécurité	59 - Sécurité
58 - Autres actions	58 - Autres actions
	581 - Réserves Foncières
	588 - Autres actions d'aménagement
59 - Plan de relance (crise sanitaire)	502 - Plan de relance (crise sanitaire)

Quant à la partie fonds européens, pouvez-vous identifier (ou non) la part allant aux aires protégées ?

FONCTION 6 - GESTION DES FONDS EUROPÉENS	**FONCTION 0 - SERVICES GÉNÉRAUX**
	05 - Gestion des fonds européens
61 – FSE	051 - FSE
62 – FEDER	052 - FEDER
63 – Autres	058 - Autres
630 – FEADER	0580 - FEADER
631 – FEAMP	0581 – FEAMP
64 - Plan de relance (crise sanitaire)	06 - Plan de relance (crise sanitaire)

Source : DGFIP

Le Feder contribue au financement des AP mais de manière ponctuelle, pour des actions d'investissement.

Le Feader peut également être utilisé pour des actions sur les AP relevant de la mise en œuvre de contrats N2000

Au final, nous aimerions, si cela vous est possible, que vous renseignez le tableau suivant :

Les chiffres indiqués dans le tableau sont des crédits ENGAGES (c'est-à-dire votés)

Tableau 2 : Détail des financements des aires protégées

Catégories d'aire protégée (cf. liste tableau	Montant en 2020 (k€)	Part du total du financement des AP
Réserves naturelles régionales	1 330 805	
Parcs naturels régionaux	5 273 757	
Parc nationaux	Sans objet	
Parcs naturels marins	Cf. aires marines	
Réserves naturelles nationales	Sans objet	
Réserves biologiques	Sans objet	
Arrêtés de protection préfectoraux (biotopes, habitats naturels, et géotopes)	Sans objet	
Réserves nationales de chasse et de faune sauvage	Sans objet	
Sites du conservatoire du littoral	1 104 738	
Sites du conservatoire des espaces naturels (sites acquis et gérés)	Sans objet	
Sites Natura 2000	Sans objet	
Sites RAMSAR	Sans objet	
Bien Unesco	Sans objet	
Réserve de biosphère	Sans objet	
Aire marine protégée	324 812	
Si besoin : Subventions à d'autres organismes pour gérer des AP (préciser lesquels : communes, associations etc.)		
TOTAL	8 034 112	

Source : Mission

Commentaire :

2.2. Votre comptabilité analytique (non retracée dans les systèmes d'information de la DGFIP) permet-elle d'identifier le montant affecté aux aires protégées (périmètre SNAP voir annexe 2) (voir tableau ci-dessous) ? Si non, quel est la catégorie la plus approchante et son libellé ?

Méthode : *soit il vous est possible de remplir le tableau ci-dessous, à défaut indiquez la catégorie la plus approchante dans votre comptabilité analytique du financement des aires protégées et son montant.*
Chiffres du tableau : montants réellement affectés (votés

Montant en 2020 en k€	Fonction-nement	Investisse-ment	Total
Réserves naturelles régionales	940 295	388 490	1 330 805
Parcs naturels régionaux	4 332 757	941 000	5 273 757
Parc nationaux			
Parcs naturels marins			
Réserves naturelles nationales			
Réserves biologiques			
Arrêtés de protection préfectoraux (biotopes, habitats naturels, et géotopes)			
Réserves nationales de chasse et de faune sauvage			
Sites du conservatoire du littoral	170 012	932 706	1 104 738
Sites du conservatoire des espaces naturels (sites acquis et gérés)			
Sites Natura 2000			
Sites RAMSAR			
Bien Unesco			
Réserve de biosphère			

PUBLIÉ

Montant en 2020 en k€	Fonction-nement	Investisse-ment	Total
Aire marine protégée	J		324 812
Si besoin : Subventions à d'autres organismes pour gérer des AP (préciser lesquels : communes, associations etc.)			
TOTAL			

Commentaire :
la Région ne finance pas les gestionnaires d'Aires Marines Protégées mais plutôt leurs projets.
Concernant le Parc Naturel Marin du Golfe du Lion, il n'y a eu, pour l'heure, aucune demande de soutien financier des actions qu'il porte (financées en totalité par leur budget OFB) mais plutôt des partenariats techniques/convergence de projets (exemple : réflexion sur la création de zones de protection forte).
La Région est cependant partenaire et co-financeur sur de nombreux projets portés par des acteurs du territoire.
Par exemple :

- Co-financement de projets lauréats de l'Appel à Projets annuel du Parc
- Financement de formation sur les indicateurs écosystémiques des habitats marins (GIS Posidonie réalisant ces formations auprès de tous les gestionnaires d'Occitanie)

Actions du Life Marha dont le Parc est partenaire…
Côté nomenclature, ces financements sont inclus dans 55. Actions en faveur du littoral.

2.3. Quelle est leur évolution sur les 5 dernières années depuis 2017 ?

RNR :

	2017	2018	2019	2020	2021
Fonctionnement	847 402	894 686	896 035	940 295	1 026 021
Investissement	170 535	276 018	617 880	388 490	725 814
TOTAL	1 019 954	1 172 722	1 515 934	1 330 805	1 753 856

Conservatoire du littoral

	2017	2018	2019	2020	2021
Fonctionnement	148 796	165 520	188 506	170 012	172 490
Investissement	590 989	1 321 763	829 704	932 706	145 139
TOTAL	741 802	1 489 301	1 020 229	1 104 738	319 650

PNR

	2017	2018	2019	2020	2021
Dotations	2 740 645	3 006 757	3 006 757	3 006 757	3 131 007
Fonctionnement	565 000	1 158 000	825 000	1 326 000	746 751
Investissement	501 000	399 000	895 000	941 000	417 336
TOTAL	3 806 645	4 563 757	4 726 757	5 273 757	4 295 094

Aires marines protégées

	2017	2018	2019	2020	
Fct + Inv	201 766	88 577	150 061	324 812	

PUBLIÉ

3. Quelles évolutions seraient souhaitées par la Région quant au financement des aires protégées ?

- Quels sont les outils/instruments qui vous paraitraient adaptés pour accroître les ressources relatives au financement des aires protégées ?

Notamment que pensez-vous

i) d'une fraction de la taxe d'aménagement

Les Régions ne disposent pas, à l'instar des Départements, de revenus dédiés à la protection de la biodiversité. Un tel revenu leur permettrait de mieux assurer leurs compétences. Pour autant, il s'agit d'un sujet très sensible dont les Régions ne peuvent assumer l'initiative. La posture politique en la matière est à préciser avec Régions de France.

Actuellement il y a une méconnaissance /absence de transparence sur l'utilisation de la TA. Il semblerait logique que les CD fournissent un bilan d'une part du montant perçu et d'autre part de l'utilisation de la TA. Il s'agit en effet d'une taxe dédiée.

ii) d'une taxe sur l'artificialisation des sols

sans avis : s'agit-il d'une nouvelle taxe ?

iii) d'une partie des redevances des agences de l'eau ?

Si la question est de savoir si une partie des redevances des AE devraient être affectées aux Régions, cela semble délicat et diminue d'autant les aides des AE en faveur des milieux aquatiques.

Une révision des modalités d'intervention des AE vers la gestion des zones humides qu'ils ont acquises ou des AP contenant des ZH pourrait permettre de mieux financer la gestion des ZH. En effet à ce stade l'AE RMC se limite à financer la gestion des ZH dont elle a financé l'acquisition, mais uniquement pour 1/ l'léboration du 1er plan de gestion et 2/les travaux. Elle ne prévoit pas de financer la gestion « courante ».

Quelle solution "innovante" pourrait-elle être utilisée afin d'accroître ces ressources ?

Lors du congrès UICN il a été annoncé que les aides « néfastes » à la biodiversité étaient 50 fois supérieures à celles en faveur de la biodiversité.

Une piste sérieuse (même si à moyen terme) serait de réduire drastiquement (et à terme supprimer…) ces aides et de les réaffecter aux dépenses nécessaires à la gestion des AP (+ autres dépenses en faveur de l'environnement).

Cette solution présente une certaine cohérence en matière de dépenses publiques. La notion de « financements innovants » pourrait très bien se trouver dans cette piste. Cela semble plus efficace, pérenne et moins chronophage que les solutions liées au mécénat ou même aux paiements pour services rendus.

Une autre piste pourrait être de considérer que les dépenses liées aux ETP travaillant sur la gestion des AP sont des dépenses d'investissement et non de fonctionnement. En effet, leur action « améliore le capital naturel commun », ce qui correspond à la définition d'une dépense d'investissement. Cela permettrait de ne pas inclure ces budgets dans les règles de calcul (et de plafonnement) des dépenses de fonctionnement des collectivités.

Quels sont les critères d'une gestion de qualité des aires protégées ? Vos moyens humains et d'investissement permettent-ils actuellement cette gestion ?

La Région ne gère pas d'AP en direct. Les agents du service ont en charge le suivi des SM de PNR et des gestionnaires de RN, les procédures de classement et de révision, les suivi financier,

l'instruction des autorisations… les moyens actuels du SBT permettent d'assurer le travail minimum avec le nombre actuel de PNR (3,5 ETP) et de RNR (entre 1 et 1,2 ETP) mais ne permettent pas d'assurer le même travail et le même suivi si le nombre de PNR et de RNR augmente.

Une gestion de qualité nécessite des moyens humains adaptés aux caractéristiques du site (surveillance, suivis, relation avec les acteurs et avec le public, gestion des milieux, travaux…). **L'essentiel des besoins est du fonctionnement (ETP) et non de l'investissement.**

4. Commentaires libres

Pour les RN : le financement de la gestion minimale d'une RN (personnel, actions de surveillance et d'accueil) relève de la responsabilité de l'autorité de classement. Ainsi le budget correspondant à ces missions « de base » doit être assumé par l'autorité de classement (Etat ou Région selon les RN). La recherche du mécénat ou de financements européens pour financer cette « gestion de base » n'est pas de nature à sécuriser le financement sur le long terme. Ces sources de financement peuvent être recherchées pour financer des actions supplémentaires. **Nota bene** : il s'agit ici d'un avis de service, non validé par autorité politique.

Pour les PNR, chaque partenaire doit s'engager à assurer les financements à hauteur des contributions indiquées dans les statuts des syndicats mixtes de PNR.

5. Annexe 1 – Résumé de la lettre de mission

Par lettre de mission en date du 3 mai 2021, les ministres de la transition écologique, de l'économie et des finances, de la mer, de la cohésion territoriale et de l'outre-mer ont saisi le CGEDD et l'IGF d'une mission relative aux moyens des aires protégées françaises. La nouvelle stratégie nationale pour les aires protégées (SNAP) 2030 déclinée en trois plans d'action triennaux vise en effet le classement de 30% (23,8% en 2021) des espaces maritimes et terrestres, métropolitains et ultra-marins, dont un tiers soit 10% (1,8% en 2021) en protection forte. Elle vise aussi à l'horizon 2030, une gestion de qualité des aires protégées à l'horizon 2030 (objectif 2).

Cette ambition pose la question des moyens financiers, et la SNAP a prévu « *qu'un diagnostic complet sera confié au commissariat général à l'environnement et au développement durable (CGEDD) et à l'Inspection générale des finances (IGF), afin d'améliorer la connaissance et la lisibilité des structures de coûts (fonctionnement et investissement), des budgets et ressources humaines, des modes de financements publics et privés des aires protégées et des besoins actuels et à venir du réseau d'ici à 2030. Cette étude formulera des recommandations et des propositions d'évolutions (budgétaires, fiscales, etc.) pour concourir à la couverture des besoins des gestionnaires, y compris dans une optique d'optimisation et de mise en synergie de ces différentes sources de financements sectorielles et interministérielles* ».

Il est notamment demandé dans la lettre de mission, d'évaluer les besoins nécessaires au bon fonctionnement des aires protégées (en fonction des différents niveaux de protection et des règles de gouvernance), tant en fonctionnement qu'en investissement (en intégrant les efforts du plan de relance) ; d'établir un bilan relatif aux structures de coûts (personnel, fonctionnement, investissement), aux budgets et aux modes de financement ; d'établir une cartographie des financements publics (Etat et opérateurs, collectivités territoriales, UE) et privés.

La mission a commencé ses travaux en juin 2021. Elle est composée de :

- pour le CGEDD, Virginie Dumoulin, membre permanent et Bénédicte Guery, chargée de mission ;
- pour l'IGF, Hélène Pelosse, inspectrice générale des finances.

PUBLIÉ

6. Annexe 2 – Périmètre de la SNAP

Encadré 1 : Liste des AP terrestres

- Parcs nationaux (zones de coeur et aire d'adhésion)
- Réserves naturelles
- Réserves biologiques
- Arrêtés de protection préfectoraux (biotopes, habitats naturels, et géotopes)
- Réserves nationales de chasse et de faune sauvage
- Sites du conservatoire du littoral
- Sites du conservatoire des espaces naturels (sites acquis et gérés)
- Parcs naturels régionaux
- Sites Natura 2000
- Sites RAMSAR (au titre des zones délimitées par la France en application des instruments régionaux ou internationaux)
- Biens inscrits sur la liste du patrimoine mondial de l'UNESCO (au titre des zones délimitées par la France en application des instruments régionaux ou internationaux)
- Réserves de biosphère (au titre des zones délimitées par la France en application des instruments régionaux ou internationaux)

Encadré 2 : Liste des AP marines

- Parcs nationaux ayant une partie maritime
- Réserves naturelles ayant une partie maritime et, le cas échéant, les périmètres de protection de ces réserves qui disposent d'un plan de gestion validé par le ministère en charge de l'environnement après avis du Conseil national de protection de la nature - CNPN
- Arrêtés de protection des biotopes, des habitats naturels et des sites d'intérêt géologique ayant une partie maritime
- Parcs naturels marins
- Sites Natura 2000 ayant une partie maritime
- Parties maritimes du domaine relevant du Conservatoire de l'espace littoral et des rivages lacustres
- Zones de conservation halieutiques
- Parties maritimes des parcs naturels régionaux
- Réserves nationales de chasse et de faune sauvage ayant une partie maritime
- Aires marines protégées créées en application des réglementations de la Polynésie française, du gouvernement et des provinces de Nouvelle-Calédonie et de Wallis-et-Futuna
- Aires marines ou ayant une partie marine délimitées par la France en application des instruments régionaux ou internationaux auxquels la France est partie

PUBLIÉ

Encadré 3 : Liste des AP terrestres potentielles nouvelles

Création de nouveaux outils/catégories :

- Périmètres de protection des réserves naturelles nationales après présentation en CNPN (protection forte)
- Espaces naturels sensibles (sous réserve de critères à définir lors du premier plan d'action)
- Sites acquis par les agences de l'eau (sous réserve de critères à définir lors du premier plan d'action)
- Sites classés (sous réserve de critères à définir lors du premier plan d'action)
- Outil existant ou nouveau adapté à la protection forte de forêts (protection forte)
- Aires protégées créées en application des réglementations de la Polynésie française, du gouvernement et des provinces de Nouvelle-Calédonie et de Wallis-et-Futuna (sous réserve de critères à définir lors du premier plan d'action) après présentation en CNPN

Basculement d'aires protégées en protection forte :

- Réserves nationales de chasse et de faune sauvage sous réserve de mise en place d'une gestion conservatoire dédiée
- Sites acquis par le conservatoire du littoral sous réserve de mise en place d'une gestion conservatoire dédiée
- Sites acquis par les conservatoires d'espaces naturels sous réserve de la mise en place d'une stratégie permettant de pérenniser ces acquisitions

PUBLIÉ

Région Grand-Est

Montant en 2020 en k€	Fonctionnement	Investissement	Total
Réserves naturelles régionales (moyens dédiés aux gestionnaires des RNR)	603	181	784
Parcs naturels régionaux (dotations toutes thématiques confondues dont contributions statutaires)	4 746	602	5 348
Parc nationaux			
Parcs naturels marins			
Réserves naturelles nationales			
Réserves biologiques			
Arrêtés de protection préfectoraux (biotopes, habitats naturels, et géotopes)			
Réserves nationales de chasse et de faune sauvage			
Sites du conservatoire du littoral			
Sites du conservatoire des espaces naturels (sites acquis et gérés) hors RNR	1 225	87	1 312
Sites Natura 2000 (Site N 2000 Rhin Ried Bruch animé par la Région Grand Est)	63		63
Sites RAMSAR		18	18
Bien Unesco			
Réserve de biosphère			
Aire marine protégée			
Si besoin : Subventions à d'autres organismes pour gérer des AP (préciser lesquels : communes, associations etc.)			
TOTAL	6 637	888	7 525

PUBLIÉ

PUBLIÉ

ANNEXE VI

Cartographie des financements de l'Union européenne

PUBLIÉ

PUBLIÉ

SOMMAIRE

1. SYNTHÈSE DU FINANCEMENT GLOBAL DE L'UNION EUROPÉENNE POUR LES AIRES PROTÉGÉES FRANÇAISES 1

2. LES AIRES PROTÉGÉES PEUVENT BÉNÉFICIER DE DIFFÉRENTS FONDS EUROPÉENS 3

2.1. La politique de cohésion finance les aires protégées à travers le FEDER 3

2.2. La politique agricole commune finance les aires protégées à travers le FEADER 5

2.3. La politique commune de la pêche finance les aires marines protégées à travers le FEAMPA 5

2.4. Les programmes spécifiques biodiversité : LIFE et BEST 6

2.4.1. Le programme LIFE 6

2.4.2. Le programme BEST 7

2.5. Les circuits de financement des fonds européens 9

2.5.1. Une décentralisation de la gestion des fonds européens (FEADER, FEDER) 9

2.5.2. Certains fonds sont gérés par l'État ou la Commission européenne (Life, BEST, FEAMP) 11

2.5.3. Les circuits de gestion 11

3. LES DIFFICULTÉS D'ACCÈS AUX FONDS EUROPÉENS POUR LES AIRES PROTÉGÉES 11

3.1. Un dispositif complexe et très formalisé 12

3.2. Le problème des délais de recouvrement des fonds européens 13

4. RECOMMANDATIONS 13

4.1. Mieux informer les porteurs de projet 13

4.2. Mise en place d'outils de mutualisation 13

4.2.1. Aider au montage de projets 13

4.2.2. Établissement d'un dispositif d'avances 14

4.2.3. La mise en place de "comités des financeurs" 14

4.2.4. Favoriser la saturation des taux de financement 14

PUBLIÉ

Les ressources consacrées par l'UE à l'environnement ont représenté environ 67,2 Mds €pour la période de programmation 2014-2020[1]. Ce chiffre intègre la protection de l'environnement et l'utilisation rationnelle des ressources. Les objectifs en terme d'engagements sont tenus à 102%. Le budget du cadre financier pluriannuel de l'UE 2021-27 est de 1 074 Mds e dont 30% sont annoncés comme devant servir les politiques environnementales, soit 356 Mds € et 7,5% et 10% en 2026 et 2027 comme visant la biodiversité. L'Union européenne investit donc dans l'environnement et la biodiversité, de plus en plus, à la suite de l'adoption du Pacte vert, et de stratégies telles que « De la ferme à l'assiette » ou la Stratégie européenne en faveur de la biodiversité à l'horizon 2030.

1. Synthèse du financement global de l'Union Européenne pour les aires protégées françaises

Malgré les nouvelles décisions politiques, les outils de financement des politiques européennes ne sont toujours pas directement orientés vers le financement de la politique environnementale, à l'exception de quelques fonds de petite taille (LIFE pour la biodiversité ou le Fonds de transition juste pour le climat). Les politiques environnementales demeurent donc principalement cofinancées par les différents fonds thématiques européens dédiés à la cohésion (FEDER) d'une part, et aux politiques commune de l'agriculture et de la pêche d'autre part.

Les différents fonds - pour la plupart car ce n'est pas le cas du fond LIFE pour ce qui concerne la biodiversité - sont pré-attribués à chaque pays, qui dispose d'une « enveloppe » dans laquelle il peut piocher pour financer sa politique nationale afin d'atteindre les objectifs fixés à l'échelle communautaire. Encore faut-il aller chercher les financements en question, en proposant des projets adaptés à la programmation et au format des différents fonds européens. Cet enjeu est aujourd'hui au cœur des priorités gouvernementales.

Non seulement il n'existe pas de fonds européen consacré exclusivement à l'environnement ou la biodiversité (à l'exception du fonds LIFE), mais les aires protégées ne sont pas identifiées au sein des dépenses européennes en faveur de l'environnement. Même des politiques européennes telles que Natura 2000, qui vise à protéger des espaces et des espèces, ne disposent pas d'un financement européen dédié.

La mission a donc dû rechercher dans les différents fonds européens, au sein de leurs programmations thématiques environnement, ceux qui sont attribués aux aires protégées.

Il en découle que les annonces de potentiels financements européens, même si l'on se limite à ceux attribués à la France, doivent être encore réduits thématiquement – environnement puis biodiversité – et ne représentent finalement qu'une portion congrue dans la somme des fonds européens. De plus, les priorités thématiques ne sont pas toujours celles de la biodiversité : ainsi pour le FEDER, les gestions des déchets et de l'eau étaient les deux actions majeures dans le cadre de l'objectif thématique environnement pour 2014-2020, et non la biodiversité.

En France, dans le domaine environnement-biodiversité, les projets financés par les fonds européens concernent notamment :

- la mise en œuvre du réseau Natura 2000 ;
- la trame verte et bleue ;
- la stratégie de création des aires protégées ;

[1] Rapport de la Commission européenne au Parlement européen, au Conseil, au Comité Economique et Social Européen et au Comité des régions sur les Fonds structurels et d'investissement européens 2014-2020 du 28 avril 2021.

- la mobilisation de tous les secteurs pour assurer l'efficacité écologique des politiques et des projets publics-privés.

Les fonds européens sont attribués par période de 6 ans, mais restent mobilisables au-delà de la période affichée : ainsi, des projets sont encore financés actuellement par le programme 2014-2020. De plus, les programmes peuvent poursuivre le financement de projets du programme précédent.

Tableau 1 : Fonds européens susceptibles de contribuer au financement des aires protégées en France pour la programmation 2021-2027

Fonds	Montant prévu dans le CFP 2021-2027 en Mds€	Dont nature et biodiversité en M€	Commentaires
FEDER	9,1	100/an	Veille, préservation / restauration sites naturels, adaptation au changement climatique (solutions fondées sur la nature), valorisation du patrimoine naturel, renaturation (friches, villes) Actions interrégionales massifs et fleuves
Interreg	1,1	?	
FEADER	14	200/an	Mesures Agro-environnementales et climatiques à enjeu EAU & BIODIVERSITÉ visant le changement des pratiques des exploitants agricoles, animés par des opérateurs en fonction des enjeux locaux Gestion des espaces naturels NATURA 2000 : animation et contrats Autres mesures favorables : mesures de verdissement du 1er pilier et conversion agriculture biologique
FEAMPA	0,6	20/an	Protection et restauration des écosystèmes marins et littoraux (dont Natura 2000) (OS 1.6) Innovation pour limiter impact pêche sur le milieu marin (OS 1.6) Lutte contre les déchets issus de la pêche et l'aquaculture en mer et sur le littoral (OS 1.6) Connaissance du milieu marin (OS 4.1) Collecte de données (OS 1.4) / partenariat scientifiques-pêcheurs (OS 1.1)
FRR	40		Plan de relance UE
LIFE	5,4[2]		Projets pilotes, communications, étude, achats de terrain, soutien à la mise en œuvre de Natura 2000
dont BEST	Non précisé à ce stade		Outre-mer – Programme de 11,2 M environ sur 2014-2021

Source : Séminaire « Consolider le financement des aires protégées : la mobilisation des financements européens » mai 2021 / Webinaire du 16 décembre 2021 « Présentation des crédits européens et nationaux en faveur de l'eau et de la biodiversité » ANCT/DEB-MTE / Site OCTA.

[2] Il s'agit du montant global du programme LIFE qui n'est pas une enveloppe pays.

Tableau 2 : Fonds européens attribués aux aires protégées dans la programmation 2014-2020

Financements européens	Programme 2014-2020	Montants annuels
FEDER	81 900 728 €	11 700 104 €
FEADER	96 063 518 €	13 723 360 €
FEAMP	11 508 980 €	1 644 140 €
FEAMP hors navires	7 578 998 €	1 082 714 €
LIFE	64 819 809 €	9 259 973 €
BEST	1 603 348 €	229 050 €
TOTAL	254 293 035 €	36 327 576 €
TOTAL hors navires	**250 363 053 €**	**35 766 150 €**

Source : mission sur la base des sources listées en partie 2.

2. Les aires protégées peuvent bénéficier de différents fonds européens

Les fonds européens peuvent cofinancer des aires protégées en France à travers plusieurs programmes : le FEDER dans le cadre de sa priorité thématique environnement et Interreg (pour les espaces naturels transfrontaliers)[3], le FEAMPA (pour les aires protégées en mer ou mixte), le FEADER (surtout Natura 2000), le programme LIFE et BEST (uniquement outre-mer). Ces fonds ne sont pas cumulatifs : un seul type de financement européen par projet.

2.1. La politique de cohésion finance les aires protégées à travers le FEDER

Le fonds européen de développement régional (FEDER) a pour vocation de renforcer la « *cohésion économique et sociale dans l'Union européenne en corrigeant les déséquilibres entre ses régions* ». Une concentration thématique indique les priorités politiques de l'Union européenne pour l'utilisation de ces fonds : « l'investissement pour l'emploi et la croissance » et « la coopération territoriale européenne ».

Au cours de la période de programmation 2014-2020, l'Union a affecté 199 Mds€ au FEDER. En 2021, l'Union a entamé une nouvelle période de programmation pluriannuelle 2021-2027 pour laquelle quelques 200,36 Mds€ sont affectés au FEDER. Les deux objectifs actuels du FEDER demeurent, avec en tête de la liste des priorités le soutien à l'innovation, à l'économie numérique et aux PME au moyen d'une stratégie de spécialisation intelligente (OS 1) et une économie plus verte, sobre en carbone et circulaire (OS 2).

En France, pour la période 2014-2020, le FEDER représentait 8,4 Mds€ consacrés à l'objectif « investissement pour la croissance et l'emploi », intervenant principalement sur des thématiques éloignées des enjeux environnementaux en dehors de la transition climatique et de la prévention des risques. Dans le cadre du nouveau programme financier 2021-2027, la vocation environnementale du FEDER est renforcée et on annonce 100 M€/an sur les 9,1 Mds€ attribués à la France pour la biodiversité.

[3] Interreg est la politique de coopération territoriale européenne dont l'objectif vise à résoudre les problèmes transfrontaliers et à développer conjointement le potentiel des différents territoires au moyen de trois éléments : la coopération transfrontalière, la coopération transnationale et la coopération interrégionale. La mission n'a pas trouvé d'attribution de fonds Interreg en lien avec les aires protégées et ce fonds n'est donc pas traité dans cette annexe.

Dans les faits, le FEDER apparait comme l'un des principaux pourvoyeurs de financements européens pour la biodiversité et les aires protégées, en s'appuyant sur son caractère territorialisé qui permet de financer des projets portés par les collectivités et leurs établissements publics. Il est néanmoins très difficile d'évaluer précisément le montant financier attribué aux aires protégées en son sein : ces financements ne sont pas identifiés. La mission a donc procédé, sur l'ensemble des projets financés par le programme 2014-2020[4], à une sélection des projets en fonction d'une part des priorités thématiques (biodiversité, tourisme, eau, Natura 2000) et d'autre part des porteurs de projet, en sélectionnant notamment les gestionnaires d'espaces naturels. Le résultat présenté dans le tableau 3 est donc sujet à caution, mais donne une idée de la part des financements FEDER dans le financement des aires protégées en France.

Tableau 3 – Montants FEDER aires protégées (programme 2014-2020)

Programmes opérationnels PO	Montant UE	Total des dépenses éligibles
PO Auvergne 2014-2020	5 678 605 €	10 351 464 €
PO Bourgogne 2014-2020	3 765 574 €	9 562 527 €
PO Champagne Ardenne 2014-2020	6 332 283 €	14 034 608 €
PO Franche-Comté et massif du Jura 2014-2020	966 270 €	2 477 824 €
PO Guadeloupe 2014-2020	1 456 577 €	1 947 226 €
P0 Ile-de-France et Bassin de Seine 2014-2020	1 230 000 €	2 738 325 €
PO Languedoc-Roussillon 2014-2020	3 155 016 €	8 834 100 €
PO Lorraine et massif des Vosges 2014-2020	4 730 492 €	16 711 049 €
PO Martinique 2014-2020	619 733 €	1 115 648 €
PO Midi-Pyrénées et Garonne 2014-2020	2 584 506 €	5 519 514 €
PO Nord-Pas de Calais 2014-2020	5 679 810 €	12 689 078 €
PO Pays de la Loire 2014-2020	7 811 907 €	17 525 874 €
PO Picardie 2014-2020	4 533 416 €	14 566 813 €
PO Provence Alpes Côte d'Azur 2014-2020	2 863 347 €	5 763 416 €
PO Réunion 2014-2020	1 128 685 €	1 612 407 €
PO Rhône-Alpes 2014-2020	5 223 867 €	7 560 231 €
PO Interrégional du Massif des Alpes 2014-2020	8 531 716 €	18 646 339 €
PO Interrégional Loire 2014-2020	4 221 145 €	15 518 167 €
PO Interrégional FEDER Pyrénées 2014-2020	85 700 €	171 535 €
PO Interrégional Rhône-Saône 2014-2020	2 560 340 €	5 608 256 €
PO Interrégionnal Massif Central 2014-2020	8 741 739 €	18 355 885 €
Total général	81 900 728 €	191 310 286 €

Source : Liste projets ANCT[5]

On remarque que les régions n'intègrent pas la priorité aires protégées de la même manière dans leur programmation FEDER.

[4] L'ANCT (Agence nationale des territoires) publie sur son site internet l'ensemble des projets financés par le FEDER et le FEAMP.

[5] https://www.europe-en-france.gouv.fr/fr/ressources/liste-des-operations-feder-fse-iej-2014-2020

2.2. La politique agricole commune finance les aires protégées à travers le FEADER

Le fonds européen agricole pour le développement rural intervient dans le cadre de la politique de développement rural. Il s'agit du second pilier de la politique agricole commune (PAC) : « *il contribue au développement des territoires ruraux et d'un secteur agricole plus équilibré, plus respectueux du climat, plus résilient face au changement climatique, plus compétitif et plus innovant* ».

Pour la période 2014-2020, la France est l'État membre qui s'est vue allouer l'enveloppe FEADER la plus conséquente pour le soutien au développement rural : 11,4 Mds d'euros. Les montants de la prochaine PAC ne sont pas encore totalement arbitrés.

Il peut intervenir en co-financement sur les thématiques suivantes :

- L'installation des jeunes agriculteurs,
- Les paiements en faveur des zones soumises à des contraintes naturelles ou à contraintes spécifiques,
- Les mesures agro-environnementales et climatiques,
- Le soutien à l'agriculture biologique et les paiements au titre de Natura 2000 et de la directive cadre sur l'eau,
- Les investissements dans les secteurs agricole, agroalimentaire et forestier.

Il est très difficile d'évaluer le montant financier attribué aux aires protégées en son sein car ces financements ne sont pas identifiés. L'enveloppe de FEADER consacrée aux MAEC entre 2015 et 2022 serait d'environ 200 M€ par an. La mission a donc extrait les financements FEADER Natura 2000 réalisés sur la période 2014-janvier 2022.

Tableau 4 – Financements FEADER Natura 2000

	Somme EJE	Somme EJ part principale	Somme contrepartie FEADER	Somme total engagé (EJE + EJ)
Animation	11 801 412 €	42 486 103 €	66 937 033 €	121 224 548 €
Contrats Natura 2000	1 973 945 €	16 075 745 €	23 221 157 €	41 270 847 €
Elaboration DOCOB	395 097 €	4 040 064 €	5 905 328 €	10 340 489 €
Total général	**14 170 454 €**	**62 601 912 €**	**96 063 518 €**	**172 835 884 €**

Source : Liste projets fournie à la mission par le MAA (décembre 2021).

2.3. La politique commune de la pêche finance les aires marines protégées à travers le FEAMPA

Le FEAMPA[6] contribue à atteindre les objectifs de la stratégie nationale de la mer et du littoral pour la protection du milieu, la valorisation des ressources marines et la gestion intégrée et concertée des activités liées à la mer et au littoral, en adéquation avec l'Agenda européen et ses instruments financiers.

Pour la période 2014-2020, la France bénéficiait d'une enveloppe globale de **588 M€** de crédits du FEAMP. Ce budget permettait d'intervenir sur différentes priorités :

- encourager une pêche durable, innovante et compétitive,

[6] Le FEAMP de la période 2014-2020 a été rebaptisé FEAMPA pour la période 2021-2027.

- encourager une aquaculture durable, innovante et compétitive,
- encourager la mise en œuvre de la politique commune de la pêche,
- améliorer l'emploi et renforcer la cohésion territoriale,
- encourager la commercialisation et la transformation des produits de la pêche et de l'aquaculture,
- encourager la mise en œuvre de la politique maritime intégrée.

Néanmoins, et alors qu'il s'agit d'un enjeu identifié comme prioritaire dans le programme d'intervention, la part du FEAMP qui finance les questions environnementales, et plus encore la préservation des écosystèmes marins, est faible. Les réalisations montrent une prépondérance de la thématique connaissance et analyses des risques pêche dans les zones Natura 2000. La thématique « impacts de la pêche sur les écosystèmes » apparait très mineure dans les réalisations. L'action 80.1 b qui vise la protection et gestion des AMP s'établie à 1,77 M d'euros dans la maquette PO, soit moins d'1% du budget total du FEAMP.

Comme pour le FEDER, la mission a procédé à un choix des projets pouvant être rattachés au cofinancement des aires protégées, un choix thématique et lié à la personne publique bénéficiaire des fonds (gestionnaires d'aires protégées, OFB, Ministère de la transition écologique, IFREMER). La mission a fait le choix d'intégrer dans le montant présenté dans le tableau 5 les fonds FEAMP attribués à l'achat de navires de surveillance maritime (catégorie 3), tout en choisissant de réduire ces montants au tiers de leur valeur, la surveillance étant très majoritairement destinée au contrôle des pêches et ne se produisant donc pas toujours dans les aires marines protégées.

Tableau 5 – Financements FEAMP 2014-2020

Priorités de l'UE FEAMP	Montant Contrepartie EJ FEAMP	Déduction 2/3 achat navires
1- Pêche durable	1 918 788 €	1 918 788 €
2- Aquaculture	567 928 €	567 928 €
3- Régalien (contrôle PCP)	13 303 461 €	3 991 038 €
4- Cohésion territ	284 724 €	223 667 €
6- Po maritime intégrée	4 807 558 €	4 807 558 €
Total général	**20 882 459 €**	**11 508 980 €**
Total hors priorité 3	**7 578 998 €**	**7 517 941 €**

Source : Liste projets ANCT[7]

2.4. Les programmes spécifiques biodiversité : LIFE et BEST[8]

2.4.1. Le programme LIFE

Le programme LIFE est spécifiquement dédié aux politiques environnementales de l'UE. Il a 2 sous-programmes :

Nature et biodiversité dont l'objectif est d'enrayer la perte de biodiversité, de soutenir le réseau Natura 2000 et le cadre d'action prioritaire, et d'intégrer les objectifs liés à la nature et à la biodiversité dans d'autres politiques et programmes de financement ;

L'Atténuation du changement climatique et l'adaptation en cofinançant des projets qui soutiennent la stratégie d'adaptation de l'Union européenne.

[7] https://www.europe-en-france.gouv.fr/fr/ressources/liste-des-operations-du-programme-national-feamp-2014-2020

[8] Biodiversity and Ecosystem Services in Territories of European Overseas

Dans le segment nature et biodiversité, les thématiques soutenues par le programme sont :

- Priorités 1 : espèces et leurs habitats ;
- Priorité 2 : contribuer à la stratégie biodiversité de l'Union européenne pour 2030.

Pour sélectionner les projets LIFE (présentés dans le tableau 6), la mission a utilisé les critères de choix suivants : les projets attribués à la France devaient concerner spécifiquement une aire protégée au sens de la SNAP. Par ailleurs, le calendrier des projets sélectionné est celui du programme LIFE 2014-2021, une nouvelle attribution de financements ayant eu lieu le 25 octobre 2021, dans le cadre du programme financier 2014-2020.

2.4.2. Le programme BEST

Depuis 2011, le « programme BEST » est une facilité de financement pour des actions de terrain à petite et moyenne échelle dans les pays et territoires d'outre-mer (PTOM[9]) de l'UE. Il vise la promotion de la conservation et l'usage durable de la biodiversité et des services écosystémiques en Europe et compte à ce jour 153 projets financés pour un montant total de 17,7 M d'euros. Pour la France, cela concerne les Territoires d'Outre-Mer.

L'action préparatoire BEST (BEST PA) a fourni un capital d'amorçage pour l'initiative BEST et a permis le financement de 16 projets via 2 appels à propositions (BEST I-2011 et BEST II-2012) dont les outre-mer français ont bénéficié (voir tableau suivant). Le projet BEST a fait l'objet d'un partenariat avec l'AFD qui a investi 800 000 euros pour soutenir 2 projets sur la liste de réserve fin 2012. Un autre partenariat a été mis en place avec l'UICN (BEST III) afin de développer les 7 profils régionaux des PTOM européens et d'entamer les coopérations avec les autorités régionales. A partir de 2019, les programmes LIFE4BEST et BEST 2.0+ ont pris le relais permettant de couvrir 40 projets dans les ORs et 23 dans les OCTs.

Le programme prévoit un co-financement qui peut potentiellement atteindre 95% de fonds européens[10]. Il fonctionne par un système de bourses allant de petits projets (moins de 50 000 euros) à de plus grands projets (entre 100 000 et 400 000 euros) susceptibles de se dérouler entre 12 et 36 mois. Les projets concernent la protection des espèces, la restauration des écosystèmes, la lutte contre le changement climatique, le développement durable et les services écosystémiques, la coopération et les aires protégées. Ces dernières ne représentent néanmoins que 17 projets dans l'ensemble. La mission a cependant inclus dans le tableau 6 recensant les projets français cofinancés, des projets mis en place par des gestionnaires d'aires protégées, et des projets dont les espaces concernés n'ont pas le statut d'aires protégées au sens de la SNAP.

[9] Les PTOM sont divisés entre les ORs (EU Outermost Regions) et les OCTs (EU Overseas Countries and Territories).
OCTs français : Saint Pierre et Miquelon, Saint Barthélémy, TAAF, Nouvelle Calédonie, Polynésie française, Wallis et Futuna.
ORs français : Guadeloupe, Martinique, Guyane, Saint Martin, la Réunion, Mayotte.

[10] Certains projets apparaissent néanmoins comme étant financés à 100%.

Annexe VI

Tableau 6 – Financements LIFE 2014-2020 – Aires protégées

Nom du projet	Aire protégée	Date	Montant total	Montant UE
LIFE14 NAT/FR/000885 LIFE SIRENIA	Parc national de Guadeloupe	01/09/2015 - 31/01/2021	5 927 481	3 556 488
LIFE14 NAT/FR/000050 LIFE GYPCONNECT	Sites Natura 2000 (31)	01/09/2015 - 31/07/2022	5 631 742	4 157 440
LIFE14 NAT/FR/000290 LIFE BioCorridors	PNR des Vosges du Nord	01/02/2016 - 31/12/2021	3 611 735	2 167 041
LIFE14 NAT/FR/000669 LIFE Baie de l'Aiguillon	PNR Marais Poitevin	01/01/2016 - 31/12/2020	2 317 727	1 390 636
LIFE15 NAT/FR/000864 LIFE CROAA	Sites Natura 2000 (3)	01/09/2016 - 31/08/2022	3 430 179	2 058 107
LIFE15 CCA/FR/000021 LIFE FORECCAsT	Syndicat Mixte d'Aménagement et de Gestion du PNR Haut Languedoc	01/07/2016 - 01/07/2020	1 314 330	788 598
LIFE16 NAT/FR/000593 LIFE HABITATS CALANQUES	Région Sud (PN des Calanques)	01/07/2017 - 31/12/2022	3 862 925	2 317 755
LIFE16 CCA/FR/000131 LIFE Ad'Apto	Conservatoire du littoral	15/10/2017 - 31/12/2022	6 728 520	3 161 436
LIFE16 NAT/FR/000872 LIFE VISON	Sites Natura 2000 (9)	01/09/2017 - 30/11/2022	3 954 587	2 918 688
LIFE16 IPE/FR/000001 LIFE IP Marine Habitats	OFB (sites Natura 2000 en mer)	01/11/2017 - 31/12/2025	22 295 164	12 897 174
LIFE17 CCA/FR/000089 LIFE #CC #Naturadapt	RNF	02/07/2018 - 31/07/2023	4 214 814	2 526 456
LIFE17 NAT/FR/000007 LIFE Avaloirs	PNR Normandie Maine	01/09/2018 - 31/08/2023	2 664 198	1 598 518
LIFE17 NAT/FR/000519 LIFE SALLINA	Sites natura 2000	02/07/2018 - 31/08/2023	4 890 137	2 934 082
LIFE18 NAT/FR/000698 LIFE VALBONNE	Min des armées (sites Natura 2000)	01/09/2019 - 31/08/2026	4 577 483	3 433 111
LIFE18 NAT/FR/000906 LIFE + ANTHROPOFENS	CEN Picardie (sites Natura 2000)	01/11/2019 - 31/12/2025	18 684 201	11 210 161
LIFE18 GIE/FR/001029 LIFE NATURARMY	Min des arméees Sites Natura 2000	01/09/2019 - 31/12/2023	2 683 507	1 475 927
LIFE19 NAT/FR/000728 LIFE DORDOGNE	EPIDOR (sites Natura 2000)	01/09/2020 - 30/04/2026	8 830 082	5 298 049
LIFE19 NAT/FR/000258 LIFE Armorican heaths	PNR Armorique	01/01/2021 - 31/12/2025	1 647 910	988 745
LIFE20 NAT/FR/001553 LIFE GYPRESCUE	Syndicat mixte du Parc naturel régional de Corse	01/10/2021 - 30/06/2025	3 152 116	1 923 681
LIFE20 NAT/FR/000080 LIFE SOS Crau Grasshopper	Sites Natura 2000 (3)	01/09/2021 - 30/09/2025	1 919 745	1 151 863
LIFE20 NAT/FR/001515 LIFE TERRA MUSIVA	Sites Natura 2000	01/09/2021 - 01/09/2026	6 106 375	4 579 781
TOTAL Projets			**106 885 735**	**64 819 809**

Source : Liste projets site de la Commission européenne[11]

[11] https://webgate.ec.europa.eu/life/publicWebsite/search

Tableau 7 – Financements BEST – Aires protégées

Territoire d'OM concerné	Aire protégée	Programme BEST	Bourse accordée	Total budget	Taux de co-financement	Calendrier
Guyane	Parc amazonien	BEST PA	127 375 €	218 536,00 €	42%	Juillet 2012 - Juillet 2014 (24 mois)
Guyane, Caraïbes, Pacifique	Conservatoire du littoral + ATEN	BEST PA	331 265 €	348 700 €	5%	Novembre 2013 - 2016 (36 mois)
La Réunion, Mayotte	ONF	BEST 2.0	121 555 €	127 952 €	5%	Février 2012 - Août 2013 (18 mois)
TAAF	Projet en partenariat avec UK - aires marines	BEST PA	287 308 €	302 429 €	5%	Juin 2013 - Août 2015 (27 mois)
Nouvelle Calédonie	ADECAL (Administration de l'Agence de développement économique de la Calédonie)	BEST PA	497 604 €	1 596 076 €	69%	Mars 2012 - 2014 (24 mois)
Guyane, Antilles	Plusieurs MPA's	BEST PA	331 265 €	348 700 €	5%	Juillet 2012 – 2016 (48 mois)
Nouvelle Calédonie, Wallis et futuna, Polynésie	Aires marines protégées de toute la zone	BEST PA II	500 000 €	904 453 €	45%	Janvier 2013 - Septembre 2015 (33 mois)
Total pré-2014			**2 196 372 €**			
Nouvelle Calédonie	CEN Nelle Calédonie	BEST 2.0	377 435 €	416 301 €	9%	Mai 2016 – Avril 2019 (36 mois)
Nouvelle Calédonie, Wallis et futuna, Polynésie	Mise en place d'AP sur toute la zone (Secretariat of the Pacific Regional Environment Programme SPREP)	BEST 2.0	399 897 €	440 997 €	9%	Mai 2016 – Novembre 2018 (31 mois)
Nouvelle Calédonie, Wallis et futuna	Institut de Recherche pour le Développement (IRD)	BEST 2.0	400 000 €	810 112 €	51%	Juillet 2016 – Juin 2019 (36 mois)
Nouvelle Calédonie	site UNESCO Touho	BEST 2.0	48 108 €	48 108 €	0	Décembre 2017 - Novembre 2018 (12 mois)
TAAF	TAAF	BEST 2.0	74 370 €	74 370 €	0%	Janvier 2018 – Décembre 2018 (12 mois)
Polynésie	Aires marines éducatives	BEST 2.0	49 968 €	49 968 €	0%	Janvier 2018 - Décembre 2018 (12 mois)
TAAF	French Southern and Antarctic Lands, Amsterdam & St Paul islands	BEST 2.0	99 657 €	163 366 €	39%	Février 2018 - Janvier 2019 (12 mois)
Martinique	Parc volcanique du SO	BEST RUP	23 979 €			Avril 2018 – Mars 2019 (12 mois)
Mayotte	Captages d'eau potable	LIFE4BEST	50 000 €			Juillet 2020 – Août 2021 (14 mois)
La Réunion	Parc national de la Réunion	LIFE4BEST	39 939 €			Juillet 2021 – Août 2022 (14 mois)
Guyane	Site Ramsar Pripris de Yiyi	LIFE4BEST	39 995 €			Juillet 2021 – Août 2022 (14 mois)
Total 2014-2020			1 603 348 €			
Total			3 799 720 €			

Source : Brochure BEST Initiative – Commission européenne, AFD, OFB.

2.5. Les circuits de financement des fonds européens

2.5.1. Une décentralisation de la gestion des fonds européens (FEADER, FEDER)

Une partie des fonds européens sont gérés directement au sein des États membres par des autorités de gestion ; en France, ce sont les Régions pour le FEDER et le FEADER.

Les modalités de l'octroi et de l'utilisation à venir des fonds du FEDER sont déterminées dans les **accords de partenariat**, qui sont des documents stratégiques élaborés par chaque État membre ; en France, cela est fait en partenariat avec les Régions.

De même, les régions sont désormais « autorités de gestion du FEADER » et, à ce titre, elles décident, après consultation de l'ensemble des acteurs concernés, du contenu des programmes de développement rural (PDR) et des mesures à mettre en œuvre. Il y a identification des opérateurs en charge de l'animation des Projet Agro-Environnementaux et Climatiques (PAEC) par le conseil régional, puis identification des bénéficiaires. Les demandes d'aide sont formulées dans les dossiers PAC par les bénéficiaires.

S'agissant des Mesures Agro-Environnementales et Climatiques (MAEC), les régions s'appuient sur le document de cadrage national (DCN) établi par l'État en concertation avec les partenaires qui décrit les cahiers des charges des MAEC. L'État est chargé de la négociation avec la Commission Européenne, afin que les MAEC puissent être mobilisées par les régions. Chaque région a identifié et justifié les enjeux environnementaux de son territoire dans son PDR régional et défini les zones dans lesquelles les MAEC peuvent être ouvertes au regard de ces enjeux.

Au sein de ces zones, des appels à projets sont lancés pour que des opérateurs de territoire manifestent leur intérêt de mettre en place des MAEC. Il peut s'agir, par exemple, d'une Chambre d'agriculture pour ouvrir une MAEC de maintien de l'élevage dans une zone déterminée, d'un syndicat d'eau pour construire une MAEC d'amélioration de la qualité de l'eau sur un captage, ou encore d'un Parc naturel régional pour élaborer une MAEC de maintien de la biodiversité sur un territoire Natura 2000. Peuvent être opérateurs toutes les structures ayant les compétences environnementale et agronomique et pouvant porter un projet agro-environnemental et climatique (PAEC) sur un territoire identifié. Ces opérateurs élaborent des PAEC qui détaillent notamment les MAEC proposées aux agriculteurs et l'animation prévue pour aider les agriculteurs à souscrire une MAEC et à réussir leurs engagements. Les PAEC les plus ambitieux sont retenus par la commission régionale. Dès lors, les opérateurs débutent l'animation auprès des agriculteurs du territoire.

Leur rémunération est fondée sur les surcoûts et manques à gagner qu'impliquent le maintien ou le changement de pratiques. Le montant d'aide calculé par hectare et par an est versé en contrepartie d'un certain nombre d'obligations définies dans un cahier des charges. Les montants d'aide sont, à titre indicatif, compris entre 50 et 900 euros à l'hectare.

L'État apporte un cofinancement de 25%, auquel s'ajoutent d'autres financeurs, en particulier les collectivités (Communes, Départements, Régions) ou les Agences de l'eau. Ces financements s'additionnent à la contribution européenne au titre du FEADER.

Trois types de mesures sont proposés :

- des mesures systèmes : le cahier des charges s'applique sur la totalité ou presque de l'exploitation ;
- des mesures localisées : à l'image des anciennes MAE territorialisées, ces mesures sont constituées d'engagements pris sur les parcelles où sont localisés les enjeux ;
- des mesures de protection des ressources génétiques : protection des races menacées de disparition (PRM), préservation des ressources végétales (PRV), amélioration du potentiel pollinisateur des abeilles domestiques pour la préservation de la biodiversité (API).

La nouveauté de cette programmation réside dans les 4 mesures systèmes d'exploitation:

- systèmes d'exploitation herbagers et pastoraux individuels ;
- systèmes d'exploitation herbagers et pastoraux collectifs ;
- systèmes d'exploitation polyculture-élevage ;
- systèmes d'exploitation de grandes cultures.

Le catalogue des mesures localisées a également été étoffé, avec notamment la mise en place d'une MAEC visant la préservation des sols.

2.5.2. Certains fonds sont gérés par l'État ou la Commission européenne (Life, BEST, FEAMP)

En France, le programme opérationnel FEAMP est géré par la Direction des Pêches Maritimes et de l'Aquaculture (DPMA) du Ministère en charge de l'agriculture. La gestion d'une partie des mesures du FEAMP peut être confiée aux conseils régionaux littoraux.

Le programme LIFE est en gestion directe par la Commission EU via une agence dédiée qui était EASME, et est désormais CINEA[12]. Pour le programme BEST, il était géré jusqu'à présent par la DG environnement de la Commission européenne, mais l'appel à projet 2021 est désormais intégré dans le cadre de l'agence CINEA.

Des appels à proposition sont lancés. Un point de contact national existe au MTE pour accompagner les porteurs de projet.

2.5.3. Les circuits de gestion

Si les fonds européens peuvent être attribués au fil de l'eau, le mode de financement fonctionne le plus souvent par appels à projet qui sont lancés par les autorités de gestion des programmes, qu'elles soient les Régions, l'État ou la commission européenne. Les appels à projet peuvent aussi être lancés par des autorités infra-régionales dans le cadre de dispositifs territoriaux.

Tous les projets doivent être co-financés à l'échelle nationale. Le taux de cofinancement varie en fonction des fonds européens et du niveau de développement de la région dans laquelle se déroule le projet.

Tableau 8 – Taux de co-financement

Fonds européens	Taux de co-financement	Motif
FEDER	De 50% à 85%	Niveau de dvt de la Région concernée
FEADER	De 20% à 85%	Niveau de dvt de la Région concernée
FEAMP	De 50% à 75%	Fixé dans le PO
LIFE	De 60% à 75%	75% pour les espèces et habitats prioritaires
BEST	De 95% à 100%	

Source : site Toute l'Europe.[13]

Ce cofinancement peut être apporté par un autre co-financeur qui n'est pas le porteur de projet (Région, Département, État, Agences de l'eau, OFB, AFD). Cela nécessite donc d'organiser la collecte de fonds auprès des financeurs nationaux.

Enfin, le remboursement se fait à postériori, sur factures et preuves de réalisation. Il y a donc un décalage entre le lancement du projet et la mise à disposition des fonds européens.

3. Les difficultés d'accès aux fonds européens pour les aires protégées

Dans l'ensemble des enquêtes réalisées par les autorités de pilotage ou de contrôle, il ressort que le recours aux fonds européens reste très complexe et très consommateur d'ingénierie par les gestionnaires d'aires protégées. Plusieurs gestionnaires d'espaces protégés – y compris parmi les collectivités – ont ainsi indiqué avoir recruté ou attribué spécifiquement au sein de leurs équipes un poste à la gestion exclusive de la collecte des fonds européens. L'accès aux

[12] https ://cinea.ec.europa.eu/life

[13] https://www.touteleurope.eu/

fonds peut ainsi entamer la sérénité et la confiance avec les acteurs du territoire, ceux-là même qui portent les projets et contribuent à obtenir des résultats.

3.1. Un dispositif complexe et très formalisé

Le dispositif mis en place par la Commission européenne demeure à ce stade complexe, très formalisé et peu appréhendé par les structures porteuses d'espaces protégés, notamment par les collectivités. Cette réalité est très pénalisante pour les petites structures. De plus, les procédures de contrôle, bien qu'essentielles, portent trop sur les procédures et pas assez sur les résultats.

À l'échelle nationale, le processus de gestion des fonds européens, notamment sa décentralisation partielle, n'aide pas. On note pour certains fonds une réelle instabilité des conditions d'éligibilité au cours du programme (comme les règles de cofinancements) et une différence importante entre les régions, qui complexifie la tâche des réseaux de gestionnaires, et pousse à la spécialisation des petites structures plutôt qu'à une mutualisation dont l'apport apparait en première approche évident. Ainsi selon les régions, les projets Natura 2000 relèvent du FEADER[14] ou du FEDER.

Comme les aires protégées ne sont pas directement visées par l'un des fonds européens (même le fond LIFE), une concurrence existe entre les fonds qui ne sont pas cumulables (à quel fonds doit-on envoyer la demande de co-financement pour un projet ?), entre les co-financeurs (qui démarcher pour assurer le co-financement ?), mais aussi entre les thématiques à mentionner pour défendre son dossier de demande (trame verte et bleue ou restauration ?). Un projet a bien souvent 2 à 3 assiettes éligibles différentes pour souvent les mêmes actions.

On note néanmoins une amélioration du taux national de consommation des fonds européens sur les programmes 2014-2020 par rapport aux périodes précédentes, preuve que les méthodologies développées par les services pilotes ont permis une meilleure appropriation des dispositifs existant.

Les fonds européens ne couvrent pas à ce stade toutes les thématiques : plantes invasives, renaturation par exemple.

Les fonds fonctionnant par appel à projet ne disposent pas de la pluriannualité très souvent nécessaire à la bonne gestion d'une aire protégée. Ainsi l'assiette d'éligibilité des fonds européens ne prend pas en compte les frais de fonctionnement effectifs des structures. Les fonds européens sont essentiellement conçus pour financer des actions, servant d'effet de levier, alors que la politique des aires protégées s'appuie surtout sur le besoin de financer le fonctionnement des structures animatrices, ce qui est particulièrement le cas pour Natura 2000 pourtant l'expression de la politique européenne des aires protégées. Ils ne poussent donc pas à la définition d'une stratégie de gestion de moyen à long terme.

On citera également le constat sévère fait par la Cour des comptes de l'UE sur le financement du réseau Natura 2000[15], qui démontre que les problèmes constatés en France dépassent le cadre national. Elle affirme que les mécanismes de financement proposés par l'Union ne sont pas suffisamment adaptés aux objectifs des sites Natura 2000.

[14] Deux régions ne rendent pas possible les financements Natura 2000 via le FEADER dans le programme 2023-2027.

[15] Rapport de la Cour des comptes européenne (2017)

3.2. Le problème des délais de recouvrement des fonds européens

Les délais de recouvrements dans cette phase de programmation et le manque d'acomptes sur les fonds (contrairement aux conditions financières des programmes LIFE qui sont facilitantes) constituent également un frein, voire conduisent les structures à craindre des déstabilisations financières.

4. Recommandations

Conscients de la nécessité d'améliorer les capacités françaises de collecte des fonds européens, un travail d'amélioration dans le domaine de la biodiversité et des aires protégées a été lancé par l'ANCT et le MTE depuis plusieurs années. Il s'articule autour de 3 axes, qui sont soutenus par l'analyse réalisée par cette mission.

L'objectif est de permettre le décroisement des crédits et la transparence afin d'atteindre la saturation des taux de financement et l'adossement à une stratégie partagée.

4.1. Mieux informer les porteurs de projet

La première étape est d'informer les porteurs de projet et les co-financeurs de l'existence des fonds européens, des mécanismes de collecte et de contrôle et options disponibles pour le financement de leurs projets.

L'ANCT et le MTE/DEB réalisent des séminaires et des formations, notamment pour les gestionnaires d'aires protégées et les collectivités.

Le site internet de l'ANCT explique les fonds, décrit les programmes, et recense même les projets ayant bénéficié de fonds européens (notamment FEAMPA, FEDER). Seul le FEADER ne dispose pas ce haut niveau de transparence de l'action publique de financement.

Il conviendrait également que les documents programmatiques prévoient et décrivent clairement les lignes de partage entre les différents fonds, en s'appuyant sur différents types de critères (bénéficiaires, thématiques, territoires).

4.2. Mise en place d'outils de mutualisation

Cette mission considère néanmoins que la mutualisation des efforts dans ce domaine reste la meilleure solution pour améliorer la capacité de collecte des fonds européens par les gestionnaires d'aires protégées, mais également éviter les problèmes de trésorerie évoqués par les gestionnaires d'aires protégées.

4.2.1. Aider au montage de projets

Afin d'appuyer les plus petits gestionnaires, des aides au montage de l'ingénierie de financement de projet apparait nécessaire.

Lors du séminaire du 17 décembre 2021 précité, la Banque des territoires (Caisse des dépôts) a déclaré être en capacité d'aider, via son service d'ingénierie territoriale, les collectivités territoriales dépourvues de moyens à constituer des dossiers de demandes de subvention européennes sur tout sujets, y compris sur les dossiers de financement des aires protégées.

PUBLIÉ

Cette mission estime par ailleurs que, sur le modèle de l'Espagne qui a mis en place une cellule dédiée au montage de projets au sein d'une fondation pour la biodiversité pour LIFE, une telle fondation pourrait être mise en place. Cela conduirait à l'optimisation des compétences, qui permettrait une meilleure compétitivité des projets français.

On citera ainsi à titre d'exemple positif l'action mutualisatrice de l'OFB sur les projets LIFE Artisan (déjà attribué) et « Stratégique Nature » (en cours de montage). Le règlement de l'appel à candidature LIFE SN stipule que la mise en œuvre des stratégies nationales biodiversité des États membres doit intégrer des fonds européens et nationaux complémentaires à ce projet LIFE. Le projet porté par l'OFB vise donc à la fois la mise en œuvre de la SNB et de la SNAP pour une amélioration de l'état de la biodiversité dans et au-delà des sites N2000 et poursuit également l'objectif de générer un effet de levier sur les autres fonds en projets complémentaires. Un travail de mutualisation est donc en cours auprès des acteurs à l'échelle nationale pour un projet qui bénéficiera à tous.

4.2.2. Établissement d'un dispositif d'avances

Les acteurs sont confrontés à des problèmes de trésorerie liés au décalage entre le lancement du projet et son remboursement par les fonds européens. Comme solutions avancées, la demande de mise à disposition de prêts à taux zéro pour les structures est exprimée, ainsi que la mise à disposition d'avances par les co-financeurs. En Italie, le ministère de l'environnement prévoit un fonds dédié à la contrepartie nationale pour le programme LIFE.

4.2.3. La mise en place de "comités des financeurs"

On citera en premier la création – déjà réalisée sur plusieurs territoires – de comités de financeurs, associant région, DREAL, OFB et Agences de l'eau afin de se partager les co-financements des projets et la répartition des portages de projet. Ce travail peut également être réalisé par les Agences régionales de biodiversité.

Cette technique permet une analyse collective des projets par un pôle de bailleurs et une ventilation des projets sur les enveloppes disponibles selon des critères qui peuvent être évolutifs, tout en assurant la disponibilité financière des bailleurs pour le cofinancement nécessaire. Elle permet également le partage d'une même vision, d'une cohérence dans l'action. On précisera que cette stratégie régionale dépasse clairement la question du financement des aires protégées par les fonds européens comme le montre les bénéfices susceptibles d'en être retirés.

On citera par ailleurs l'existence sur certains territoires d'une structure de centralisation des demandes au sein d'un guichet unique régional. C'est notamment le cas en Martinique pour les projets du plan eau DOM. Une telle stratégie pourrait également être envisagée pour les espaces naturels protégés.

4.2.4. Favoriser la saturation des taux de financement

En raison des modes de fonctionnement de la collecte des fonds européens, et notamment des possibilités de report d'une programmation sur l'autre, l'ANCT encourage à la saturation des taux de financement des crédits. Il convient en effet d'assurer des projets supplémentaires (de priorité 2) qui pourraient finalement se substituer à des projets initialement considérés comme prioritaires mais retardés, et capteront bien les financements. Et d'autre part, de garantir les cofinancements nationaux, qui de même pourront alimenter des projets alternatifs. On citera ici les projets mêlant également deux thématiques (restauration des milieux aquatiques et prévention des inondations par exemple).

ANNEXE VII

Établissement d'abaques de coûts standard

PUBLIÉ

PUBLIÉ

SOMMAIRE

1. INTRODUCTION 1
2. LA LISTE D'ÉCOSYSTÈMES HOMOGÈNES EN FONCTION DE LEUR TYPE DE GESTION 3
3. LA DÉTERMINATION D'UNE NOMENCLATURE COMMUNE D'ACTIVITÉS DE CRÉATION ET DE GESTION DE QUALITÉ 4
4. LA DÉFINITION DE COÛTS STANDARDS PLANCHERS DE CRÉATION ET DE GESTION PAR ÉCOSYSTÈME 7
5. L'APPLICATION DE CRITÈRES DE PONDÉRATION AU COÛT STANDARD PLANCHER 10
6. LA CARTOGRAPHIE DES DÉPENSES RÉELLES DES GESTIONNAIRES 13
7. LA DÉTERMINATION DES SUPERFICIES D'ÉCOSYSTÈMES DANS LES AIRES PROTÉGÉES PAR UMS-PATRINAT 14
8. LES CHOIX MÉTHODOLOGIQUES POUR TRAITER LES DONNÉES 16
9. LES RÉSULTATS DE LA MODÉLISATION DES COÛTS DE GESTION DE QUALITÉ DES AIRES PROTÉGÉES EXISTANTES EN 2022 26
10. LE COÛT DES SCÉNARIOS DE CRÉATION ET DE GESTION D'AIRES PROTÉGÉES EN 2030 33
11. LIMITES DES RÉSULTATS ET RÉSERVES 40

ANNEXE 1 : LES COÛTS DE CRÉATION ET GESTION DES GESTIONNAIRES PAR ÉCOSYSTÈME 42

ANNEXE 2 : LES PROJETS DÉJÀ IDENTIFIÉS PAR LA SNAP 45

PJ n°1 : Note de méthode UMS PATRINAT

PJ n°2 : Méthodologie suivie par chaque gestionnaire pour déterminer les coûts des aires protégées

PUBLIÉ

1. Introduction

1.1. La démarche méthodologique est basée sur les coûts des écosystèmes

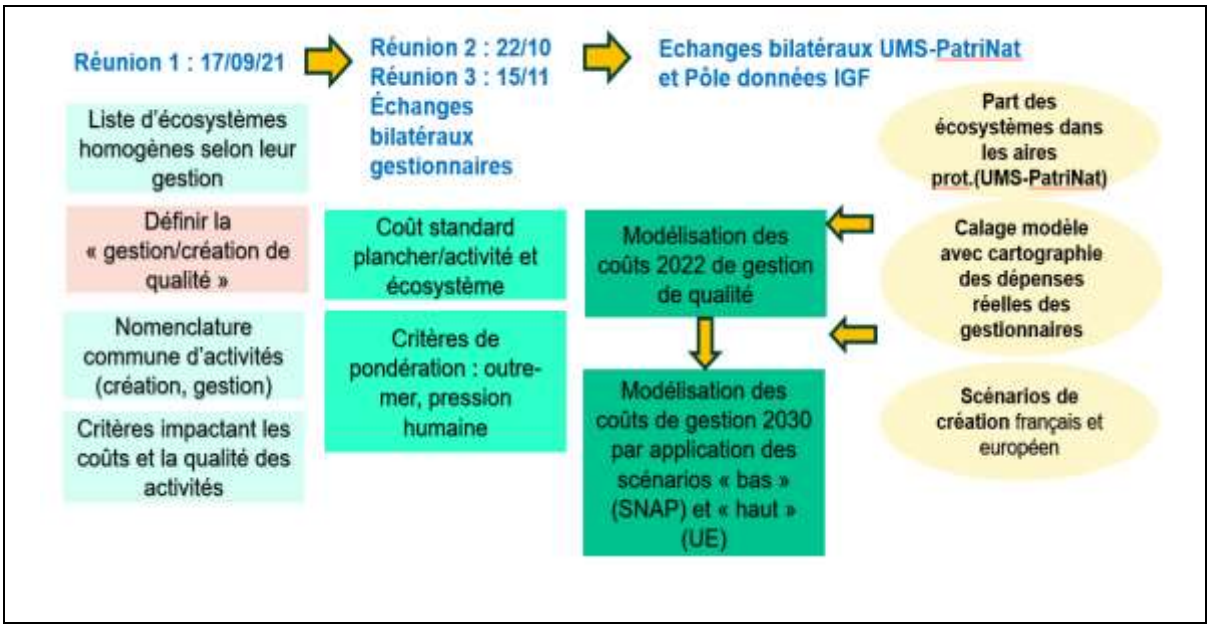
La démarche a consisté à définir des abaques de coûts standards d'activités de création et de gestion d'aires protégées dites de « qualité » au sens de la SNAP, par catégorie homogène d'écosystème.

Pour cela, il a été demandé aux gestionnaires d'aire protégée, de définir des coûts standards de création et de gestion par type d'écosystème « à dire d'expert ». Cette méthode diverge de celle utilisée lors des travaux précédents, à savoir de repartir des coûts figurant dans les comptes de résultats des différentes catégories d'aire protégée et d'extrapoler des besoins budgétaires complémentaires à partir des besoins. Elle a en effet pour objectif de définir un **coût homogène indépendamment de la catégorie d'aire protégée**, en s'appuyant sur quatre dimensions : les écosystèmes constituant l'aire protégée et leurs surfaces (en particulier pour les milieux aquatiques, marins et forestiers tropicaux), la catégorie d'activité (création ou gestion) et le niveau de protection (forte ou autre). Ces coûts ont permis de produire des abaques de **coûts standards planchers**, par écosystème et type de protection (protection forte et autre).

A ces coûts standards planchers sont appliqués des **critères de pondération** qui peuvent augmenter les coûts (coût de la vie en outre-mer et pression humaine, elle-même déclinée en sous-indicateurs).

Grâce à une **cartographie élaborée par UMS-PatriNat des écosystèmes** composant les aires protégées françaises, Les coûts standards avec ou sans pondération ont été appliqués par le pôle science des données de l'IGF aux écosystèmes, de manière à déterminer un coût global de gestion de qualité en 2022 des aires protégées existantes. Ce modèle a fait l'objet de **calages et de comparaisons avec les dépenses de gestion « réelles »**de 2020 connues par la mission, figurant dans les comptes des gestionnaires.

Enfin, ces coûts ont été **extrapolés selon 2 scénarios 2030** : un scénario « bas » issu de la SNAP et un scénario « haut » issu de la stratégie de l'UE en faveur de la biodiversité.



PUBLIÉ

1.2. Le groupe de travail est composé d'experts gestionnaires d'aires protégées, d'UMS-PatriNat et du pôle de données de l'IGF

Les experts ont été principalement mobilisés au sein du réseau des gestionnaires d'aires protégées. Ils disposent d'une **expérience directe de gestion d'un espace** (OFB) ou sont en mesure de **mobiliser un réseau de gestionnaires**, en tant que point focal national, afin de déterminer des coûts d'aires protégées.

Tableau 1 : Liste des membres du groupe d'experts

Organisme	Nom et fonction Groupe experts gestionnaires
Agence Régionale de la Biodiversité	Julie Bertrou, responsable du réseaux d'acteurs
Agences de l'eau	Dominique Tesseyre, chargée de mission, direction des Interventions de l'expertise sur l'eau et les milieux, AE Adour-Garonne Sylvie Jego, cheffe de service, AE Adour-Garonne
Centre d'études et d'expertise sur les risques, l'environnement, la mobilité et l'aménagement	Olivier Laroussinie, directeur-délégué planification maritime et grands projets
Conseil général de l'environnement et du développement durable	Christophe Viret, membre permanent
Conservatoire du littoral	Patrick Bazin, directeur de la gestion patrimoniale Alain Brondeau, délégué de rivages outre-mer
Fédération des Conservatoires d'espaces naturels	Bruno Mounier, directeur François Micheau, directeur de programmes et de l'animation scientifique Cannelle Moinardeau, chargée de mission « plans de gestion »
Fédération des Parcs naturels régionaux de France	Eric Brua, directeur Thierry Mougey, Chargé de mission Biodiversité et gestion de l'espace
France Nature Environnement	Maxime Paquin, chargé de mission
Ligue pour la protection des oiseaux	Cédric Marteau, directeur
Natura 2000	Aurélie Philippeau Coordinatrice inter-réseaux Natura 2000 et territoires
Office français de la biodiversité	Christophe Fontfreyde, directeur délégué, Parc naturel marin de Mayotte Amandine Eynaudi, PNM estuaire de la Gironde et mer des Pertuis Julie Bertand, directrice déléguée du Parc Naturel Marin de l'Estuaire de la Gironde – Mer des Pertuis
Office national des forêts	Kévin Pineau, responsable de Sylvétude. Bureau d'étude environnement/aménagements touristiques/pôle édition en DT Guyane Sylvain Ducroux, directeur territorial adjoint Seine-Nord
Pôle des données de l'inspection générale des finances	Sophie Maillard, responsable du pôle science des données Mouad El Issami, Data Scientist
Parcs naturels nationaux	Corentin Mercier, coordonnateur du collectif des parcs nationaux français
Réserves Naturelles de France	Marie Thomas, directrice Murielle Ribot, chargée de projets milieux naturels, Montpellier Sophie Kerloch, Cheffe de projet - Biodiversité Espaces Naturels, Bordeaux
UMS PatriNat MNHN	Lilian Léonard, responsable "appui scientifique à la création d'aires protégées" Isabelle Witté, cheffe de projet cheffe de projet "analyse de données"

Source : Mission.

La **composition équilibrée** a pour objectif de disposer d'une bonne connaissance des coûts des différentes catégories d'aires protégées (parc national, parc régional, réserves, sites des conservatoires d'espaces naturels et du littoral, zone Natura 2000), territoires (métropole, outre-mer), modes de gouvernance (Etat, collectivité, association), type de protection (réglementaire, contractuelle) et d'écosystèmes (mer, forêt, montagne, etc.).

La représentativité de l'**outre-mer** et des problématiques qui lui sont propres a été particulièrement assurée par le choix d'écosystèmes spécifiques (forêt tropicale, mangrove, milieu récifo-lagunaire, savane) et de gestionnaires (conservatoire du littoral, ONF) connaissant ces territoires.

A ces experts s'ajoutent des représentants d'UMS-PatriNat pour le recours aux **bases de données** concernant les écosystèmes, les aires protégées et les critères de pondération pouvant faire varier les coûts.

Enfin, les modélisations à partir du croisement des abaques de coûts issus du groupe d'experts et des données d'écosystèmes issues d'UMS-PatriNat ont été effectuées par le **pôle science des données de l'inspection générale des finances**.

1.3. Le calendrier de travail

Le groupe de travail, s'est réuni **3 demi-journées de septembre à novembre 2021**. La première réunion a consisté à déterminer les listes d'écosystèmes représentatifs des aires protégées françaises, les activités répondant aux objectifs de qualité de la SNAP et les critères impactant les coûts des activités. Les réunions 2 et 3 ont permis de confirmer, sur la base des contributions des gestionnaires, les coûts de création et de gestion par activité et par écosystème, ainsi que l'impact des critères de pondération sur les coûts.

Par ailleurs, des **rendez-vous bilatéraux** avec les gestionnaires ont eu lieu pour préciser leur méthodologie de constitution des coûts :

Organisme	Date
Conservatoire du littoral	10/11/21 30/11/21
Fédération des Conservatoires d'espaces naturels	3/11/21
Fédération des Parcs naturels régionaux de France	20/10/21 26/11/21 (données) 1/12/21
Office français de la biodiversité	2/11/21 7/12/21
Office national des forêts	3/11/21
Parcs naturels nationaux	8/11/21 1/12/21

Concernant l'analyse des données, les réunions avec l'UMS-PatriNat et le pôle science des données de l'IGF se sont déroulées de la manière suivante :

- Fin 2021 : expression des besoins auprès d'UMS-PatriNat et du pôle science des données de l'IGF et échanges avec UMS-PatriNat pour ajuster la méthode ;
- Début 2022 :
    - présentation des résultats de calcul des superficies d'écosystèmes par UMS-PatriNat et ajustements de la méthodologie concernant la prise en compte des écosystèmes par le pôle science des données ;
    - modélisation des coûts de gestion actuels et selon les scénarios par le pôle science des données de l'IGF.

2. La liste d'écosystèmes homogènes en fonction de leur type de gestion

2.1. La méthodologie

15 écosystèmes en métropole et outre-mer, en terre et en mer, ont été retenus pour identifier des coûts homogènes, avec une gradation de la gestion la plus « légère » (milieu océanique) à la plus « intense » (zone humide). Leur choix s'est aussi fondé sur la **disponibilité de leur cartographie** en métropole et en outre-mer.

De ce fait la liste initialement demandée par les experts lors de la réunion 1 a été affinée en fonction des données disponibles et pour déterminer des classes homogènes en termes de coûts. C'est le cas des espaces rocheux déterminés selon leur altitude pour éliminer pelouse et couvert forestier, des espaces cultivés intégrant les prairies initialement classées en milieux ouverts, des grottes dont seule l'indication de présence est possible et non la délimitation.

2.2. 11 écosystèmes de gestion a priori homogène sont retenus

Le groupe d'experts a sélectionné 14 écosystèmes représentatifs de coûts spécifiques et homogènes de gestion. Parmi ceux-ci, **11 finalement ont été *in fine* retenus**. Ainsi, les grottes ne sont pas prises en compte car elles se superposent à d'autres écosystèmes et leur présence est très ponctuelle et localisée. L'estran et la savane n'ont pu être pris en compte en termes de superficies en raison de l'indisponibilité des données existantes.

Tableau 2 : Liste des écosystèmes identifiés par le groupe d'experts

N°	Ecosystème	Détail
1	Forêt tempérée	Couverture en arbres de plus de 20% - Métropole
2	Forêt tropicale	Couverture en arbres de plus de 20% - Outre-mer
3	Montagne (espace rocheux)	Espace rocheux - Milieu sans ou avec peu de végétation : volcan, haute-montagne, éboulis
4	Espace cultivé	Culture, prairie
5	Milieu ouvert	Pelouse et pâturage naturel, lande, maquis/garrigue, végétation clairsemée, fourré, couverture en arbres <20%
6	Savane	*=> en raison de l'absence de données, assimilé au milieu ouvert*
7	Zone humide	Milieu dont le sol est saturé en eau : marais dont littoral, zone de débordement, tourbière, mare
8	*Grotte*	*Ce type d'espaces peut se retrouver dans tous les milieux => par la suite milieu non retenu pour le calcul du coût de gestion*
9	Aquatique (eau douce)	Milieu en eau permanente : lac, fleuve, cours d'eau
10	*Estran*	Vasière, banc de sable sans végétation *=> en raison de l'absence de données assimilé à l'espace côtier*
11	Littoral (espace côtier)	Dune, plage, roche, falaise, estuaire, récif, anciens salins, pré-salé, sansouires, forêt, etc. (en fonction du paysage du littoral), bande côtière de 0-3 miles nautiques
12	Milieu marin métropole	Côtier et océanique, au-delà de 3 miles nautiques
13	Milieu récifo-lagunaire (coraux)	Propre à l'outre-mer
14	Mangrove	Propre à l'outre-mer

Source : Groupe d'experts, oct. 2021 (les sources des données sont en PJ n°1).

3. La détermination d'une nomenclature commune d'activités de création et de gestion de qualité

3.1. La méthodologie

Les activités correspondent aux différentes missions accomplies par un gestionnaire d'aire protégée afin d'atteindre les objectifs fixés par son document de gestion selon

les critères d'une gestion de qualité de la SNAP[1]. Elles sont réparties selon qu'elles concourent à la création de l'aire ou à sa gestion.

Sur la base de cette définition, des nomenclatures communes d'activités sont déterminées par les experts avec des coûts théoriques variables (par ha ou par km^2) ou fixes (par site).

Il est fait une distinction entre la création qui est le processus autour de l'acte juridique de création, pouvant inclure une acquisition foncière, et la gestion effective impliquant différents moyens (équipe, moyens financiers, gouvernance, plan de gestion ou équivalent établi, dispositifs de contrôle et d'évaluation).

Pour la création, les coûts « one shot » sont donnés par site, en réalité la durée nécessaire à la création peut varier entre 2 et 10 ans.

3.2. Les résultats : 7 activités de création et 10 activités de gestion

3.2.1. La création

Tableau 3 : Liste des activités de création

N°	Activité	Descriptif	Type de coût
1.1	Choisir les espaces prioritaires à protéger	Etudes et inventaires sur les milieux Hiérarchisation des espaces à protéger selon des critères de conservation des habitats et des espèces menacées, de connectivité et socio-économiques	Variable/ha ou km^2
1.2	Instruire réglementairement	Montage du dossier de création Consultation nationale (CNB, CNPN, conseil d'état) Consultation régionale (DREAL, ARB, CRSPN) Instruction administrative	Fixe/site
1.3	Créer l'aire	Action foncière (acquisition[2], contractualisation, remembrement, etc.) Etudes d'évaluation du patrimoine naturel et bâti	Variable
1.4	Faire adhérer les acteurs du territoire dans une logique de développement durable	Echange d'informations avec les acteurs du territoire, pour déterminer les enjeux, convaincre sur l'objectif de création, associer des acteurs à la mise en place	Fixe
1.5	Créer la structure	Equipements opérationnels (locaux, matériels informatiques) Equipements pour la gestion des sites (matériels spécialisés, véhicules, travaux de restauration de sites, aménagements pour l'accueil du public, …) Recrutement (préfiguration)	Variable/fixe
1.6	Concevoir la politique de l'aire	Elaboration de documents de gestion et d'évaluation, de stratégies territoriales de surveillance, de conventions d'usage, de chartes, préconisations de gestion (diagnostics pastoraux)	Principalement fixe (mais peut dépendre de la taille de l'aire)
1.7	Protéger et restaurer le patrimoine	Travaux visant à sécuriser, entretenir ou restaurer le patrimoine naturel, culturel et paysager	Variable

Source : Groupe d'experts, oct. 2021.

[1] Objectif 2 : accompagner la mise en oeuvre d'une gestion efficace et adaptée du réseau d'aires protégées

[2] Acquisition à retirer des coûts

3.2.2. La gestion

Tableau 4 : Liste des activités de création

N°	Activité	Descriptif	Type de coût
2.1	Gérer la structure	Fonctionnement général de l'équipe et gestion budgétaire Equipements opérationnels (locaux, matériels informatiques) et pour la gestion du site	Variable
2.2	Piloter la politique de l'aire	Gouvernance de l'aire Elaboration et suivi des documents de gestion et d'évaluation, de stratégies territoriales de surveillance, de chartes Ingénierie financière pour mobiliser financements	Fixe
2.3	Accompagner les acteurs du territoire dans une logique de développement durable	Echange d'informations avec les partenaires Tenue de réunions Politique de contractualisation (convention d'usage, préconisation de gestion, etc.) Appui aux communes en ingénierie de projet	Fixe
2.4	Surveiller le territoire et exercer la police de l'environnement	Recherche d'infractions, tournées de surveillance, prévention, sensibilisation, contrôle des autorisations, relations avec les parquets, travail rédactionnel, opérations de médiation	Variable
2.5	Produire et diffuser les connaissances sur le patrimoine naturel, culturel et paysager	Inventaires faunistiques et floristiques, mise en œuvre de protocoles de suivi, saisie des données, collecte et saisie de données géologiques, socio-économiques, historiques, etc. Appui logistique aux chercheurs, fourniture de données	Variable
2.6	Protéger et restaurer le patrimoine	Travaux visant à entretenir ou restaurer le patrimoine naturel, culturel et paysager dont la gestion agricole Travaux visant à soutenir un bon état écologique des milieux ou des modes de gestion patrimoniaux exemplaires. Diagnostic, plan d'adaptation et travaux visant à adapter l'aire protégée au changement climatique	Variable
2.7	Faire connaître le patrimoine	Supports de pédagogie Communication	Fixe
2.8	Accueillir les visiteurs	Entretien et développement des infrastructures d'accueil, sentiers Animation auprès des scolaires et du grand public, participation à des stands, accueil de groupes, manifestations	Variable (pour animation)/fixe (pour infra)
2.9	Evaluer et rapporter	Evaluation de l'efficacité de l'aire protégée appuyée sur les connaissances scientifiques (produites par l'activité 2.5), par l'utilisation des tableaux de bords basés sur des indicateurs, cohérents avec les statuts et objectifs de l'aire protégée construits à l'échelle de l'aire protégée. L'évaluation participe au rapportage et permet de mieux conduire la gestion.	Fixe
2.10	Assurer les imprévus (risques naturels et industriels)	Coût de travaux sur les écosystèmes ou les infrastructures de manière à remettre en état l'aire, suite un évènement climatique ou industriel imprévu et intense	Fixe

Source : Groupe d'experts, oct. 2021.

PUBLIÉ

4. La définition de coûts standards planchers de création et de gestion par écosystème

4.1. La méthodologie

Il a été demandé à chaque gestionnaire d'aire protégée de définir des **coûts standards de création et de gestion par écosystème**, de façon théorique « à dire d'expert », hors critères de pondération des coûts (cherté de la vie outre-mer, pressions humaines).

Il ne s'agit donc en aucun cas de repartir des coûts figurant dans les comptes de résultats des différentes aires protégées.

Il s'agit de définir un coût homogène « plancher » de création et de gestion de qualité permettant l'atteinte des objectifs du document de gestion avec des moyens adaptés aux besoins, indépendant de l'aire protégée, en s'appuyant sur deux dimensions : l'écosystème et le type d'activité.

Ces coûts sont reportés dans une matrice avec en ligne, les écosystèmes, et en colonne, les activités, reprenant les écosystèmes et les activités déterminés (voir annexe 1). L'objectif a été d'aboutir à l'addition pour l'ensemble des aires protégées des coûts fixes (par site) et des coûts variables (par ha ou par km^2), par type d'écosystème.

L'échantillon de coûts obtenus est basé sur les retours des experts dont les méthodes étaient variables (voir PJ2). Certains gestionnaires sont repartis de l'ensemble de leurs coûts pour établir des moyennes en les majorant par rapport à un idéal de bonne gestion fondé sur les constats de terrain : c'est le cas du Conservatoire du littoral (800 sites), de l'ONF hors outre-mer (75 sites) et des parcs nationaux (11 sites). D'autres gestionnaires ont remonté des échantillons de coûts issus de différents espaces dont la gestion leur paraissait satisfaisante : CEN (5 sites), FNPNR (14 sites), OFB (1 site), ONF outre-mer (4 sites), RNF (5 sites), Cerema (8 sites marins).

Au total, 18 coûts de création (principalement terrestres) et 46 coûts de gestion d'écosystèmes, moyennés ou non, ont été pris en compte. Certains coûts du Conservatoire du littoral, dépassant de beaucoup les autres pour un même écosystème n'ont pu être pris en compte. Les milieux humides et le océaniques sont les écosystèmes les mieux échantillonnés :

Tableau 5 : Echantillons obtenus des coûts de gestion par écosystème

	Création-Nombre de coûts	Gestion-Nombre de coûts
Estran	0	0
Forêt tempérée	1	1
Forêt tropicale	0	1
Montagne	1	2
Grotte	1	1
Cultivé	1	2
Ouvert	3	4
Humide	5	11
Aquatique (eau douce)	1	5
Littoral	1	5
Mangrove	1	1
Savane	0	1
Milieux océaniques	1	10
Coraux	1	1
Mangrove	1	1
Total général	**18**	**46**

Source : Mission.

PUBLIÉ

Concernant les espaces côtiers et océaniques, un abaque de coûts a été élaboré par l'expert du Cerema, sur la base d'espaces de tailles différentes (RN Cerbères-Banyuls, RN estuaire de la Seine, parc marin d'Iroise, parc marin de Mayotte).

4.2. Les résultats de coûts standards planchers

4.2.1. La création

Ce coût est appliqué uniquement aux écosystèmes terrestres, sur les simulations de scénarios, prévoyant de nouvelles aires protégées ou des extensions d'aires existantes.

La moyenne des coûts de création hors foncier communiqués par les experts s'établit à 1 100 €/ha (la création peut s'étaler sur plusieurs années mais est imputée sur une seule année en « one shot »).

A ce coût doit être ajouté le **coût éventuel de l'achat foncier**, qui est systématiquement présent pour les aires protégées du Conservatoire du littoral et des conservatoires des espaces naturels. Ce coût d'acquisition à l'instant de la modélisation est repris de celui du Conservatoire du littoral (coût moyen **de 5 000 €/ha** déduit du budget moyen entre 1975 et 2022).

4.2.2. La gestion

Concernant les écosystèmes terrestres, le coût distingue la protection forte de la protection autre, sauf pour les grands espaces forestiers du type parc de Guyane où est appliqué un abaque de coût décroissant selon la surface (dit « surfacique ») et pour le littoral, où les chiffres remontés par les gestionnaires ne montrent pas de différences de coût entre les deux types de protection. Concernant les milieux océaniques et aquatiques, cet abaque de coût surfacique s'applique aussi avec un coefficient de multiplication de 10 entre protection autre et forte.

Pour les coûts littoraux, qui peuvent apparaitre faibles comparativement aux autres coûts terrestres en protection forte, il convient de rappeler que la définition de l'écosystème littoral choisie par la mission intègre les 3 miles d'espace marin associés ce qui dilue les coûts, et que les coûts de protection autre sont jugés équivalents, par anticipation de l'application du décret protection forte.

Enfin, pour tous les milieux, est appliqué un critère de pondération qui tient compte de la cherté de la vie en outre-mer.

Le tableau ci-après indique les coûts ou fourchettes de coûts en fonction des écosystèmes, qui découlent des propositions du groupe d'experts :

Tableau 6 : Abaques de coûts retenus par la mission sur la base des dires d'experts

Milieu	Type de milieu	Coût en protection forte	Coût en protection autre	Surcoût outre-mer
Forêt tempérée	Physique	400 €/ha	35 €/ha	Pas de surcoût
Forêt tropicale (Guyane)	Physique	Abaque de coût surfacique « Forêt Tropicale » fort	Abaque de coût surfacique « Forêt Tropicale » autre	Surcoût intégré dans abaque
Forêt tropicale (hors Guyane)	Physique	50 €/ha	12 €/ha	Surcoût outre-mer
Montagne	Contexte	75 €/ha	55 €/ha	Surcoût outre-mer

Milieu	Type de milieu	Coût en protection forte	Coût en protection autre	Surcoût outre-mer
Cultivé	Physique	1000 €/ha	30 €/ha	Surcoût outre-mer
Ouvert	Physique	1500 €/ha	30 €/ha	Surcoût outre-mer
Ouvert Savane	Physique	900 €/ha	100 €/ha	Surcoût outre-mer (hors Guyane)
Humide	Contexte	2600 €/ha	300 €/ha	Surcoût outre-mer
Aquatique (eau douce)	Physique	Coefficient de multiplication de 10 du critère de pondération surfacique	Critère de pondération surfacique "aquatique"	Surcoût outre-mer
Littoral	Contexte	12000 €/km²	12000 €/km²	Surcoût intégré dans le coût forfaitaire du littoral
Milieu marin Métropole	Contexte	Critère de pondération surfacique "Espace marin"	Coefficient de division de 10 du critère de pondération surfacique	Pas de surcoût car abaque intégrant des espaces outre-mer
Coraux (récifo-lagunaire)	Physique	Critère de pondération surfacique "Espace marin"	Coefficient de division de 10 du critère de pondération surfacique	Surcoût outre-mer
Mangrove	Physique	2600 €/ha	300 €/ha	Surcoût outre-mer

Source : Coûts de gestion retenus par la mission sur la base des coûts remontés par le groupe d'experts, nov. 2021.

Les abaques de coûts surfaciques

Les coûts surfaciques, exprimés dans les abaques, diminuent avec la taille des écosystèmes marins (estran, côtier, océan, récifo-lagunaire), aquatiques et des grands espaces forestiers tropicaux en Guyane.

- **Forêt tropicale (Guyane)**

Tableau 7 : Abaque de coût surfacique « Forêt tropicale » en Guyane

Superficie (ha)	Forte	Autre
<1000000	50 €/ha	12 €/ha
>1000000	4 €/ha	1 €/ha

Source : Coûts de gestion remontés par le groupe d'experts pour la mission, nov. 2021.

- **Milieu aquatique**

Pour l'eau douce l'abaque est fondé sur les coûts de gestion des sites Natura 2000, aires protégées en protection autre que forte. Les coûts sont multipliés par 10 pour les aires de protection forte.

Tableau 8 : Abaque de coût surfacique « Aquatique » (protection « autre »)

Superficie (ha)	Coût
<407	43 €/ha
407-808	25 €/ha
809-5358	6 €/ha
> 5358	4 €/ha

Source : Coûts de gestion remontés par le groupe d'experts pour la mission, nov. 2021.

Espace marin

Cet abaque est construit avec les coûts de gestion d'aires marines de différentes tailles de protection forte : les réserves (réserves- RN Cerbères-Banyuls, RN estuaire de la Seine) ou considérées comme fortes comme les parcs naturels marins (parc marin d'Iroise, parc marin de Mayotte), car éligibles au décret « protection forte » du 12 avril 2022.

Pour la protection autre que forte, le coût est divisé par 10 (ratio qu'on retrouve pour la forêt tempérée, la savane, la forêt tropicale, les zones humides, la mangrove).

Tableau 9 : Abaque de coût surfacique « Espace marin » (protection forte)

Superficie (km^2)	Coût
<1	538000 €/km^2
1-10	84301 €/km^2
11-100	13411 €/km^2
101-1000	2162 €/km^2
1001-10000	352 €/km^2
>10000	58 €/km^2

Source : Coûts de gestion remontés par le Cerema, groupe d'experts pour la mission, oct. 2021.

5. L'application de critères de pondération au coût standard plancher

Des critères pouvant moduler le coût standard plancher des activités de gestion de qualité ont été déterminés par le groupe d'experts. Les critères retenus sont :

- **Pressions humaines** qui augmentent les coûts de gestion dans et en périphérie de l'aire protégée et se décomposent en 6 sous-critères : climat, fréquentation et dérangement anthropique, agriculture intensive, urbanisation, sylviculture, espèces exotiques envahissantes ;
- **Surcoût de la vie par territoire outre-mer**.

Les critères ci-après envisagés un temps par le groupe d'experts ont été écartés pour les raisons suivantes :

- **Ecart par rapport à l'objectif du plan de gestion de l'état initial de l'écosystème** : le groupe d'experts estime que le coût de gestion est largement impacté par l'état initial de l'aire protégée et notamment l'état de dégradation de cet état par rapport à l'état d'objectif fixé par le texte gouvernant l'aire protégée. Le surcoût apporté par ce critère est considéré intégré dans celui de pression humaine.
- **Complexité de la gouvernance** : il s'agit des enjeux relatifs au nombre d'acteurs à impliquer dans la gestion de l'aire protégée. Au-delà du critère du nombre de collectivités territoriales impliquées, ce critère peut être approché d'une part par le peuplement humain autour de l'aire et d'autre part par la fréquentation de l'aire protégée. Le surcoût apporté par ce critère est considéré intégré dans celui de pression humaine.
- **Configuration du site, accessibilité** : un site peu accessible ou éloigné car dans une grande aire protégée nécessite des moyens plus importants pour l'atteindre et pour la sécurité. Le surcoût apporté par ce critère est considéré intégré dans celui de l'écosystème (par ex. montagne).

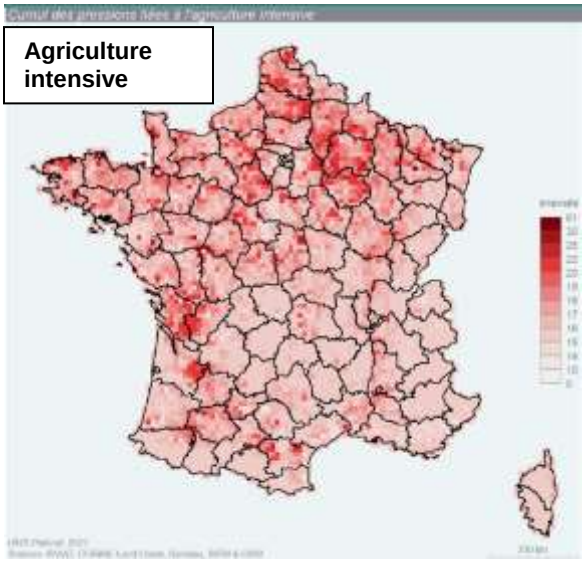
5.1. Les pressions humaines

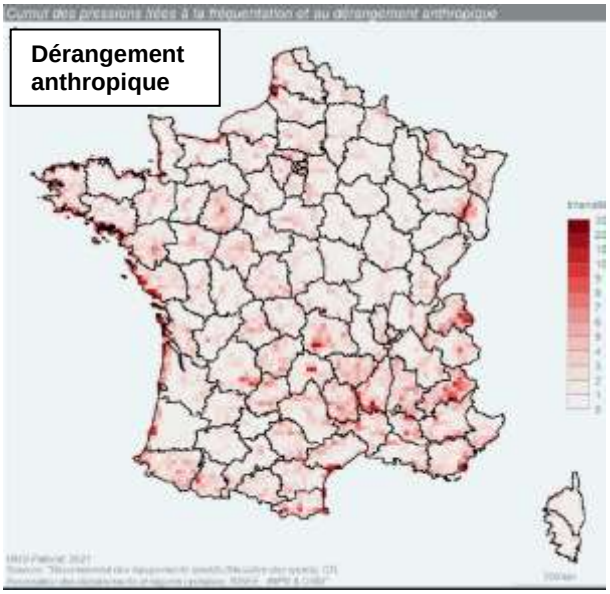
- **Localisation des six indicateurs de pression**

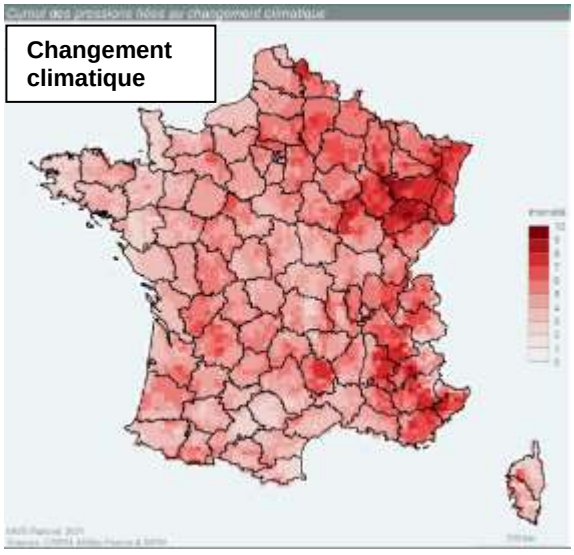
Des travaux de modélisation relatifs aux pressions humaines étant en cours par l'UMS PatriNat, des échanges ont eu lieu avec la mission et le groupe d'experts pour sélectionner les indicateurs de pression les plus pertinents parmi l'ensemble des indicateurs disponibles.

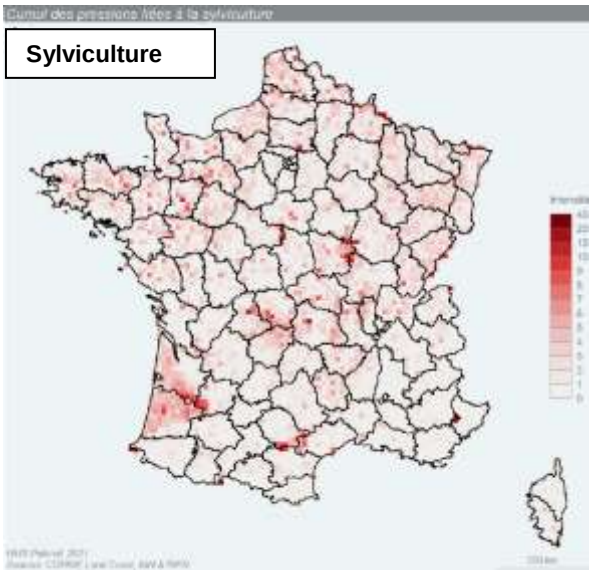
Six critères de pression humaine, dont les données sont disponibles, ont été retenus à cet égard : climat, fréquentation et dérangement anthropique, agriculture intensive, urbanisation, sylviculture et espèces exotiques envahissantes.

Ces six critères de pression humaine ont une intensité cumulée de 0 à 216, si l'on additionne les échelles individuelles d'intensité retenues dans la cartographie en métropole et en milieux terrestres fournie par UMS-PatriNat[3].

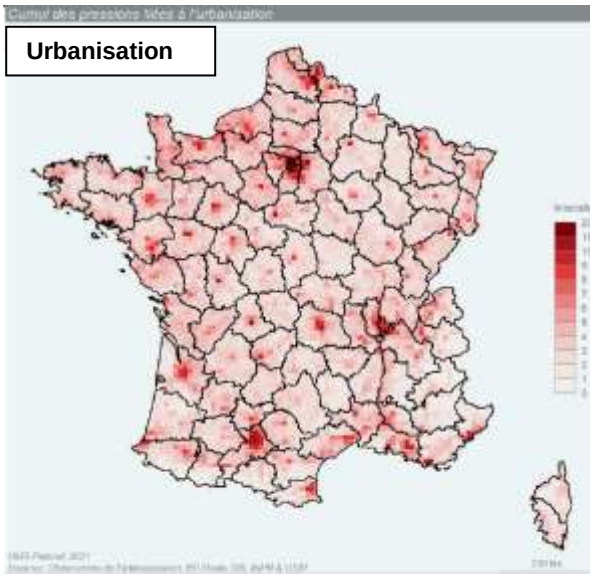


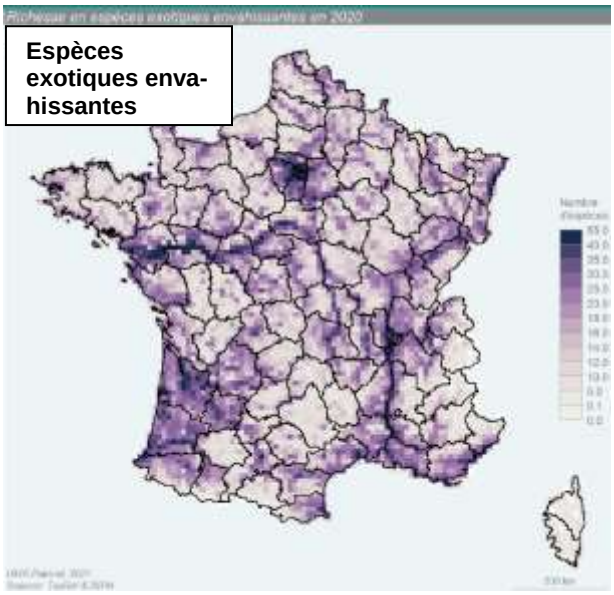






3





Source : Liste des couches de pressions du MNHN.

En complément, la carte de 2020 ci-dessous, indique la **répartition des aires protégées** en France :



Source : https://www.ofb.gouv.fr/actualites/panorama-de-la-biodiversite-et-des-espaces-proteges.

- **La quantification de critères de pression humaine**

Les critères de pression ont été examinés par le groupe d'experts afin de déterminer leur impact sur le coût de gestion. Le cumul de l'intensité de ces critères engendre les surcoûts suivants :

- Forte (cumul de pressions = 150-216) : coût multiplié par 10
- Moyenne (cumul de pressions = 50-150) : coût multiplié par 5
- Faible (cumul de pressions = 0-50) : coût multiplié par 1 (coût plancher déterminé par les experts)

Initialement, les pressions humaines devaient faire l'objet d'une quantification par l'UMS-PatriNat par superposition de la cartographie des couches des sous-critères à celle des écosystèmes. Ces travaux n'ayant pas pu être menés, la mission a appliqué, en lien avec la cartographie des pressions[4], la répartition des aires protégées en France et les dire des gestionnaires (voir PJ n°2), des surcoûts de pondération aux écosystèmes les plus impactés par lesdites pressions :

Tableau 10 : Surcoût de pression humaine par milieu

Milieu	Surcoût de pression humaine
Forêt tempérée	20 %
Milieu ouvert	25 %
Zone humide	30 %
Mangroves	30 %
Littoral	100 %

Source : Mission sur la base des coefficients de pondération remontés par le groupe d'experts pour la mission, nov. 2021 et de la cartographie des pressions UMS-PatriNat.

5.1. Le surcoût outre-mer

Le surcoût de vie chère est appliqué différemment selon les territoires outre-mer en fonction de leur contexte local :

Tableau 11 : Table de surcoûts par région outre-mer

Région	Surcoût outre-mer
GUADELOUPE	12,5%
GUYANE	11,7%
MARTINIQUE	12,3%
MAYOTTE	7%
REUNION	7%
POLYNESIE-FRANCAISE	38,5%
NOUVELLE-CALEDONIE	33%
SAINT-BARTHELEMY	50%
SAINT-MARTIN	50%
SAINT-PIERRE-ET-MIQUELON	50%
TAAF ILES EPARSES	50%
TAAF ILES SUB-ANTARCTIQUE	50%

Source : Assemblée nationale, rapport d'information fait au nom de la délégation aux outre-mer sur le coût de la vie dans les Outre-mer, Lénaïck ADAM, Claire Guion-Firmin, 3 décembre 2020 (pour la Guadeloupe, Guyane, Martinique, Mayotte, la Réunion, Polynésie, Nouvelle-Calédonie). Les coefficients sur les autres territoires résultent du choix de la mission.

6. La cartographie des dépenses réelles des gestionnaires

La cartographie des dépenses réelles de création et de gestion par hectare des gestionnaires (chiffres principalement de 2020), soit a été communiquée par les gestionnaires des aires protégées, soit est issue des données de la comptabilité publique.

[4] Les cartographies montrent un cumul important de la fréquentation anthropique sur le littoral, zone de cumul important d'aires protégées. Le critère concernant le changement climatique est d'intensité forte dans le Sud-Est de la France, zone où se concentrent également les aires protégées. Il impacte fortement.

Cette cartographie a pour objectif de recenser les coûts actuels des gestionnaires et de disposer d'une référence de comparaison en vue de la modélisation réalisée par le pôle science des données de l'IGF.

Tableau 12 Cartographie des dépenses réelles des gestionnaires d'aires protégées (2020)

Catégorie d'aire protégée	Budget réel du gestionnaire (2020)
Parcs nationaux[5]	78 436 000 €
Réserves naturelles	53 095 000 €
Natura 2000	166 000 000 €
Conservatoire du littoral (gestion)	82 800 000 €
Conservatoires d'espaces naturels (gestion + acquisition)	57 900 000 €
Réserves nationales de chasse et faune sauvage	1 340 000 €
Parcs naturels régionaux	169 000 000 €
Parcs naturels marins	23 500 000 €
Réserves biologiques intégrales et dirigées [6]	3 500 000 €

Source : Mission sur la base des données des gestionnaires.

7. La détermination des superficies d'écosystèmes dans les aires protégées par UMS-PatriNat

7.1. La méthodologie d'UMS-PatriNat

La cellule "Analyse" de l'Equipe données d'UMS-PatriNat a été sollicitée pour fournir les données d'écosystèmes et de délimitation des aires protégées suivantes :

- les surfaces des milieux calculées pour :
  - l'ensemble des aires protégées à l'échelle des sites ;
  - chaque catégorie juridique d'aires protégées ;
  - les enveloppes d'aires protégées prises en compte dans les 2 indicateurs d'objectifs de la SNAP (objectif 30% d'aires protégées et objectifs 10% en protection forte) ;
- les indicateurs de surface issus du croisement entre sites ou outils de protection pour en évaluer le niveau de superposition.

La liste des aires protégées prises en compte dans l'exercice de la mission sur le financement des aires protégées, suit le cadre défini dans les annexes 1 et 2 de la stratégie nationale pour les aires protégées (SNAP) publiée en janvier 2021.

La note méthodologique d'UMS-PatriNat du 22 février 2022 est en **PJ n° 1**.

Les aires protégées se répartissent sur **deux compartiments** disjoints :

[5] Hors PN des Forêts.

[6] Métropole uniquement.

- compartiment **marin** : constitué de l'ensemble des aires protégées présentant une bande littorale de 3 miles marins[7] à partir du trait de côte des communes[8] vers le large, ainsi que des milieux marins au-delà de la bande littorale des 3 miles marins à partir de la côte[9] ;
- compartiment **terrestre** : constitué de l'ensemble des aires protégées non retenues dans le compartiment marin.

Par ailleurs, ces différents compartiments peuvent regrouper différentes régions françaises. Le **découpage territorial** ainsi retenu pour chaque compartiment est le suivant :

- **France métropolitaine** ;
- **Outre-Mer (hors TAAF)** : Guadeloupe, Guyane, Ile de Clipperton, Martinique, Mayotte, Réunion, Saint-Barthélemy, Saint-Martin, Saint-Pierre-et-Miquelon, Nouvelle-Calédonie, Polynésie française et Iles Eparses[10] ;
- **Terres Australes et Antarctiques Françaises** (TAAF) : Iles subantarctiques[11].

7.1. Les catégories d'aires protégées présentent une grande hétérogénéité au regard des milieux qui les constituent

Les catégories d'aires protégées présentent une **grande hétérogénéité** au regard des milieux qui les constituent (Graphique 1). A titre d'exemple, la surface agrégée des Réserves Naturelles hors RNN des TAF se décompose en : 2 % de surfaces forestières, 1 % de surfaces de forêts tropicales, 1 % de milieux ouverts, 1 % de milieux aquatiques, 6 % d'espaces côtiers, 1 % d'écosystèmes océaniques en Métropole et 88 % de milieux océaniques ultra-marins.

Cette hétérogénéité se manifeste par des différences de composition en termes de milieux entre sites de la même catégorie, et explique ainsi d'éventuelles différences de coûts de gestion unitaires entre sites de la même catégorie d'aires protégées.

L'analyse confirme donc que, outre le niveau de protection, la composition en termes d'écosystèmes constitue un critère important d'évaluation du coût de gestion d'un site.

[7] 3 miles marins correspondent à 5,556 km.

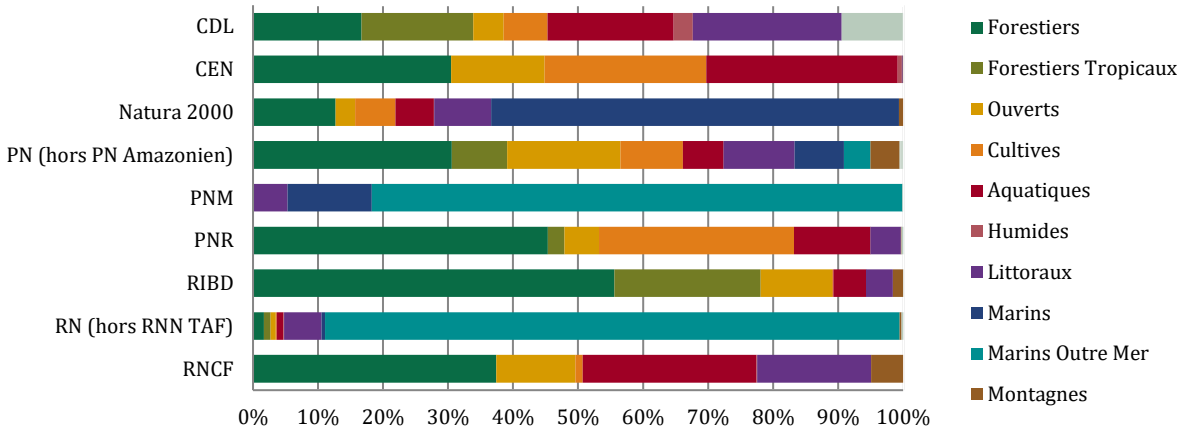
[8] Le périmètre se limite ici au territoire marin français.

[9] Certains sites littoraux sont inclus dans le compartiment marin dès lors que la bande côtière du site s'étend jusqu'à 3 miles nautiques à partir du trait de côte des communes vers le large.

[10] Bassas da India, Île Europa, Îles Glorieuses, Île Juan de Nova et Île Tromelin.

[11] Archipel des Crozet, Archipel des Kerguelen et Îles Saint-Paul-et-Amsterdam.

Graphique 1 : Part (%) de la surface agrégée non corrigée de chaque milieu, par catégories d'AP en compartiments marin et terrestre



Source : Données UMS-PatriNat, calculs du Pôle Science des Données de l'IGF.

8. Les choix méthodologiques pour traiter les données

8.1. Le périmètre d'aires protégées sur lequel s'applique le calcul de coûts est restreint à neuf catégories d'aires protégées associées à des coûts budgétaires

La Réserve Naturelle Nationale des Terres Australes Françaises, les Parcs Nationaux Amazonien ou de la Vanoise ainsi que le Parc Naturel Marin d'Iroise, sont autant de sites inclus dans les 364 Mha protégés en France.

Ces sites peuvent être regroupés en **catégories d'aires protégées**. Parmi ces différentes catégories, la mission considère que **seules 9 disposent de facto de financements liés à leurs coûts de gestion,** représentant une superficie de 213 Mha sur les 364 Mha actuels protégés. Ces catégories sont : les Parcs Nationaux (PN), les Réserves Naturelles (RN), les sites Natura 2000 (N2000), les sites du Conservatoire d'Espaces Naturels (CEN), les Réserves Nationales de Chasse et Faune sauvage (RNCF), les Parcs Naturels Régionaux (PNR), les Parcs Naturels Marins (PNM) et les Réserves Biologiques Intégrales et Dirigées (RBID) (Tableau 13). Les Arrêtés de Protection de Biotope (APB), les Arrêtés de Protection de Géotope (APG)[12] ainsi que les sites Ramsar (RAMS) sont, par ailleurs, autant d'exemples de catégories d'aires protégées ne disposant pas de financements liés à des coûts de gestion.

[12] Pour ces deux dernières catégories, les seuls coûts pouvant leur être imputés seraient un prorata des coûts de police liés aux aires protégées.

PUBLIÉ

Outre ces neuf catégories d'aires protégées, la mission a retenu des sous-catégories d'aires protégées afin de distinguer zones de protection autre ou forte. Ainsi, certaines zones appartenant à la catégorie des Parcs Nationaux correspondent plus particulièrement au cœur de Parc[13] du PN en question, et sont classées comme Parcs Nationaux Zone Cœur (PNZC), alors que d'autres zones correspondent à l'aire d'adhésion[14] entourant le cœur de Parc et sont alors classées comme PNAA, ou Parcs Nationaux Aire d'Adhésion. On dénombre 11 Parcs Nationaux, disposant chacun d'un site PNZC et d'un site PNAA exactement, soit 11 sites PNZC et 11 sites PNAA.

Les réserves naturelles se répartissent en Réserves Naturelles Nationales (RNN), Réserves Naturelles Régionales (RNR) ou Réserves Naturelles de Corse (RNC), toutes en protection forte. Les sites Natura 2000 se répartissent en deux groupes : Zones de Protection Spéciale (ZPS) d'une part, et Sites d'Importance Communautaire (SIC) d'autre part, toutes en protection autre. Les premiers, correspondent aux sites soumis à la directive Oiseaux – directive européenne 2009/147/CE – relative à la protection des espèces d'oiseaux sauvages du territoire européen, alors que les seconds sont des sites Natura 2000 désignés au titre de la directive Habitats – directive 92/43/CEE – visant à maintenir les habitats d'espèces menacées, vulnérables ou rares. Enfin, la catégorie des Réserves Biologiques Intégrales et Dirigées est constituée des Réserves Biologiques Intégrales (RBI) et des Réserves Biologiques Dirigées (RBD), excluant les Réserves Intégrales des Parcs Naturels (RIPN), dont le statut juridique est distinct.

Tableau 13 : Catégories d'aires protégées disposant de coûts de gestion

Catégorie	Nombre de sites	Type de sites
Parcs Nationaux (PN)	11	- Parcs Nationaux Zone Cœur (PNZC) - Parcs Nationaux Aire d'Adhésion (PNAA)
Réserves Naturelles (RN)	**352**	**- Réserves Naturelles Nationales (RNN)** **- Réserves Naturelles Régionales (RNR)** **- Réserves Naturelles de Corse (RNC)**
Sites Natura 2000 (N2000)	**1753**	**- Zones de Protection Spéciale (ZPS)** **- Sites d'Importance Communautaire (SIC)**
Sites du Conservatoire du Littoral (CDL)	**797**	**- Sites des Conservatoires d'Espaces Naturels acquis ou gérés par le conservatoire ou des gestionnaires de Rivages de France**
Sites du Conservatoire d'Espaces Naturels (CEN)	**1447**	**- Sites des Conservatoires d'Espaces Naturels acquis ou gérés par des contrats longs uniquement (gérés en maîtrise d'usage et non en convention de gestion)**
Réserves Nationales de Chasse et Faune sauvage (RNCF)	**10**	
Parcs Naturels Régionaux (PNR)	**58**	
Parcs Naturels Marins (PNM)	**8**	
Réserves Biologiques Intégrales et Dirigées (RBID)	**276**	**- Réserves Biologiques Intégrales (RBI)** **- Réserves Biologiques Dirigées (RBD)**

Source : Données UMS-PatriNat, calculs du Pôle Science des Données de l'IGF.

[13] Le cœur de parc d'un parc national correspond à un territoire soumis à une réglementation particulière encadrant certaines activités afin de s'assurer de la bonne préservation du patrimoine naturel, culturel et paysager.

[14] L'aire d'adhésion d'un PN correspond aux communes situées à l'intérieur d'un périmètre optimal fixé par le décret de création du PN. Cette aire d'adhésion est alors constituée de territoire en continuité géographique ou en solidarité écologique avec le cœur.

8.2. L'approche par catégories est limitée par les recouvrements entre sites

Les recouvrements entre sites de la même catégorie s'observent entre RNN, entre sites Natura 2000 (entre sites ZPS et sites SIC) et entre sites RBID (entre sites RBI et sites RBD) à hauteur de 22 048 km², 114 980 km² et 1 km² respectivement, pour un total de 137 029 km². Dans le cas des réserves naturelles, cette surface représente 1,3 % des surfaces. Le recouvrement constaté pour les sites Natura 2000 correspond à 70,4 % de la surface des ZPS et à 74,2 % de la surface des SIC. De plus, le recouvrement observé à l'échelle des réserves biologiques intégrales et dirigées (RBID) représente 0,1 % de la surface des RBI et 0,2 % de la surface des RBD. Ces recouvrements « intra-catégories » conduisent à un dénombrement double de ces surfaces d'intersection.

Cette majoration est particulièrement importante dans le cas des sites Natura 2000, au vu des proportions que représentent ces recouvrements relativement à la surface de ces sites. Ainsi, la surface agrégée des sites Natura 2000 calculée à partir des données PatriNat est d'environ 32 Mha, pour un recouvrement « intra-catégorie » entre sites ZPS et SIC de 12 Mha, la surface corrigée retenue pour les sites Natura 2000 correspond donc à la différence de ces deux dernières, soit 20 Mha. Une telle correction a été appliquée également aux surfaces des Réserves Naturelles ainsi qu'aux surfaces des sites RBID.

Tableau 14 : Surfaces agrégées (ha) et corrigées des recouvrements intra-catégories (ha)

	Surface agrégée (ha)	Surface corrigée (ha)
RESERVES NATURELLES (RN : RNN, RNR, RNC)	174 753 938	172 549 138
SITES NATURA 2000 (N2000 : ZPS, SIC)	31 847 022	20 348 998
PARCS NATURELS MARINS (PNM)	13 909 061	13 909 061
PARCS NATURELS REGIONAUX (PNR)	10 094 848	10 094 848
PARCS NATIONAUX (PN : PNZC, PNAA)	5 210 181	5 210 181
SITES DU CONSERVATOIRE DU LITTORAL (CDL)	209 122	209 122
RESERVES BIOLOGIQUES INTEGRALES ET DIRIGEES (RBID : RBI, RBD)	136 554	136 454
SITES DES CONSERVATOIRES D'ESPACES NATURELS (CEN)	68 071	68 071
RESERVES NATIONALES DE CHASSE ET FAUNE SAUVAGE (RNCF)	38 303	38 303

Source : Données UMS-PatriNat, calculs du Pôle Science des Données de l'IGF.

Tableau 15 : Surfaces (ha) de recouvrement entres sites Natura 2000

	ZPS (ha)	SIC (ha)
ZPS	16 341 386,80	11 498 024,59
SIC	11 498 024,59	15 505 635,42

Source : Données UMS-PatriNat, calculs du Pôle Science des Données de l'IGF.

8.3. Des corrections ont été apportées aux superficies d'écosystèmes

Les règles ci-après ont été appliquées par le pôle Science des données de l'IGF, afin de corriger les superficies d'écosystèmes et d'aires protégées compte tenu du format des données transmises par l'UMS PatriNat.

8.3.1. Le parc amazonien de Guyane a été assimilé à de la forêt tropicale

Les répartitions de surface par milieux réalisées par PatriNat n'ont pu être fournies pour le parc national amazonien de Guyane. En effet, les occupations du sol figurant dans la base de données Corine Landcover n'ont pu être fournies que pour les bandes côtières. La forêt tropicale étant dominante pour le parc, la mission a considéré l'ensemble du territoire comme recouvert de surface forestière tropicale de **2 M ha (PNZC) et 1,3 M ha (PNAA).**

8.3.2. Les zones « blanches » incluses dans les écosystèmes n'ont pas été prises en compte pour le calcul des superficies

Les territoires d'aires protégées sont recouverts soit par des écosystèmes identifiés par les experts, soit par des zones urbanisées ou d'agriculture intensive qui ne constituent pas *per se* un territoire à gérer et s'assimilent plutôt à des pressions s'exerçant sur les écosystèmes en aires protégées. Dans ces conditions, ces surfaces particulières n'ont pas été prises en compte pour le calcul des coûts de gestion, afin de ne pas les surestimer.

8.3.3. Des corrections ont été réalisées en cas de cooccurrence de milieux

Les données fournies par UMS PatriNat permettent d'identifier la répartition de la surface de chaque site par milieu.

Les Tableau 16 et Tableau 17 consignent les différentes **règles de superposition entre milieux**. **En effet, les différents milieux peuvent ou non se superposer**.

Certaines exclusions ont été intégrées à la conception des couches en donnant à certains milieux la dominance sur les autres (milieux affichés en toutes lettres dans les tableaux comme aquatiques). Certains milieux comme les milieux ouverts et cultivés (représentés par des « x »[15]) ne peuvent, par définition, pas se superposer entre eux. D'autres milieux peuvent se superposer (forêt et milieu aquatique). Dans ce cas, le milieu indiqué en toutes lettres dans les tableaux est le milieu sélectionné en cas de co-occurrence. Par exemple le milieu aquatique, en cas de co-occurrence, domine le milieu forestier. L'ensemble de ces milieux dits « **physiques**[16] », sont exclusifs les uns des autres. Il s'agit des milieux : aquatique, forestiers tempérés et tropicaux, cultivé, ouvert, corail et mangrove.

Les règles de coexistence d'autres milieux dits de **contexte**[17] (humides, littoraux, montagne et marin) n'ont pas été déterminées dès la conception des couches, justifiant les croisements marqués d'un « ? ». Dans ces conditions, il a fallu définir des règles de prise en compte des surfaces de ces milieux de contexte afin d'intégrer les recouvrements possibles entre milieux physiques et milieux de contexte.

A cet égard, afin de ne pas intégrer de biais de surestimation des superficies de milieux lié à la coocccurrence de milieux de contexte et de milieux physiques, **la mission a retenu le choix de ne conserver, pour les milieux de contexte, que les surfaces excédant le total des surfaces des milieux physiques les constituant, selon les règles de cooccurrence mentionnées** (Encadré 1).

[15] Dans le cas spécifique des mangroves pour lesquels les données d'UMS-PatriNat n'indiquaient pas de règle de priorité, la mission a fait le choix de les considérer comme des milieux ne pouvant se superposer aux autres.

[16] Exception faite du milieu de mangroves qui peut se superposer à d'autres milieux physiques.

[17] Milieux représentant un contexte général et pouvant se superposer entre eux.

Ce choix méthodologique, s'il a pour avantage de ne pas surestimer les surfaces d'écosystèmes à gérer par les aires protégées, a pour résultat de définir un minorant de ces surfaces, qui pourraient, dans la réalité, être plus importantes dans le cas où les milieux de contexte n'engloberaient pas les milieux physiques. Ce postulat n'a pu être vérifié par la mission, celle-ci ne disposant pas d'un système d'information géographique.

Tableau 16 : Règles de croisement de milieux observés en métropole

	Aquatiques	Forestiers	Cultivés	Ouverts	Humides	Littoraux	Montagnes	Marins
Aquatiques	Aquatiques	Aquatiques	Aquatiques	Aquatiques	Aquatiques	?	?	X
Forestiers		Forestiers	Forestiers	Forestiers	?	?	?	X
Cultivés			Cultivés	X	?	Cultivés	?	X
Ouverts				Ouverts	?	?	?	X
Humides					Humides	?	?	X
Littoraux						Littoraux	?	X
Montagnes							Montagnes	X
Marins								Marins
Grottes								

Source : Données UMS PatriNat, février 2022, Le milieu indiqué en toutes lettres est le milieu sélectionné en cas de co-occurrence ; X : Pas de superposition possible ; ?: règle de coexistence non définie à la conception des couches.

Tableau 17 : Règles de croisement de milieux observés en outre-mer

	Forestiers	Cultivés	Ouverts	Coraux	Mangroves
Forestiers	Forestiers	X	X	X	X
Cultivés		Cultivés	X	X	X
Ouverts			Ouverts	X	X
Coraux				Coraux	X
Mangroves					Mangroves

Source : Données UMS PatriNat, février 2022 (hormis la modification apportée par la mission sur les mangroves).

Encadré 1 : Correction des surfaces des milieux de contexte

- Le milieu océanique (en métropole et en outre-mer ou TAAF), ne peut par définition pas se superposer à un milieu physique, exception faite des milieux coraux. Ainsi, les surfaces des milieux océaniques sont, lorsqu'elles contiennent des surfaces de milieux coraux, corrigées de ces dernières, selon :

$$\sigma_{oceanique} \leftarrow \sigma_{oceanique} - \sigma_{coraux}$$

Où $\sigma_{oceanique}$ est la surface de milieu océanique du site étudié et σ_{coraux} est la surface de milieu coraux incluse dans la surface océanique ;

PUBLIÉ

- Le milieu humide peut être en co-occurrence avec les milieux physiques suivants : forestiers tropicaux et tempérés, cultivés et ouverts. Ainsi, pour un site donné, la surface de milieu humide est corrigée, de sorte à n'en conserver que la surface exclusivement humide, selon :

$$\sigma_{humide} \leftarrow \sigma_{humide} - (\sigma_{forestiers} + \sigma_{forestiers\ tropicaux} + \sigma_{ouverts} + \sigma_{cultivés})$$

  Où $\sigma_{forestiers}$, $\sigma_{forestiers\ tropicaux}$, $\sigma_{ouverts}$ et $\sigma_{cultivés}$ sont respectivement les surfaces de milieux forestiers, forestiers tropicaux, ouverts et cultivés incluses dans la surface de milieu humide du site notée σ_{humide} ;

- De manière analogue, et en reprenant les mêmes notations, la correction appliquée aux surfaces de milieux de montagne est la suivante :

$$\sigma_{montagne} \leftarrow \sigma_{montagne} - (\sigma_{aquatique} + \sigma_{forestiers} + \sigma_{forestiers\ tropicaux} + \sigma_{cultivés} + \sigma_{ouverts})$$

- De même, les surfaces des milieux littoraux est donnée selon :

$$\sigma_{littoraux} \leftarrow \sigma_{littoraux} - (\sigma_{aquatique} + \sigma_{forestiers} + \sigma_{forestiers\ tropicaux} + \sigma_{ouverts})$$

8.4. Trois options de méthode de calcul ont été identifiées pour agréger les coûts de gestion des milieux à l'intérieur d'un site

Ces options, au nombre de trois, reposent sur des calculs par barycentre pondéré des surfaces (option 1) ou sur des calculs de priorité de milieu de contexte sur le reste des surfaces (options 2 et 3). Elles sont définies comme suit :

- **Option 1** : le coût de gestion du site ou fragment[18] est la moyenne des coûts de gestion des milieux le constituant pondérés par leurs surfaces ;
- **Option 2** : le coût de gestion du site ou fragment correspond au coût de gestion du milieu de contexte de plus grande surface, ou à défaut à la somme des coûts de gestion des milieux physiques ;
- **Option 3** : le coût de gestion du site ou fragment correspond au coût du milieu littoral, ou à défaut au coût du milieu de contexte de plus grande surface, ou à défaut à la somme des coûts de gestion des milieux physiques.

L'application des abaques de coûts standards planchers auxquels s'ajoutent des critères de pondération en fonction des pressions, de la superficie et du surcoût outre-mer, permet de calculer à l'échelle de chaque site, à partir des surfaces des milieux qui le constituent, un coût de gestion pour chacune des options retenues. La somme des coûts de gestion de l'ensemble des sites d'une même catégorie permet alors de remonter au budget de gestion d'une catégorie donnée.

[18] Surface élémentaire d'un site dont la définition est donnée en partie 8.

Encadré 2 : Détails de l'option 1

Pour un site ou fragment s donné, de surface totale σ_s et situé en région r, le coût de gestion se défini comme tel :

$$coût_s = \frac{\sum_m(\sigma_m^{forte} \times coût_m^{forte} + \sigma_m^{autre} \times coût_m^{autre}) \times (1 + surcoût_{m,r})}{\sum_m(\sigma_m^{forte} + \sigma_m^{autre})}$$

Où :

- m est un milieu constituant le fragment ou site s parmi : forêt tempérée, forêt tropicale, montagne, milieu cultivé, milieu ouvert, milieu aquatique, littoral, milieu océanique métropole, milieu océanique outre-mer, coraux, mangroves et zones humides ;
- σ_m^{forte} et σ_m^{autre} sont respectivement les surfaces correspondant au milieu m sous protection forte et sous protection autre que forte ;
- $coût_m^{forte}$ et $coût_m^{autre}$ sont respectivement les coûts de gestion surfaciques correspondant au milieu m sous protection forte et sous protection autre que forte selon les abaques à dire d'experts ;
- $surcoût_{m,r}$ correspond au surcoût dû à l'accessibilité du milieu m en région r .

Dans le cas d'un scénario incluant des surcoûts de pression humaine, le coût devient :

$$coût_s = \frac{\sum_m\left(\sigma_m^{forte} \times coût_m^{forte} + \sigma_m^{autre} \times coût_m^{autre}\right) \times \left(1 + surcoût_{m,r}\right) \times (1 + pression_m)}{\sum_m(\sigma_m^{forte} + \sigma_m^{autre})}$$

Où $pression_m$ correspond au surcoût de pression humaine du milieu m.

Pour une catégorie d'aire protégée, le budget de gestion est le suivant :

$$\sum_{s \in Catégorie} coût_s$$

Encadré 3 : Détails des options 2 et 3

Les options 2 et 3 sont des options de priorité, l'option 3 étant une variante de l'option 2.

Pour un site ou fragment s donné, de surface totale σ_s et situé en région r, on note m_{max} le milieu de contexte de plus grande surface du site s, tel que

$\sigma_{m_{max}} = \max(\sigma_{montagne}, \sigma_{littoral}, \sigma_{humide}, \sigma_{océanique\ métropole}, \sigma_{océanique\ outre-mer})$.

L'option 2 permet alors de remonter au coût du site ou du fragment selon la règle de calcul suivante :

- Si $\sigma_{m_{max}} > 0$:

  Alors $coût_s = (\sigma_{m_{max}}^{forte} \times coût_{m_{max}}^{forte} + \sigma_{m_{max}}^{autre} \times coût_{m_{max}}^{autre}) \times (1 + surcoût_{m_{max},r})$

- Sinon :

  $$coût_s = \sum_{m \in milieux\ physiques} (\sigma_m^{forte} \times coût_m^{forte} + \sigma_m^{autre} \times coût_m^{autre}) \times (1 + surcoût_{m,r})$$

De même, l'option 3 permet de calculer le coût de gestion du site selon la règle ci-dessous :

- Si $\sigma_{littoraux} > 0$:

Alors $coût_s = (\sigma^{forte}_{littoraux} \times coût^{forte}_{littoraux} + \sigma^{autre}_{littoraux} \times coût^{autre}_{littoraux}) \times (1 + surcoût_{littoraux,r})$

- Sinon :

  appliquer l'option 2

Des pondérations de pression humaines peuvent être incluses par ailleurs, l'option 2 s'écrit alors comme telle :

- Si $\sigma_{m_{max}} > 0$:

  Alors $coût_s = \left(\sigma^{forte}_{m_{max}} \times coût^{forte}_{m_{max}} + \sigma^{autre}_{m_{max}} \times coût^{autre}_{m_{max}}\right) \times \left(1 + surcoût_{m_{max},r}\right) \times (1 + pression_m)$

- Sinon :

$$coût_s = \sum_{m \in milieux\ physiques} (\sigma^{forte}_m \times coût^{forte}_m + \sigma^{autre}_m \times coût^{autre}_m) \times (1 + surcoût_{m,r}) \times (1 + pression_m)$$

Ces mêmes pondérations donnent pour l'option 3 :

- Si $\sigma_{littoraux} > 0$:

  Alors $coût_s = (\sigma^{forte}_{littoraux} \times coût^{forte}_{littoraux} + \sigma^{autre}_{littoraux} \times coût^{autre}_{littoraux}) \times (1 + surcoût_{littoraux,r}) \times (1 + pression_{littoraux})$

- Sinon :

  appliquer l'option 2 avec pondérations de pression humaine

A l'instar de l'option 1, les options 2 et 3 permettent de calculer le budget de gestion d'une catégorie d'aire protégée, définie comme somme des coûts de gestion des sites constituant la catégorie :

$$\sum_{s \in Catégorie} coût_s$$

8.5. Trois méthodes de calcul des coûts de gestion des aires protégées sont possibles : par site d'aire protégée, par fragment sans recouvrements des aires protégées et combinée

8.5.1. L'approche par sites par catégorie d'aire protégée engendre un biais lié au recouvrement entre sites

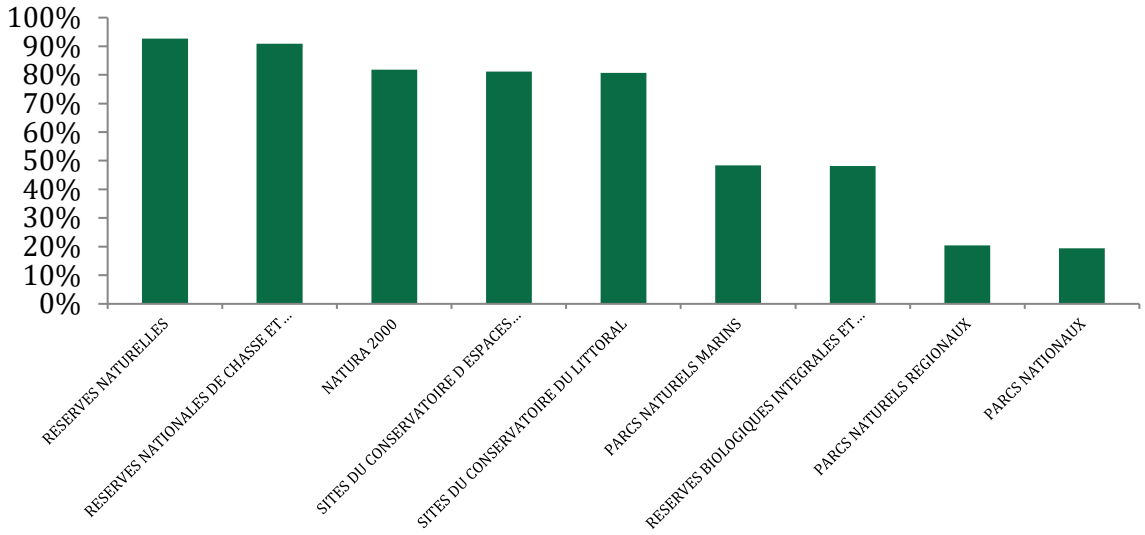
Une première option est de baser la méthode de coûts sur la délimitation des sites par catégorie d'aire protégée. Cette approche présente un biais lié au recouvrement entre catégories d'aires protégées. En effet, de nombreux sites présentent des croisements et des surfaces d'intersection non nulles avec d'autres sites du même compartiment.

Par exemple, en compartiment terrestre, la réserve naturelle de Corse des Tre Padule de Suartone (de code national FR3600151) et le site CDL de Sarpente (code national FR1100646) se recoupent sur près de 110 ha. En compartiment marin, la Réserve Naturelle de l'Amana (code national FR3600138) et le PNR de Guyane (code national FR8000040) se recouvrent sur près de 61 ha. Ainsi, l'approche par sites par catégories d'aire protégée, conduit à calculer le coût de gestion des écosystèmes deux fois pour toutes les surfaces de ces recouvrements.

Une telle approche de calcul de coûts de gestion peut donc être fortement dégradée par le degré de recouvrement des aires protégées entre elles : un fort degré de recouvrement, relativement à la surface globale de 364 Mha, peut en effet aboutir à un coût de gestion agrégé surestimé. Néanmoins, l'avantage de cette méthode est de pouvoir comparer le résultat de la modélisation par catégorie d'aire protégée au budget des gestionnaires et donc de la valider.

Les recouvrements entre sites de catégories différentes (pour les 9 catégories retenues) représentent une surface totale de 8,059 Mha. **Les sites des 9 catégories d'AP correspondent à une surface agrégée et à une surface agrégée corrigée des recouvrements intra-catégories respectives de 226 Mha et 213 Mha, représentant respectivement 62 % et 58 % de la superficie d'aires protégées**, et pour lesquelles les recouvrements inter-catégories représentent 3,6 % et 3,8 %. La surface de ces 9 catégories avec au moins une superposition (avec ces 9 catégories ou une autre catégorie) sans que soit disponible le détail sur la catégorie représente 29 % (28 % en mer et 45 % en terre).

Graphique 2 : Proportion de surface recouverte, par catégorie d'aire protégée



Source : Données UMS-Patrinat, calculs du Pôle Science des Données de l'IGF.

8.5.2. L'approche par fragments permet de s'affranchir du biais de recouvrement car ceux-ci constituent une maille élémentaire des aires protégées

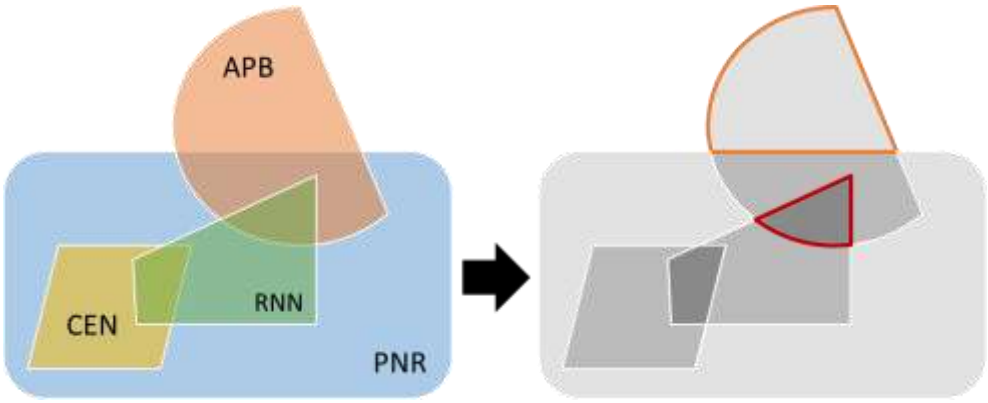
Le territoire couvert par des aires protégées peut être maillé en un ensemble de polygones disjoints ne se recouvrant pas : ces fragments constituent un ensemble de surfaces deux à deux disjointes dont l'union correspond à la surface nationale des aires protégées. Ces polygones, dits fragments d'aires protégées, correspondent à des surfaces entièrement couvertes par un site unique ou à des surfaces d'intersection entre deux ou plusieurs sites. **Cette maille élémentaire des aires protégées permet ainsi d'isoler des territoires faisant l'objet d'un recouvrement ou des surfaces sans recouvrement.**

PUBLIÉ

A titre d'exemple, pour une aire protégée théorique constituée d'un croisement entre des sites CEN, RNN, PNR et APB, telle que présentée au Graphique 3, il est possible d'identifier sept fragments disjoints. Dans ce cas précis, les polygones correspondant à un maillage de l'aire protégée sont les fragments correspondant aux intersections suivantes : CEN/PNR hors RNN, CEN/RNN/PNR, RNN/PNR hors APB et CEN, RNN/APB/PNR, APB/PNR hors RNN, APB hors PNR et PNR hors CEN, RNN et APB. Ces sept fragments correspondent aux différentes nuances de gris du schéma de droite du Graphique 3. En particulier, le polygone APB hors PNR ainsi que le fragment RNN/APB/PNR sont tous deux encadrés en orange et en rouge respectivement sur cette illustration.

Par ailleurs, ces fragments sont construits de sorte à ne correspondre qu'à un unique régime de protection : forte ou autre que forte.

Graphique 3 : Décomposition en fragments d'une aire protégée théorique où se croisent sites CEN, RNN, APB et PNR



Source : Rapport méthodologique d'UMS PatriNat (PJ1).

Un calcul de coût de gestion par fragments permet de s'affranchir du biais de recouvrements inhérent à une approche de calcul de coût de gestion par aire protégée, en raison de la nature de ces polygones, construits afin d'être disjoints deux à deux. Toutefois, cette approche reste également soumise à la co-occurrence entre milieux de contexte et nécessite, à l'instar de l'approche par sites, une correction liminaire des surfaces de ces écosystèmes.

Un budget de gestion des aires protégées peut être obtenu en sommant les coûts de gestion propres à chaque fragment.

8.5.3. Une approche combinant fragments terrestres et sites marins permet de limiter le biais de recouvrement entre sites terrestres tout en valorisant les sites marins et le PN Amazonien d'après les abaques surfaciques à dire d'experts

Les coûts unitaires standards des forêts tempérées, montagnes, milieux cultivés, milieux ouverts, milieux aquatiques, espaces littoraux, mangroves et zones humides sont particulièrement adaptés à l'approche par fragment des aires protégées.

Cette méthode permet de s'affranchir de l'ensemble des biais de recouvrement en compartiment terrestre.

En revanche, les coûts des grands espaces, pour lesquels des abaques de coûts ont été fournis en fonction de la superficie, tels que la forêt tropicale guyanaise et les espaces océaniques se révèlent être plus pertinents pour une approche par sites, afin de prendre en compte dans l'établissement des coûts de gestion, l'information relative à la superficie de chaque site. Dans le cas contraire, appliqués aux faibles surfaces de chaque fragment concerné par ces milieux, ces abaques peuvent conduire à établir des coûts de gestion très importants, alors qu'ils ont été conçus en premier lieu par le comité d'experts pour être appliqués à des surfaces de l'ordre de grandeur du site. En effet, la surface marine médiane d'un site est de 7635 ha, alors que la surface marine médiane d'un fragment est de 98 ha.

Afin de contourner la difficulté induite par la grande superficie de forêts tropicales il est proposé **d'appliquer une approche par sites au seul parc national amazonien de Guyane, d'une part, et d'appliquer une décomposition par fragments au reste des aires protégées terrestres,** d'autre part, sachant que le parc de Guyane ne présente aucun recoupement avec un ou plusieurs autres sites.

Le compartiment marin est quant à lui traité selon la méthode des sites, du fait des limites imposées par l'abaque de milieu océanique. Néanmoins, il est proposé de limiter le biais de recouvrement en compartiment marin en supprimant les superficies de recouvrements intra-catégorie relatifs aux sites Natura 2000 marins. Pour cela, chaque fragment d'intersection entre site ZPS et SIC marins est identifié, et la surface correspondant à ce polygone est déduite de la surface du site ZPS correspondant. Déduire ces surfaces des sites ZPS est un choix arbitraire, le recoupement traité ici étant intra-catégorie ; soustraire le fragment de croisement d'un site ZPS ou SIC donnerait rigoureusement le même résultat.

L'approche finale combinée retenue est alors la suivante :

- calcul des coûts de gestion par fragments terrestres pour toutes les aires protégées terrestres hors PN Amazonien (soit PNAA et PNZC de Guyane) ;
- calcul des coûts de gestion par sites d'aires protégées pour les PNZC et PNAA du PN Amazonien ;
- calcul des coûts de gestion des sites du compartiment marin avec correction du biais de recouvrement intra-catégorie entre sites marins Natura 2000.

9. Les résultats de la modélisation des coûts de gestion de qualité des aires protégées existantes en 2022

Les coûts de gestion ont été déterminés en croisant les coûts de gestion unitaires des milieux fournis par les abaques à dire d'experts et les superficies de ces milieux. Les critères de pondération surfacique ainsi que les trois options de calcul ont été appliqués.

La mission a opté pour deux approches afin de modéliser les coûts :

- l'approche par sites et par catégorie d'aire protégée ;
- l'approche combinée par fragments pour le compartiment terrestre et par sites pour le compartiment marin et le PN Amazonien de Guyane.

PUBLIÉ

9.1. L'approche par sites permet d'estimer un budget relatif aux coûts de gestion compris entre 1,2 Md€ et 1,9 Md€ selon l'option retenue

Dans un scénario sans pondération de pression, les options de calcul 1, 2 et 3 fournissent des coûts de gestion agrégés de 854 M€, 1052 M€ et 1262 M€ (Tableau 18). Ces montants, pour des scenarii avec pondérations de pression humaine, sont alors respectivement de 1219 M€, 1476 M€ et 1903 M€. En particulier, l'option 3 est très tributaire du scénario – avec ou sans pression humaine – retenu, du fait de la pondération liée au littoral (80 %), ainsi que de la priorité que cette méthode octroie au milieu côtier. Les options 1 et 2 semblent plus stables au changement de scénario, mais observent tout de même de fortes variations des budgets calculés.

Tableau 18 : Budget lié au coût de gestion avec ou sans surcoût de pression

	Sans surcoût de pression	Avec surcoût de pression
Option 1	854 M€	1219 M€
Option 2	1052 M€	1476 M€
Option 3	1262 M€	1903 M€

Source : Données UMS-PatriNat, calculs du Pôle Science des Données de l'IGF.

Une cartographie des coûts de gestion modélisés des gestionnaires selon les milieux composant leurs sites peut être réalisée pour chacun des scenarii avec ou sans pression humaine. Cette cartographie ne tient pas compte d'éventuelles corrections de recouvrements de surface, en particulier dans le cas des sites Natura 2000. Cette cartographie est fournie dans le cas des PN hors PN des Forêts, et dans le cas des sites RBID uniquement pour les sites de métropole, à des fins de comparaison avec la cartographie disponible des dépenses des gestionnaires.

Les différentes options de calcul indiquent des budgets supérieurs à ceux fournis par les gestionnaires pour les PN, les RN, les sites Natura 2000 et les sites RBID.

Une première explication est que les abaques fournis par les gestionnaires sont des coûts de gestion « de qualité » pour répondre aux objectifs de la SNAP, qui généralement, ne sont pas appliqués par les gestionnaires faute de moyens suffisants.

Rappelons que les sites Natura 2000, présentent dans le cas de l'approche par sites, un fort taux de recouvrement intra-catégorie (12 Mha sur 32 Mha) qui conduit à surestimer le budget théorique pour chaque option. Les sites RNCF semblent présenter des coûts des gestionnaires relativement proches de ceux issus de l'approche par site, à la fois pour les options de calcul 1, 2 et 3. Les sites CEN et CDL semblent être associés à des coûts de gestion plus faibles que ceux fournis par les gestionnaires, pour les trois options ainsi que pour les deux modèles de pondération. Ceci peut s'expliquer par une différence entre les coûts unitaires des abaques à dire d'experts, et les coûts unitaires des conservatoires. Par exemple pour le conservatoire du littoral, ces derniers sont de 40 000 €/km^2, alors que le coût standard moyen du littoral, choisi par la mission sur la base des coûts fournis par les experts, est de 12 000 €/km^2. Enfin, les budgets de gestion des PNR et PNM sont relativement proches de ceux des gestionnaires, notamment pour l'option 1 sans pondération de pression.

PUBLIÉ

Tableau 19 : Budgets de gestion selon des coûts « idéaux » par catégories d'AP selon l'approche par sites et les options de calcul 1, 2 et 3, sans pondération de pression humaine

	Option 1	Option 2	Option 3	Budget réel des gestionnaires (2020)
PN[19]	151 448 396 €	123 172 944 €	131 231 905 €	78 435 975 €
RN	136 895 138 €	152 838 433 €	152 838 433 €	53 095 000 €
Natura 2000	329 023 176 €	430 377 458 €	550 892 550 €	166 000 000 €
CDL[20]	7 944 641 €	7 641 526 €	7 578 777 €	82 800 000 €
CEN[21]	1 342 090 €	2 168 865 €	2 168 823 €	57 900 000 €
RNCF	1 166 215 €	1 484 697 €	1 484 697 €	1 340 000 €
PNR	164 879 918 €	275 732 939 €	275 732 939 €	169 000 000 €
PNM	20 728 941 €	5 931 145 €	87 695 857 €	23 500 000 €
RBID[22]	15 914 754 €	18 470 419 €	18 470 419 €	3 500 000 €

Source : Données UMS-PatriNat, calculs du Pôle Science des Données de l'IGF.

Tableau 20 : Budgets de gestion selon des coûts « idéaux » par catégories d'AP selon l'approche par sites et les options de calcul 1, 2 et 3, avec pondération de pression humaine

	Option 1	Option 2	Option 3	Gestionnaires
PN	188 019 439 €	154 205 795 €	170 670 889 €	78 435 975 €
RN	175 056 530 €	200 181 915 €	200 181 915 €	53 095 000 €
Natura 2000	537 234 812 €	670 143 909 €	915 765 952 €	166 000 000 €
CDL	11 401 025 €	14 433 197 €	14 394 909 €	82 800 000 €
CEN	1 481 737 €	2 385 102 €	2 385 088 €	57 900 000 €
RNCF	1 958 762 €	2 383 131 €	2 383 131 €	1 340 000 €
PNR	214 596 978 €	359 777 077 €	359 777 077 €	169 000 000 €
PNM	40 237 746 €	10 512 672 €	175 391 715 €	23 500 000 €
RBID	19 084 482 €	22 016 652 €	22 016 652 €	3 500 000 €

Source : Données UMS-PatriNat, calculs du Pôle Science des Données de l'IGF.

9.2. L'approche combinée par fragment pour le compartiment terrestre et par sites pour le compartiment marin et le PN Amazonien de Guyane, permet d'estimer un budget relatif aux coûts de gestion compris entre 1,2 Md€ et 1,6 Md€ selon l'option retenue

Dans un scénario sans pondération de pression, les options de calcul 1, 2 et 3 fournissent respectivement des coûts de gestion agrégés de 929 M€, 1 036 M€ et 1 187 M€ (Tableau 21 : Budget de gestion (en M€) par compartiment et par option, pour une approche par fragments terrestres et sites marins sans pondération de pression humaine, pour une approche combinant fragments terrestres, sites PN Amazonien et sites marins corrigés des recouvrements intra-catégories Natura 2000.

[19] Hors PN des Forêts

[20] Coût de gestion uniquement pour les données de budget réel des gestionnaires 2020.

[21] Pour rappel, les données de gestionnaires des sites CEN incluent à la fois les coûts d'acquisition et de gestion.

[22] Métropole uniquement.

Quelle que soit l'option de calcul retenue, le compartiment marin présente une contribution minoritaire au budget de gestion globale des aires protégées. En effet, le budget de gestion des fragments terrestres et sites du PN Amazonien, constitue respectivement 80 %, 84 % et 73 % du budget de gestion total des aires protégées selon les options 1, 2 et 3 respectivement. Par ailleurs, le coût de gestion du compartiment marin est particulièrement important selon l'option 3, représentant 315 M€, du fait de la prépondérance des espaces littoraux dans ce compartiment.

Tableau 21 : Budget de gestion (en M€) par compartiment et par option, pour une approche par fragments terrestres et sites marins sans pondération de pression humaine

	Compartiment marin par sites et hors recouvrements sites Natura 2000	Compartiment terrestre par fragments et sites PN Amazonien	Total
Option 1	181 M€	748 M€	929 M€
Option 2	163 M€	873 M€	1036 M€
Option 3	315 M€	872 M€	1187 M€

Source : Données UMS-PatriNat, calculs du Pôle Science des Données de l'IGF.

Cette approche combinée permet de limiter le biais de recouvrement. Ceci explique en particulier que les coûts de gestion issus des options 2 et 3 soient inférieurs aux valeurs obtenues à partir de l'approche par sites. Néanmoins, le budget de gestion obtenu à partir de l'option 1 est plus important pour l'approche par fragments que pour l'approche par sites, passant de 854 M€ à 929 M€. Cette hausse, en dépit de la correction du biais de recouvrement, s'explique par le fait que pour l'approche par fragments terrestres, l'option 1 calcule un nombre plus important de moyennes, le nombre de fragments étant par définition plus grand que le nombre de sites. Par ailleurs, fragments et sites ayant des compositions en milieux similaires, la somme des barycentres des fragments est plus importante que la somme des barycentres des sites en compartiment terrestre.

En incluant les pondérations de pression humaine, ces budgets de gestion augmentent fortement. Les options de calcul 1, 2 et 3 fournissent respectivement des coûts de gestion agrégés de 1 241 M€, 1 362 M€ et 1 668 M€ (Tableau 21 : Budget de gestion (en M€) par compartiment et par option, pour une approche par fragments terrestres et sites marins sans pondération de pression humaine.

En particulier, les coûts de gestion de l'option 3 évoluent de 1 187 M€ à 1 668 M€, du fait notamment du compartiment marin pour lequel le budget de gestion augmente de 315 M€ à 582 M€. Cette hausse s'explique par la contribution des sites littoraux au compartiment marin, qui, pour rappel, présentent des pondérations de pression de 100 % pour l'espace côtier.

Tableau 22 : Budget de gestion (en M€) par compartiment et par option, pour une approche par fragments terrestres et sites marinsincluant des pondérations de pression humaine

	Compartiment marin par sites et hors recouvrements sites Natura 2000	Compartiment terrestre par fragments et sites PN Amazonien	Total
Option 1	308 M€	933 M€	1241 M€
Option 2	275 M€	1087 M€	1362 M€
Option 3	582 M€	1086 M€	1668 M€

Source : Données UMS-PatriNat, calculs du Pôle Science des Données de l'IGF.

PUBLIÉ

9.3. Des coûts unitaires moyens peuvent être déduits par fragment terrestre et par site marin à partir des abaques de coûts et des surfaces des écosystèmes

Les abaques de coûts et les surfaces des milieux permettent de remonter à des coûts unitaires moyens pour chacun des compartiments terrestre et marin, par région[23] et par niveau de protection (forte ou autre). Les grandes régions retenues sont la métropole, l'outre-mer[24] et les Terres Australes Antarctiques Françaises[25]. Ces coûts unitaires correspondent, pour chaque compartiment, région et protection aux barycentres des coûts unitaires des écosystèmes pondérés par leurs surfaces. Ces coûts unitaires incluent les surcoûts par région sans toutefois inclure les pondérations de pression humaine.

La comparaison des coûts unitaires modélisés par option montre que l'option 3 est moins robuste, notamment lorsqu'appliquée sur le compartiment marin, que les options de calcul 1 et 2, relativement stables et peu hétérogènes entre elles, à la fois pour des modèles incluant ou excluant des pondérations de pression humaine.

Tableau 23 : Coûts unitaires moyens des fragments terrestres (€/ha), incluant sites PN Amazonien avec pondération de pression humaine

	Protection	Cout unitaire option 1 (€/ha)	Cout unitaire option 2 (€/ha)	Cout unitaire option 3 (€/ha)
Métropole	Autre	26	39	39
	Forte	452	409	408
Outre-Mer (hors TAAF	Autre	42	43	43
	Forte	44	44	44
France entière	Autre	28	40	40
	Forte	140	129	129

Source : Données UMS-PatriNat, calculs du Pôle Science des Données de l'IGF.

Tableau 24 : Coûts unitaires moyens des sites marins (€/ha) avec pondération de pression humaine

	Protection	Coût unitaire option 1 (€/ha)	Coût unitaire option 2 (€/ha)	Coût unitaire option 3 (€/ha)
Métropole	Autre	10	9	19
	Forte	115	120	115
Outre-Mer (hors TAAF)	Autre	0,5	0,09	4
	Forte	0,85	0,85	0,85
TAAF	Autre	0,09	0,09	0,09
	Forte	0,87	0,87	0,87
France hors TAAF	Autre	7	6	13
	Forte	7	6	6
France entière	Autre	2	1	3
	Forte	2[26]	1	1

Source : Données UMS-PatriNat, calculs du Pôle Science des Données de l'IGF.

[23] Les données PatriNat ne permettent pas de répartir les 770 284 km² en milieux, le budget de gestion de la RNN des TAF correspond ici uniquement à celui du compartiment marin, dont la surface est de 168 990 929 km².

[24] Guadeloupe, Guyane, Martinique, Mayotte, La Réunion, Saint-Barthélemy, Saint-Martin, Saint-Pierre-et-Miquelon, les Iles Eparses, l'île de Clipperton, la Nouvelle-Calédonie et la Polynésie Française.

[25] Iles subantarctiques : archipel des Crozet, archipel des Kerguelen, îles Saint-Paul et Nouvelle-Amsterdam.

[26] Les milieux pour lesquels on applique des pondérations de pression humaine, à savoir la forêt, le littoral, l'humide et la mangrove, sont ultra-majoritaires en protection autre en France entière ou France hors TAAF. Ceci explique

Tableau 25 : Coûts unitaires moyens (€/ha) pour fragments terrestres, sites marins et sites PN Amazonien, avec pondération de pression humaine

	Protection	Coût unitaire option 1 (€/ha)	Coût unitaire option 2 (€/ha)	Coût unitaire option 3 (€/ha)
Métropole	Autre	16	20	26
	Forte	432	391	390
Outre-Mer (hors TAAF	Autre	6	6	9
	Forte	31	31	31
TAAF	Autre	0,09	0,09	0,09
	Forte	0,87	0,87	0,87
France hors TAAF	Autre	13	16	21
	Forte	106	98	98
France entière	Autre	4	5	6
	Forte	12	11	11

Source : Données UMS-PatriNat, calculs du Pôle Science des Données de l'IGF.

A titre de comparaison les aides de la PAC représentent 340 €/ha de surface agricole utile/an[27].

9.4. La mission retient le coût annuel de référence de gestion de qualité des aires protégées en 2022 de 1 241 M€ issu de l'application de la méthode combinée, option 1

La méthode combinée option 1 avec pondération de pression humaine est retenue par la mission pour le calcul du coût de référence de gestion des aires protégées.

En effet, l'approche combinant fragments et sites permet de s'affranchir du biais de recouvrements d'aires protégées de catégories différentes et similaires, induit par l'approche par sites exclusivement. L'option 1 qui calcule le coût de gestion du site ou fragment par la moyenne des coûts de gestion des milieux le constituant pondérés par leurs surfaces paraît éliminer le mieux le biais induit par la multiplicité et le recouvrement potentiel d'écosystèmes sur une aire protégée[28].

L'approche combinée option 1, donne un coût théorique de gestion de qualité pour les aires protégées actuelles de 1 241 M€ (308 M€ pour la mer et 933 M€ pour la terre) dont 474 M€ (38% des coûts) pour les aires de protection forte (8,5 M€ pour la mer et 466 M€ pour la terre[29]).

Ce coût se répartit entre 255 M€ (21%) pour l'outre-mer et 986 M€ pour la métropole, ce qui s'explique par la prépondérance en outre-mer des aires protégées marines (dont les TAF) de moindre coûts unitaires de gestion.

Tableau 26 : Répartition des coûts de gestion entre métropole et outre-mer (méthode combinée, option 1 avec pondération de pressions humaines)

alors, qu'avec l'introduction de pondérations de pression humaine, les coûts unitaires en protections forte et autre se rapprochent fortement avec l'option 1.

[27] Inrae, La sensibilité du revenu des exploitations agricoles françaises à une réorientation des aides dans le cadre de la future Pac post-2023, Vincent Chatellier et al., avril 2021

[28] L'étude montre que l'option 3 est moins robuste, notamment lorsqu'elle est appliquée sur le compartiment marin. Les options de calcul 1 et 2, sont relativement stables et peu hétérogènes entre elles, à la fois pour des modèles incluant ou excluant des pondérations de pression humaine.

[29] Pour le calcul de la protection forte, la mission a utilisé les coûts unitaires moyennés de 2€/ha (mer) et de 140 €/ha (terre)

	Coût de gestion (M€)
Métropole	986
Mer	255
Terre	731
Outre-mer	255
Mer hors TAF	9
Mer TAF	44
Terre	202
TOTAL métropole-OM	1241

Source : Données UMS-PatriNat, calculs du Pôle Science des Données de l'IGF.

Il est à noter que ce coût n'intègre pas le coût annuel de création des espaces terrestres (ce coût n'est pas pris en compte pour les espaces en mer) qui est de 1 100 € ha et d'acquisition foncière (principalement par les conservatoires) qui est estimé à 5 000 €/ha (en 2021 le budget d'acquisition du Conservatoire du littoral est de 17,2 M€).

Tableau 27 : Coûts de gestion par compartiments marin et terrestre et par objectif de protection

	PROTECTION (objectif 30 %)			DONT PROTECTION FORTE (objectif 10 %)		
1. Scénario SNAP 10% forte - 2030	Coût (€)	Superficie (ha)	Proportion du territoire (%)	Coût (M€)	Superficie (ha)	Proportion du territoire (%)
1. Protection existant en février 2022	**1 241 000 000**	**364 303 926**	**33,0%**	**474 500 000**	**46 422 971**	**4,2%**
Mer	308 000 000	343 572 845	33,1%	8 500 000	42 271 266	4,1%
Terre	933 000 000	20 731 081	31,0%	466 000 000	4 151 704	6,2%

Source : Mission.

Ce coût correspond, en février 2002, sur le territoire national à un territoire français couvert par 33% d'aires protégées (364 Mha, objectif 30%), dont 4,2% sont des aires de protection forte (46,4 Mha, objectif 10%). La mer contribue à 94% à l'atteinte des objectifs de la SNAP alors qu'elle représente 25% des coûts de gestion. L'outre-mer dont les aires protégées sont constituées majoritairement de la RNN des TAF et autres aires protégées en mer, contribue à 91% à l'atteinte des objectifs de la SNAP alors qu'elle représente 21% des coûts de gestion.

Tableau 28 : Superficies (ha) protégées par territoire et compartiments marin et terrestre

Territoire	Superficie totale (ha)	Objectif de protection (30%)			Objectif de protection forte (10%)		
		Superficie protégée (ha)	Contribution à la protection nationale	Proportion du territoire	Superficie protégée (ha)	Contribution à la protection nationale	Proportion du territoire
National	**1 104 101 371**	**364 303 926**	**100,0%**	**33,0%**	**46 422 971**	**100,0%**	**4,2%**
National marin	**1 037 233 422**	**343 572 845**	**94,3%**	**33,1%**	**42 271 266**	**91,1%**	**4,1%**
Métropole marin	37 610 377	16 833 813	4,6%	44,8%	28 214	0,1%	0,1%
Outre-Mer marin	830 632 116	157 763 832	43,3%	19,0%	4 250 228	9,2%	0,5%
TAAF marin	168 990 929	168 975 200	46,4%	100,0%	37 992 825	81,8%	22,5%
National terrestre	**66 867 949**	**20 731 081**	**5,7%**	**31,0%**	**4 151 704**	**8,9%**	**6,2%**
Métropole terrestre	54 886 072	15 269 938	4,2%	27,8%	833 028	1,8%	1,5%
Outre-Mer terrestre	11 211 593	4 690 859	1,3%	41,8%	2 548 393	5,5%	22,7%
TAAF terrestre	770 284	770 284	0,2%	100,0%	770 284	1,7%	100,0%

Source : Données UMS-PatriNat, calculs du Pôle Science des Données de l'IGF.

PUBLIÉ

Ce coût théorique de gestion de qualité de 1 241 M€ comparé au coût actuel de gestion[30] est le double de celui des 9 gestionnaires d'aires protégées en 2020 de 636 M€[31].

Il représente également plus du double du financement actuel des aires protégées calculé par financeur en 2020. Ainsi, si l'on retranche le montant consacré par les départements aux ENS qui ne sont pas des aires protégées au sens de la SNAP, ce montant total par financeur représente entre 490 et 540 M€ en 2020 et 520 à 570 M€ en 2021 (avec le plan de relance). Le financement de l'Etat (principalement le programme 113 « paysage, eau et biodiversité » et le plan de relance) et ses opérateurs (OFB, agences de l'eau), représente 39% de ce montant.

Il serait donc nécessaire de doubler le financement pour atteindre un objectif de gestion « de qualité » au sens de la SNAP, en 2030.

10. Le coût des scénarios de création et de gestion d'aires protégées en 2030

10.1. L'objectif français de la SNAP est moins exigeant que celui de l'Union européenne

Les scénarii sur lesquels ont été appliqués les coûts de création et de gestion « de qualité » par écosystème, déterminés par le groupe d'expert, sont basés sur les objectifs de la SNAP et de l'Union européenne suivants :

Rappel des objectifs de la SNAP (objectifs 1 et 2) :

D'ici 2022, couvrir au moins 30 % du territoire national et des eaux maritimes sous juridiction ou souveraineté* par un réseau d'aires protégées cohérent, et qui seront effectivement** gérées en 2030.

D'ici 2022, 10% du territoire national et des eaux sous juridiction ou souveraineté seront couverts par des zones de protection forte, qui seront effectivement gérées en 2030.

Rappel des objectifs de la Stratégie de l'UE en faveur de la biodiversité à l'horizon 2030[32] :

La Commission européenne se fixe pour objectif de protéger au moins 30 % de la surface terrestre et 30 % de la surface marine de l'Union d'ici 2030 dont au moins un tiers, soit 10 % des terres et 10 % des mers de l'Union***, devraient être strictement protégées.

** métropole, départements et régions d'outre-mer (DROM : la Martinique, La Réunion, Mayotte, la Guadeloupe, et la Guyane) et collectivités d'outre-mer (COM* : S*aint-Martin, Saint-Pierre-et-Miquelon, les îles Wallis et Futuna, la Polynésie française)*

*** ce terme recouvre la gestion de qualité définie dans l'objectif 2 de la SNAP*

**** il s'agit de la métropole et les régions ultrapériphériques (RUP) : Saint-Martin, la Martinique, La Réunion, Mayotte, la Guadeloupe, et la Guyane*

[30] Déterminé grâce à la cartographie des financements et coûts des gestionnaires, établie par la mission.

[31] Coût de gestion hors acquisition pour le CConservatoire du littoral et avec pour les conservatoires des sites (cette donnée n'était pas distinguée dans le budget communiqué).

[32] La mission a intégré dans le périmètre de calcul l'ensemble des territoires sous juridiction ou souveraineté française, l'atteinte des objectifs français se calculant sur l'ensemble de ce périmètre.

Les objectifs d'Aichi pour la biodiversité prévoient que les zones protégées couvrent 17 % de la surface sur terre et 10 % en mer, alors que les chiffres préconisés par les études scientifiques vont plutôt de 30 % à 70 %.

PUBLIÉ

10.2. L'état de l'existant en termes d'AP montre que si l'objectif des 30% est d'ores et déjà atteint, il reste à mettre 64 Mha du territoire en protection forte en 2030

La surface totale des aires protégées prévues par la SNAP dans la base de l'UMS-PatriNat représente 364 Mha, soit 33% du territoire national, dont la superficie est de 1 104 Mha. **L'objectif de couverture de 30% est donc d'ores et déjà atteint grâce à l'extension de la RNN des TAF début 2022. En revanche, celui des 10% ne l'est pas.**

10% du territoire français représente 110,4 M ha, dont 103,7 M ha pour la mer et 6,7 M ha pour la terre. Compte tenu des surfaces protégées actuelles, soit 42,3 M ha en mer et 4,1 M ha en terre, il reste à protéger l'écart entre l'existant et l'objectif, **soit 64 M ha en globalisant terre et mer, ou bien 61,5 M ha en mer et 2,5 M ha en terre si les objectifs sont distincts** (cible UE).

Tableau 29 : Superficies (ha) existantes et à créer pour atteindre les objectifs de protection forte de la SNAP et de l'UE

		PROTECTION (objectif 30 % février 2022)			DONT PROTECTION FORTE (objectif 10 % février 2022)		
	Superficie totale (ha)	Superficie (ha)	Contribution à la protection nationale (%)	Proportion du territoire (%)	Superficie (ha)	Contribution à la protection nationale (%)	Proportion du territoire (%)
TERRITOIRE NATIONAL	**1 104 101 371**	**364 303 926**	**100,0%**	**33,0%**	**46 422 971**	**100,0%**	**4,2%**
TERRITOIRE NATIONAL MARIN	**1 037 233 422**	**343 572 845**	**94,3%**	**33,1%**	**42 271 266**	**91,1%**	**4,1%**
METROPOLE MARITIME	37 610 377	16 833 813	4,6%	44,8%	28 213	0,1%	0,1%
OUTRE-MER MARITIME	999 623 045	326 739 032	89,7%	32,7%	42 243 053	91,0%	4,2%
TERRITOIRE NATIONAL TERRESTRE	**66 867 949**	**20 731 081**	**5,7%**	**31,0%**	**4 151 704**	**8,9%**	**6,2%**
METROPOLE TERRESTRE	54 886 072	15 269 938	4,2%	27,8%	833 028	1,8%	1,5%
OUTRE-MER TERRESTRE	11 981 877	5 461 143	1,5%	45,6%	3 318 677	7,1%	27,7%

		Scénario SNAP 2030			Scénario UE 2030		
	Superficie totale (ha)	Superficie à atteindre (ha)	Superficie à créer	Proportion du territoire (%)	Superficie à atteindre (ha)	Superficie à créer	Proportion du territoire (%)
TERRITOIRE NATIONAL	**1 104 101 371**	**110 410 137**	**63 987 166**	**10,0%**	**110 410 137**	**63 987 166**	**10,0%**
TERRITOIRE NATIONAL MARIN	**1 037 233 422**				**103 723 342**	**61 452 076**	**10,0%**
METROPOLE MARITIME	37 610 377						
OUTRE-MER MARITIME	999 623 045						
TERRITOIRE NATIONAL TERRESTRE	**66 867 949**				**6 686 795**	**2 535 091**	**10,0%**
METROPOLE TERRESTRE	54 886 072						
OUTRE-MER TERRESTRE	11 981 877						

Source : Mission.

10.2.1. Une première extension de protection forte à horizon 2030 de près de 2,5 M ha sur les 64 M ha d'extension nécessaire est déjà identifiée par la mission sur la base des projets existants (et suffisamment précis pour être chiffrables) pour un coût annuel de 240 M€

Tous les chiffrages sont effectués sur la base :

Concernant les **coûts de gestion**, de l'approche combinant fragments (compartiment terrestre hors PN Amazonien) et sites (compartiment marin et PN Amazonien) en appliquant l'option 1, prenant en compte les écosystèmes spécifiques aux projets connus, et les pondérations des coefficients de pression, hormis pour le Conservatoire du littoral où sont pris en compte les coûts de gestion réels. Le coût de gestion annuel est imputé en 2030.

Concernant les **coûts de création**, du coût estimé par les experts (1 100 €/ha). La durée de la création peut s'étaler entre 2022 et 2030, mais le coût de création « one shot » est imputé à l'année 2030.

PUBLIÉ

Concernant le **coût d'acquisition foncière** du conservatoire du littoral, du coût de 5 000 €/ha déduit du budget moyen depuis 1975. Le coût d'acquisition est imputé à l'année 2030.

Plusieurs projets ont été identifiés par la mission, d'une surface totale de 2,5 Mha, et d'un coût en 2030 de 240 M€. Ces projets de création d'aires protégées en protection forte[33] connus sont issus de l'analyse du plan d'action de la SNAP 2021-2023, des annonces du Président de la République lors du congrès mondial de la nature de l'UICN fin 2021 et du « *One Ocean Summit* » début 2022 et des objectifs connus des gestionnaires (Contrat d'objectifs et de performance-COP du Conservatoire du littoral 2021-2025) :

- **Projet A : protéger 100% des récifs coralliens en outre-mer en 2023.** 55 380 km² dont 37 260 km² sont déjà protégés en 2022 ; il reste à protéger 18 120 km² (avec un postulat de 40 sites basé sur la taille moyenne actuelle des sites). Ces sites sont supposés de surfaces égales et ne nécessitant ni coût de création, ni coût foncier[34]. Le coût total de cette extension correspond à son coût de gestion. Le coût de gestion correspond à la somme des coûts de gestion des 40 sites selon l'abaque à dire d'experts pour le milieu corallien en protection forte. Chaque site étant supposé avoir une surface (basée sur celle moyenne existante) de 453 km², le coût unitaire retenu selon l'abaque de coût surfacique « espace marin » est de 2 162 €/km² ;
- **Projet B : augmenter la protection forte en Méditerranée à 5 % du total de la Zone Économique Exclusive en 2027, contre 0,2 % actuellement**, soit une augmentation de 6 200 km² de la zone de protection forte en Méditerranée sous la forme de 50 sites. Chaque site est supposé correspondre à une surface (basée sur celle moyenne existante) de 124 km². Le coût unitaire correspondant est de 2 162 €/km² ici également. De même, aucun coût de création ni foncier n'est à prévoir pour cette extension ;
- **Projet C : le Conservatoire du littoral atteint la cible de 320 000 hectares d'ici 2050 conformément à son COP[35].** Début 2022, la superficie des sites est 209 000 ha, soit une extension de 111 000 ha d'ici 2050, avec 31 700 ha d'ici 2030, dont :
  - **C1 : Acquisition de 19 000 ha (190 km²) en 2030** (objectif 200 000 ha (60% acquis) en 2050) au coût de gestion de 7,6 M€ (400 €/ha obtenu à partir du coût de gestion unitaire réel du CDL), au coût de création de 20,9 M€ (1 100 €/ha) et au coût foncier de 95 M€ (5 000 €/ha).
  - **C2 : Affectation de 12 700 ha (127 km²) de littoral au Conservatoire du Littoral** (objectif 120 000 ha (40% affecté) en 2050) au coût de gestion de 5,08 M€ (400 €/ha obtenu à partir du coût de gestion unitaire réel du CDL), au coût de création de 14 M€ (1 100 €/ha) et au coût foncier nul.
- **Projet D : création du 12ème parc national en zone humide dont un cœur de parc de 10 000 ha au moins**, au coût de création de 1100 €/ha et sans coût foncier. Le coût de gestion correspond au coût de gestion en protection forte de l'abaque du milieu humide, soit 2 600€/ha, majoré d'une pondération de 30% relative aux pressions humaines en milieu humide.

[33] Pour le Conservatoire du littoral actuellement non en protection forte, la mission considère que celles-ci seront en protection forte suite au décret du 12 avril 2022

[34] Les sites du compartiment marin ne nécessitent pas de coût foncier contrairement aux sites du compartiment terrestre.

[35] Le postulat est que conformément au décret sur la protection forte du 12 avril 2022, ces espaces seront en protection forte en 2030.

PUBLIÉ

Tableau 30 : Superficie (ha) et coûts (€) des projets d'extension identifiés par la mission

Projet d'extension	Superficie (ha)	Coût de gestion (€)	Coût de création (€)	Coût foncier (€)	Coût total (€)
A – Récif corallien	1 812 300	39 181 926	0	0	39 181 926
B – Méditerranée	620 000	13 404 400	0	0	13 404 400
Sous-total mer	**2 432 300**	**52 586 326**	**0**	**0**	**52 586 326**
C1-CdL acquisition	19 000	7 600 000	20 900 000	95 000 000	123 500 000
C2 – CdL affectation	12 700	5 080 000	13 970 000		19 050 000
D – Parc zone humide	10 000	33 800 000	11 000 000	0	44 800 000
Sous-total terre	**41 700**	**46 480 000**	**45 870 000**	**95 000 000**	**187 350 000**
TOTAL	**2 474 000**	**99 066 326**	**45 870 000**	**95 000 000**	**239 936 326**

Source : Données UMS-PatriNat, calculs du Pôle Science des Données de l'IGF.

L'extension ainsi identifiée par la mission correspond donc à une superficie totale de 2,47 Mha dont 2,43 Mha pour le seul compartiment marin. Cette extension est associée à un budget global de 240 M€ réparti en 187,4 M€ en compartiment terrestre et 52,6 M€ en compartiment marin.

Cette différence entre compartiments s'explique par les coûts de création et de foncier nuls pour les sites marins et relativement importants pour les sites terrestres. En effet, les projets du compartiment marin (A, B) et du compartiment terrestre (C, D, E, F) présentent des coûts de gestion proches de 52 M€ et 46 M€ respectivement (Tableau 30).

Ces projets ne permettent que de créer 2,43 Mha en compartiment marin et 0,04 Mha en compartiment terrestre, la superficie d'aire de protection forte passe de 4% à 4,2%, ce qui est bien en-deçà de la cible de 10%.

10.2.2. La surface restante pour atteindre l'objectif de protection forte est de 61,5 Mha et d'un coût annuel entre 48 M€ et 370 M€ selon les scénarii en 2030

L'extension restante nécessaire à la réalisation de l'objectif « protection 10 % » de la SNAP est de 61,5 M ha, dont 59 M ha en compartiment marin et 2,5 M ha en compartiment terrestre afin d'atteindre plus particulièrement l'objectif « protection 10 % » de la stratégie de l'UE.

Pour les aires terrestres, tous les chiffrages sont effectués sur la base des coûts moyens des fragments terrestres (option 1, 140 €/ha) intégrant le poids des écosystèmes constatés dans la base de données.

Pour les aires marines, l'extension de protection forte en TAAF est basée sur les abaques de coût des sites marins pour les TAAF (option 1, 2 €/ha). L'ensemble est affecté de pondération de pression humaine. Il s'agit donc de coûts théoriques.

- **Dans le cas de l'objectif globalisé terre-mer à 10% de la SNAP**, l'extension complémentaire de 61,5 M ha pourrait se faire uniquement, dans le cadre d'un scénario peu exigeant, par bascule d'une surface équivalente de la Réserve naturelle nationale des Terres australes françaises (RNN TAF) de protection autre en forte, pour un coût de 48 M€.

La surface de la réserve naturelle a évolué depuis sa création en 2006 et représenterait près de 166,2 M d'ha depuis le décret du 10 février 2022.

Tableau 31 : Evolution de la surface la réserve naturelle des TAF

Décret	Surface terre en ha	Surface mer en ha	Total en ha
03/10/2006 (création)	770 000	1 570 000	2 340 000
12/12/2016 (extension à ZEE)	770 000	66 526 900	67 296 900
10/02/2022 (extension aux eaux françaises)	770 000	165 430 000	166 200 000

Source : Mission.

La protection renforcée évoquée par les textes correspond à une protection forte dans la réserve des TAF conformément à la distinction de surface suivante figurant dans Patrinat. L'écart de l'ordre de 3 M ha avec le décret de février 2022 correspond à la sensibilité des surfaces dans ces zones aux systèmes de projection utilisés pour les calculer. De facto la DEB se base exclusivement sur les données Patrinat pour le suivi SNAP.

Tableau 32 : Classement des surfaces de la RNN des TAF selon le type de protection

TAF	Surface totale en ha	Dont protection autre que forte en ha	Dont protection forte en ha
Iles sub-antarctiques maritimes	168 990 929	130 998 104	37 992 825

Source : Mission.

Si les objectifs terre et mer sont globalisés, il suffit de basculer 61,5 M ha de la RNN des TAF de protection autre à forte, en sus de l'extension déjà réalisée en février 2022. **La RNN des TAF passerait ainsi à un total de 99,5 M ha de surface en protection forte et de 69,5 M ha en protection autre. Le surcoût de gestion associé à cette bascule en protection forte est de 48 M€**[36]. Il n'est pas imputé de coût de création de la réserve qui est considéré comme nul en mer.

Tableau 33 : Evolution du coût de la RNN des TAF entre 2022 et 2030 (scénario SNAP)

			Protection autre que forte		Protection forte	
TAAF	Surface totale en ha	Coût total (€)	Superficie (ha)	Coût (€)	Superficie (ha)	Coût (€)
Iles sub-antarctiques maritimes 2022	168 990 929	44 843 587	130 998 104	11 789 829	37 992 825	33 053 758
Iles sub-antarctiques maritimes 2030	168 990 929	92 834 472	69 471 328	6 252 420	99 519 601	86 582 053

Source : Mission.

- **Le scénario UE qui distingue l'objectif terre (10%) et mer (10%),** peut être atteint d'une part en basculant de la protection autre en forte dans les TAAF (59 M ha, 46 M€) et d'autre part en créant des surfaces fortes supplémentaires en terre (2,5 Mha, 323 M€) en s'inspirant du décret « protection forte ».

Si les objectifs sont différenciés, il convient de basculer d'une part 59 M ha en mer et 2,5 M ha en terre.

[36] Soit l'écart entre le coût en protection forte (0,87 €/ha) et le coût en protection autre (0,09 €/ha) multiplié par le nombre d'ha basculés et créés

- Pour la **mer**, une solution simple consiste, comme dans le cas précédent, à basculer une partie de la RNN des TAF de protection à forte, soit 59 M ha, ce qui revient à un surcoût de gestion **46 M€**[37]. Une solution alternative consisterait à réduire la surface basculée de la RNN des TAF et à faire basculer des zones Natura 2000 en mer (13 M ha au total) en protection forte. Les simulations de coût ne peuvent être effectuées qu'avec un nombre de sites connu à basculer.
- Pour la **terre**, **il est possible de s'appuyer sur le décret « protection forte »** du 12 avril 2022 qui prévoit d'une part la création de nouvelles catégories d'aires protégées terrestres (ENS, sites classés) et d'autre part, le basculement d'aires protégées existantes en protection forte (sites du Conservatoire du littoral et du conservatoire d'espaces naturels, réserves nationales de chasse et de faune sauvage, périmètres de protection de réserves, zones Natura 2000). **Ce basculement représenterait 2,5 M ha pour un coût de 323 M€.** A noter que la mission s'appuie sur le postulat que les aires protégées en statut de protection autre basculées en protection forte, ne sont pas déjà recouvertes par d'autres catégories fortes. Cette bascule permet d'atteindre d'autres objectifs de la SNAP dont la mise en œuvre précise n'est pas encore déterminée (par exemple le doublement de la superficie de zones humides en protection forte en métropole).

  Pour chiffrer le coût de gestion des nouvelles aires protégées, la mission retient le coût pondéré de 140 €/ha. Pour chiffrer le surcoût de gestion des aires basculées en protection forte, la mission retient un coût pondéré fragments terrestres de 140 -28 soit 112 €/ha (écart de coût entre protection forte et « autre »), tous milieux, métropole et outre-mer globalisés. Il s'agit bien sûr d'hypothèses fortes. Un calcul plus fin pourrait être fait en distinguant le poids respectif de la métropole et de l'outre-mer dans chacune des catégories. A ces coûts de gestion ne sont pas ajoutés des coûts de création ou de foncier, ces aires protégées étant considérées comme existantes.

Tableau 34 : Propositions d'ajouts de territoires ou de bascule d'aires existantes en protection forte en 2030

Catégorie d'outil	Surface en protection forte (ha)	Commentaire	Coût (M€)
Espaces naturels sensibles	372 000[38]	Hors SNAP donc hors objectif des 30% aujourd'hui	52,8
Sites classés	1 138 000 (dont 27 000 en outre-mer)	Sites naturels non isolés au sein du total mais majoritaires, hypothèse de 100% basculés	159,3
Sites du Conservatoire du littoral	209 000 (dont 138 000 en métropole et 67 000 en outre-mer)	100% basculés	23,4
Sites des Conservatoires des espaces naturels	145 000 dont 100% en métropole	100% basculés	16,2
Réserves nationales de chasse et de faune sauvage	38 000 en métropole surtout	100% basculés	4,3

[37] Soit l'écart entre le coût de gestion pondéré en protection forte (0,87 €/ha) et le coût en protection autre (0,09 €/ha) multiplié par le nombre d'ha basculés, de 59 M ha.

[38] Le rapport du gouvernement d'août 2019, non paru officiellement sur les recettes et les dépenses de la part départementale de la taxe d'aménagement destinée à financer les espaces naturels sensibles, dénombre 372 000 hectares préservés (dont 190 000 hectares directement acquis par les départements, 28 614 ha acquis par les collectivités territoriales, 27 763 ha acquis par le conservatoire du littoral, 112 203 ha propriété d'un tiers, gérés par un tiers, 11 178 ha propriété d'un tiers, dont la gestion est confiée au CD, 2 800 ha sites gérés par l'agence des espaces verts (AEV).

PUBLIÉ

Catégorie d'outil	Surface en protection forte (ha)	Commentaire	Coût (M€)
Périmètre de protection des réserves naturelles (nationales et régionales)	Ajout de 200 000 ha aux réserves hors TAF (répartition : 181 000 ha métropole et 314 000 ha outre-mer)	L'objectif de 200 000 ha en plus est un postulat de la mission	22,4
Natura 2000 terre[39] et/ou PNR, PN PN aire d'adhésion et/ou sites sous obligations réelles environnementales	400 000	Reliquat pour atteindre les 2,5 M ha au vu du total des lignes supra	44,8
Total	**2,5 M ha**		**323,2 M€**

Source : Mission.

10.2.3. Globalement le coût annuel d'atteinte des objectifs en 2030 de la SNAP et de l'UE concernant les aires protégées, représente entre 1 529 M€ et 1 849 M€

Tous les chiffrages cumulent les précédents. Ils sont effectués sur la base des coûts moyens unitaires selon la méthode des fragments terrestres et des sites marins (option 1). L'ensemble est affecté de pondération de pression humaine. Les coûts de création ne sont imputés que pour les projets terrestres connus.

Globalement le coût annuel de création (imputé en « one shot » à l'année 2030) et de gestion des aires protégées en 2030, incluant la pondération de pression humaine mais non l'actualisation des coûts entre 2022 et 2030, est estimé par la mission à :

- 1 529 M€ dans le cas du scénario « bas » 10% terre-mer de la SNAP dont 768 M€ (50%) pour la protection forte et dont 409 M€ (27%) pour la mer et 1 120 M€ (73%) pour la terre ;
- 1 849 M€ dans le cas du scénario « haut » 10% terre/10% mer de l'UE dont 1 116 M€ (60%) pour la protection forte et dont 407 M€ (22%) pour la mer et 1 443 M€ (78%) pour la terre.

La mission n'a pu déterminer concernant les projections, les poids respectifs de l'outre-mer et de la métropole dans ces coûts, les scénarios s'appuyant sur des projets théoriques et non tous connus.

Tableau 35 : Coûts de gestion et création en 2030 des aires protégées -Objectifs de la SNAP (10% globalisés terre-mer) incluant pondération de pression humaine

[39] Pour mémoire il convient de rappeler que les sites Natura 2000 font l'objet d'importants recoupements (5,8 M ha non recoupés sur un total de surface intra-catégorie de 20,3 M ha).

	PROTECTION (objectif 30 %)			DONT PROTECTION FORTE (objectif 10 %)		
1. Scénario SNAP 10% forte - 2030	Coût (€)	Superficie (ha)	Proportion du territoire (%)	Coût (M€)	Superficie (ha)	Proportion du territoire (%)
1. Protection existant en février 2022	**1 241 000 000**	**364 303 926**	**33,0%**	**474 500 000**	**46 422 971**	**4,2%**
Mer	308 000 000	343 572 845	33,1%	8 500 000	42 271 266	4,1%
Terre	933 000 000	20 731 081	31,0%	466 000 000	4 151 704	6,2%
2. Projets connus de création 2030	**239 936 326**	**2 474 000**	**0,2%**	**239 936 326**	**2 474 000**	**0,2%**
Mer	52 586 326	2 432 300	0,2%	52 586 326	2 432 300	0,2%
Terre	187 350 000	41 700	0,1%	187 350 000	41 700	0,1%
3. Extensions complémentaires 2030	**47 990 885**			**53 528 295**	**61 526 776**	**5,6%**
Mer	47 990 885			53 528 295	61 526 776	5,9%
Terre	-			-		0,0%
Total	**1 528 927 211**	**366 777 926**	**33,2%**	**767 964 621**	**110 423 747**	**10,0%**
Total Mer	**408 577 211**	**346 005 145**	**33,4%**	**114 614 621**	**106 230 342**	**10,2%**
Total Terre	**1 120 350 000**	**20 772 781**	**31,1%**	**653 350 000**	**4 193 404**	**6,3%**

Source : Mission.

Tableau 36 : Coûts de gestion et création en 2030 des aires protégées -Objectifs de l'UE (10% terre/10% mer) incluant pondération de pression humaine

	PROTECTION (objectif 30 % février 2022)			DONT PROTECTION FORTE (objectif 10 % février 2022)		
2; Scénario UE 10% terre-10% mer - 2030	Coût (€)	Superficie (ha)	Proportion du territoire (%)	Coût (M€)	Superficie (ha)	Proportion du territoire (%)
1. Protection existant en février 2022	**1 241 000 000**	**364 303 926**	**33,0%**	**474 500 000**	**46 422 971**	**4,2%**
Mer	308 000 000	343 572 845	33,1%	8 500 000	42 271 266	4,1%
Terre	933 000 000	20 731 081	31,0%	466 000 000	4 151 704	6,2%
2. Projets connus de création 2030	**239 936 326**	**2 474 000**	**0,2%**	**239 936 326**	**2 474 000**	**0,2%**
Mer	52 586 326	2 432 300	0,2%	52 586 326	2 432 300	0,2%
Terre	187 350 000	41 700	0,1%	187 350 000	41 700	0,1%
3. Extensions complémentaires 2030	**368 524 000**	**1 510 000**	**0,1%**	**401 610 000**	**61 526 776**	**5,6%**
Mer	46 020 000		0,0%	51 330 000	59 000 000	5,7%
Terre	322 504 000	1 510 000		350 280 000	2 502 000	3,7%
Total	**1 849 460 326**	**368 287 926**	**33,4%**	**1 116 046 326**	**110 423 747**	**10,0%**
Total Mer	**406 606 326**	**346 005 145**	**33,4%**	**112 416 326**	**103 703 566**	**10,0%**
Total Terre	**1 442 854 000**	**22 282 781**	**33,3%**	**1 003 630 000**	**6 695 404**	**10,0%**

Source : Mission.

11. Limites des résultats et réserves

Certains facteurs, ont confirmé la pertinence de la méthode pour déterminer les coûts selon les écosystèmes :

- **L'hétérogénéité de la composition en termes de milieux entre sites de la même catégorie confirme que, outre le niveau de protection, la composition en termes d'écosystèmes constitue un critère important d'évaluation du coût de gestion d'un site** ;
- **La taille de l'échantillon de coûts est limitée seulement pour 3 écosystèmes** : au total 18 coûts de création et 46 coûts de gestion, moyennés ou non, ont été pris en compte. Cependant, les milieux humides et océaniques sont les écosystèmes les mieux échantillonnés. Par ailleurs, le Conservatoire du littoral, l'ONF et les parcs nationaux se sont basés sur l'ensemble de leurs espaces (900 sites représentant : littoral, eau douce, zone humide, forêt, milieu ouvert, milieu rocheux) pour proposer des coûts moyens. Les écosystèmes dont l'échantillon de coûts proposés est le plus restreint sont : les milieux cultivés, récifs et mangroves ;
- **La méthode combinée fragments (en terre) et sites (en mer et en forêt du parc amazonien de Guyane) et les corrections de superficies** permettent d'approcher de manière la plus fine possible, les superficies d'écosystèmes par aire protégée.

D'autres facteurs concernant la pondération de pression humaine, le périmètre des aires protégées auxquels s'appliquent les coûts et le poids respectif entre outre-mer et métropole, ont nécessité à la mission de prendre des choix méthodologiques pouvant influer les coûts :

PUBLIÉ

- **Certaines données d'écosystèmes sont lacunaires en outre-mer** (certaines aires protégées y présentent beaucoup de « zones blanches » selon le constat du Pôle Science des Données de l'IGF, sans que cette lacune n'ait pu être quantifiée) **et sur tout le territoire, pour l'estran et la savane**, ce qui peut conduire à une sous-estimation des superficies prises en compte pour déterminer les coûts ;
- **Le périmètre d'aires protégées sur lequel s'applique le calcul de coûts est restreint à neuf catégories d'aires protégées** associées à des coûts budgétaires, représentant une superficie de 213 Mha (62% des 364,3 Mha actuellement protégés), ce qui peut conduire à sous-estimer les coûts. Cependant, un biais concernant l'approche par sites en mer, dont 28% de la surface est superposée (sans que l'on puisse déterminer si c'est avec l'une des 9 catégories d'aire protégée comptabilisée par la méthode), est celui de la surestimation ;
- **La prise en compte de la pression humaine à dire d'expert** : les six sous-critères de pondération correspondant au critère de pression humaine auraient dû faire l'objet de modélisations par l'UMS PatriNat et être intégrés dans les calculs ultérieurement par superposition de la cartographie des couches de pression à celle des écosystèmes. Faute de temps, ces travaux n'ont pas pu aboutir et la mission a dû choisir d'appliquer des surcoûts de pression moyens sur uniquement des écosystèmes ciblés (forêt tempérée, ouvert, humide, mangrove et littoraux) de manière homogène sur tout le territoire ;
- **La mission n'a pu estimer le poids respectif de la métropole et de l'outre-mer** dans les modélisations de coûts pour les scénarii, la localisation précise des projets étant inconnue ;
- Ces scénarii 2030 proposent principalement une bascule des aires protégées existantes (notamment la RNN TAF), une création avec des aires protégées prévues par le décret « protection forte ». Ils conduisent à s'interroger sur la pertinence des objectifs surfaciques fixés par la SNAP comparés à ceux plus exigeants car différenciés entre compartiments marin et terrestrede l'UE et à leur affichage sans prise en considération d'autres éléments pourtant essentiels (représentativité, connectivité et continuité, efficacité). Par ailleurs, l'impact sur le coût de gestion de la différence qualitative entre les objectifs de protection « forte » de la France et « stricte »[40] de l'Union européenne a été considéré comme équivalent par la mission mais pourrait être interrogé. Enfin, les objectifs de création des nouveaux sites protégés prévus dans les objectifs des gestionnaires (réserves naturelles, parcs régionaux, etc.) ou dans la territorialisation de la SNAP animée par les préfets en lien avec les régions et finalisées en octobre 2022, non connus par la mission, n'ont pu être pris en compte mais il est probable que la trajectoire adoptée en France aboutira à un résultat se situant entre les scénarios bas et haut déterminés par la mission.

[40] La protection stricte de l'UE n'interdit pas nécessairement l'accès des personnes, mais n'autorise aucune perturbation significative des processus naturels afin de respecter les exigences écologiques des zones en question. En France, selon le dernier décret « protection forte », les analyses au cas par cas permettent notamment de s'assurer que les aires de protection forte ne font pas l'objet d'activités humaines pouvant engendrer des pressions sur les enjeux écologiques notamment de conservation d'espèces ou d'habitats naturels, soit disposent de mesures de gestion ou d'une réglementation spécifique des activités ou encore d'une protection foncière visant à éviter, diminuer significativement ou à supprimer, de manière pérenne, les principales pressions sur les enjeux écologiques.

Annexe 1 : Les coûts de création et gestion des gestionnaires par écosystème

Tableau 37 : coûts de création et gestion des gestionnaires par écosystème

							1. CRÉER (terre €/ha - mer €/km2)							2. GERER (terre €/ha/an - mer €/km2/an)									
						1	1.1	1.2	1.3	1.4	1.5	1.6	1.7	2	2.1	2.2	2.3	2.4	2.5	2.6	2.7	2.8	2.9	2.10
	Source	Commentaire	Protection	Surface (ha/km2)	Ecosystème	TOTAL CREATION (terre €/ha - mer €/km2) pour la durée de la créati	Choisir les espaces prioritaires à protéger	Instruire réglementairement	Créer l'aire	Faire adhérer les acteurs du territoire dans une logique de dvpt durable	Créer la structure	Concevoir la politique de l'aire	Protéger et restaurer le patrimoine	TOTAL GESTION (terre €/ha/an - mer €/km2/an)	Gérer la structure	Piloter la politique de l'aire	Accompagner les acteurs du territoire dans une logique de développement durable	Surveiller le territoire et exercer la police de l'environnem	Produire et diffuser les connaissances sur le patrimoine naturel, culturel et paysager	Protéger et restaurer le patrimoine	Faire connaître le patrimoine	Accueillir les visiteurs	Evaluer et rapporter	Assurer les imprévus (risques naturels et industriels)
1	FCEN	FCEN ALSACE - source plan gestion existant, pas de coût création connu, intégrant critères de majoration (pression), 250 € = 1 journée ETP	Protégée	18	Forêt tempérée												3			184				
1	FCEN	FCEN hDf - source plan gestion existant, pas de coût création connu, intégrant critères de majoration (pression), 250 € = 1 journée ETP	Protégée	47	Forêt tempérée		3												195					
1	ONF	Coût ONF Réserve 50 ha, coût gestion selon plan, cas simple sans critère majoration charges intégrées dans les coûts pas de frais foncier ou de structure lors création car terrain-équipements ONF existants	Forte	50	Forêt tempérée	752	90	210	40	160		250	2	413	30	140	60	15	80	20	28	10	30	-
1	FCEN	FCEN ALSACE - source plan gestion existant, pas de coût création connu, intégrant critères de majoration (pression), 250 € = 1 journée ETP	Protégée	60	Forêt tempérée															10				
1	RNF	Coût RNF (Asters-CEN 74) coût issu plan gestion optimisé, 9 réserves en altitude (équivalent Ecrins) : 100 ha	Forte	100	Forêt tempérée	1 190	140	280	140	280	70	140	140	1 050	150	80	80	100	100	200	100	200	20	20
1	FCEN	FCEN CENTRE - source plan gestion existant, pas de coût création connu, intégrant critères de majoration (pression), 250 € = 1 journée ETP	Protégée	147	Forêt tempérée														10	8		3		
1	FNPNR	Natura 2000-Auzelles et cavité minières de La Pauze, Forêts collinéennes et bocage-dépenses plancher des gestionnaires	Protégée	274	Forêt tempérée									53										
1	FNPNR	Natura 2000-Le Calavon et l'Encrème (Luberon), forêts caducifoliées-dépenses plancher des gestionnaires	Protégée	966	Forêt tempérée									26										
1	FNPNR	Natura 2000-Vallée de la Sénouire, Forêts collinéennes et bocage-dépenses plancher des gestionnaires	Protégée	2 181	Forêt tempérée									6										
1	PN	Coût PNx "gestion idéale" - Parc de forêts	Forte en partie	241 000	Forêt tempérée									34	8	1	8	3	4	2	3	4	1	0
2	ONF	ONF Guyane Gestion : Sur la base RNN Mont Grand Matoury 2123 ha, (dotation annuelle + budget complémentaire) : 100 €/ha/an car facteur de pression (*25)	Forte	2 123	Forêt tropicale									100										
2	ONF	ONF Guyane Création : Cout fixe idéal de 2 etp environné pendant 1 an (surcoût salaire 1,4% Guyane). Cout variable important pour l'acqusition de connaissance (ex :100 000 euros pour missions d'expertise pour la création de la RBI des Trois Pitons 3248 ha	Forte	3 248	Forêt tropicale	173																		
2	ONF	ONF Guyane Gestion : Sur la base RNN Nouragues 100 000 ha (budget idéal plan de gestion : 400 000euros) : 4 euros/ha/an.	Forte	100 000	Forêt tropicale									4										
2	PN	Coût PNx "gestion idéale"	Forte en partie		Forêt tropicale									4	1	0	1	1	0	0	0	0	0	0
3	RNF	Coût RNF (Asters-CEN 74) coût issu plan gestion optimisé, 9 réserves en altitude (équivalent Ecrins), milieux rocheux - montagne (grande surface 22 000 ha)	Forte	22 000	Espace rocheux	23	3	2	3	2	3	5	5	73	20	8	0	10	5	10	0	20	0	0
3	PN	Coût PNx "gestion idéale"	Forte en partie		Espace rocheux									54	13	2	6	5	9	3	7	7	2	1
4	FCEN	FCEN ALSACE - source plan gestion existant, pas de coût création connu, intégrant critères de majoration (pression)	Protégée	18	Espace cultivé															250				

PUBLIÉ

							1. CRÉER (terre €/ha - mer €/km2)							2. GERER (terre €/ha/an - mer €/km2/an)									
						1	1.1	1.2	1.3	1.4	1.5	1.6	1.7	2	2.1	2.2	2.3	2.4	2.5	2.6	2.7	2.8	2.9	2.10
	Source	Commentaire	Protection	Surface (ha/km2)	Ecosystème	TOTAL CREATION (terre €/ha - mer €/km2) pour la durée de la créatio	Choisir les espaces prioritaires à protéger	Instruire réglementairement	Créer l'aire	Faire adhérer les acteurs du territoire dans une logique de dvpt durabl	Créer la structure	Concevoir la politique de l'aire	Protéger et restaurer le patrimoine	TOTAL GESTION (terre €/ha/an - mer €/km2/an)	Gérer la structure	Piloter la politique de l'aire	Accompagner les acteurs du territoire dans une logique de développement durable	Surveiller le territoire et exercer la police de l'environnement	Produire et diffuser les connaissances sur le patrimoine naturel, culturel et paysager	Protéger et restaurer le patrimoine	Faire connaître le patrimoine	Accueillir les visiteurs	Evaluer et rapporter	Assurer les imprévus (risques naturels et industriels)
4	RNF	Coût RNF (Asters-CEN 74) coût issu plan gestion optimisé, 9 réserves en altitude (équivalent Ecrins), 100 ha	Forte	100	Espace cultivé	1 123	140	280	140	280	3	140	140	1 050	150	80	80	100	100	200	100	200	20	20
4	FNPNR	Natura 2000-Plaine des Varennes-prairies bocagères-dépenses plancher des gestionnaires	Protégée	858	Espace cultivé									26										
5	FCEN	FCEN ALSACE-source plan gestion existant, pas de coût création connu, intégrant critères de majoration (pression), 250 € = 1 journée ETP	Protégée	18	Milieu ouvert															487				
5	ONF	Coût ONF Réserve 25 ha, coût gestion selon plan milieu nécessitant gestion active car se referme spontanément, cas simple sans critère majoration charges intégrées dans les coûts pas de frais foncier ou de structure lors création car terrain-équipements ONF existants	Forte	25	Milieu ouvert	1 370	90	420	40	360		310	150	2 442	30	360	160	20	240	1 250	72	280	30	-
5	FCEN	FCEN HdF-source plan gestion existant, pas de coût création connu, intégrant critères de majoration (pression), 250 € = 1 journée ETP	Protégée	47	Milieu ouvert															4 380				
5	FCEN	FCEN ALSACE-source plan gestion existant, pas de coût création connu, intégrant critères de majoration (pression), 250 € = 1 journée ETP	Protégée	60	Milieu ouvert														51	4 667				
5	RNF	Coût RNF (Asters-CEN 74) coût issu plan gestion optimisé, 9 réserves en altitude (équivalent Ecrins), 100 ha	Forte	100	Milieu ouvert	1 123	140	280	140	280	3	140	140	1 427	225	120	120	150	150	300	2	300	30	30
5	FCEN	FCEN CENTRE-source plan gestion existant, pas de coût création connu, intégrant critères de majoration (pression), 250 € = 1 journée ETP	Protégée	147	Milieu ouvert															1 738	4			
5	RNF	RNF-Synd. mixte gest° MN - RNN du Marais d'Orx, source plan gestion avec toutes actions accomplies majoré de 20% pour le rendre "idéal", contexte hors pression, 1000 ha, ajout 5000 €/an pour mieux mobiliser acteurs coût de création/site	Forte	1 000	Milieu ouvert	100 000		7 500		7 500		85 000												
5	FPNRF	Natura 2000-Monts du Forez-Pelouses et landes montagnardes-dépenses plancher des gestionnaires	Protégée	5 555	Milieu ouvert									4										
5	PN	Coût PNx "gestion idéale"	Forte en partie		Milieu ouvert									51	12	2	6	6	8	4	6	6	2	1
6	ONF	CEN Guyane (source ONF), Gestion théorique d'une RN en savane de 2000 ha (200000 euros/an)	Protégée	2 000	Milieu ouvert Savane									100										
7	ONF	cout ONF - réserve de 25 ha, coût gestion selon plan milieu, cas simple sans critère majoration charges intégrées dans les coûts pas de frais foncier ou de structure lors création car terrain-équipements ONF existants	Forte	25	Zone humide	1 310	90	420	40	360		280	120	4 684	30	360	3 000	12	240	650	72	220	100	-
7	FCEN	CEN HdF-source plan gestion existant, pas de coût création connu, intégrant critères de majoration (pression), 250 € = 1 journée ETP	Protégée	47	Zone humide		275	180		868					48				2 130	2 720				
7	FCEN	CEN ALSACE-source plan gestion existant, pas de coût création connu, intégrant critères de majoration (pression), 250 € = 1 journée ETP	Protégée	60	Zone humide						3								702	50		413		
7	RNF	Coût RNF (Asters-CEN 74) coût issu plan gestion optimisé, 9 réserves en altitude (équivalent Ecrins), 100 ha	Forte	100	Zone humide	1 123	140	280	140	280	3	140	140	2 180	300	160	160	200	200	400	200	400	80	80
7	RNF	Coût RNF (PNR Morvan RNR tourbière tourbière du Morvan) Remarques : coûts calculés pour un projet d'extension de 100 ha de milieux tourbeux, en intégrant les coûts salariaux et les dépenses d'investissements (études, travaux, infrastructures d'accueil...) dans une structure existante	Forte	100	Zone humide	510	150		80	80		200		2 100	80	80	100	40	400	700	40	600	40	20
7	FCEN	Coût CEN Normandie sur existant avec critère majoration - source plan gestion existant, intégrant critères de majoration (pression), 250 € = 1 journée ETP - création sur 5 ans	Protégée	122	Zone humide	1 551	98	20	41	1 391				531		68	5		106	244	2	107		

PUBLIÉ

						1. CRÉER (terre €/ha - mer €/km2)								2. GERER (terre €/ha/an - mer €/km2/an)									
						1	1.1	1.2	1.3	1.4	1.5	1.6	1.7	2	2.1	2.2	2.3	2.4	2.5	2.6	2.7	2.8	2.9	2.10
	Source	Commentaire	Protection	Surface (ha/km2)	Ecosystème	TOTAL CREATION (terre €/ha - mer €/km2) pour la durée de la créatio	Choisir les espaces prioritaires à protéger	Instruire réglementairement	Créer l'aire	Faire adhérer les acteurs du territoire dans une logique de dvpt durabl	Créer la structure	Concevoir la politique de l'aire	Protéger et restaurer le patrimoine	TOTAL GESTION (terre €/ha/an - mer €/km2/an)	Gérer la structure	Piloter la politique de l'aire	Accompagner les acteurs du territoire dans une logique de développement durable	Surveiller le territoire et exercer la police de l'environnem	Produire et diffuser les connaissances sur le patrimoine naturel, culturel et paysager	Protéger et restaurer le patrimoine	Faire connaître le patrimoine	Accueillir les visiteurs	Evaluer et rapporter	Assurer les imprévus (risques naturels et industriels)
7	FPNRF	Natura 2000-Tourbière de Virennes-dépenses plancher des gestionnaires	Protégée	149	Zone humide									60										
7	RNF	Coût RNF (RNN Bagnas Adena) 561 ha	Forte	561	Zone humide									2 096	100	18	53	400	600	400	71	400	36	18
7	RNF	Coût RNF (RNN Marais Orx) 1000 ha	Forte	1 000	Zone humide									2 118	184	12	7	24	330	340	49	995	58	120
7	FPNRF	Natura 2000-Marais de l'Ile Vieille et alentours (Camargue)-dépenses plancher des gestionnaires	Protégée	1 463	Zone humide									5										
7	FPNRF	Natura 2000-Etang de La Palme (ZSP) Complexe lagunaire de La Palme (ZSC), Zone humide (ZSC +ZPS), Milieux ouverts (ZPS)-dépenses plancher des gestionnaires	Protégée	3 913	Zone humide									7										
7	FPNRF	Natura 2000-Dore et Affluents-Ripisylves-dépenses plancher des gestionnaires	Protégée	4 299	Zone humide									6										
7	CDL	Conservatoire du littoral (9000 ha) avec coûts gestion actuelle augmentés de 30%	Protégée	9 000	Zone humide	11 842	Total 1.1 + 1.2 + 1.4 +1.6 : 1,75 k€/ha (+ 30%)		8 500	cf 1.1		cf 1.1	1 067	510	Total 2.1 à 2.10 sauf 2.6 : 0,045 k€/ha/an (+ 30%)	42	20	30		299		30	30	
8	?				Grotte	-								30									30	
9	FPNRF	Natura 2000 - Rivière à moule perlière de l'Ance du nord et de l'Arzon (LAT)-dépenses plancher des gestionnaires	Protégée	407	Eau douce									43									3 000	
9	FPNRF	Natura 2000 - Petit Rhône (Camargue)-dépenses plancher des gestionnaires	Protégée	808	Eau douce									25										
9	FPNRF	Natura 2000 - Cours inférieur de l'Aude (espace côtier/eau douce)-dépenses plancher des gestionnaires	Protégée	5 358	Eau douce									6										
9	FPNRF	Natura 2000 - Rhône aval (Camargue)-dépenses plancher des gestionnaires	Protégée	12 600	Eau douce									4										
9	CdL	Conservatoire du littoral, avec coûts gestion actuelle augmentés de 30% - lagune, plan d'eau	Protégée	75 000	Eau douce	10 833	Total 1.1 + 1.2 + 1.4 +1.6 : 1,75 k€/ha (+ 30%)		8 500	cf 1.1		cf 1.1	58	345	Total 2.1 à 2.10 sauf 2.6 : 0,045 k€/ha/an (+ 30%)	42	20	30		134		30	30	
10	OFB	coût OFB OFB PNM Gironde Pertuis, Coût du plan de gestion "idéal", 532 km2	Protégée	532	Estran										120	36	878	600	270	620	40	40	3 000	
11	OFB	Coût OFB (PNM Gironde Pertuis) Coût du plan de gestion "idéal", 3000 km2	Protégée	3 000	Espaces Côtiers									1 150	120	36	363	100	270	20	40	40	161	
11	RNF	RNF LPO, 8 RNN littorale, 122,24 km2	Forte	122	Espaces Côtiers									14 140	1 100	500	500	2 200	2 700	3 300	40	2 500	800	500
11	PN	Coût PNx "gestion idéale" - Calanques, (520 km2) Port Cros (46 km2)	Forte en partie	46 à 520	Espaces Côtiers									6 284	1 479	188	743	597	868	414	678	1 065	188	63
11	ONF	GEPOG (source ONF), RNN de l'Ile du Grand Connétable Guyane (budget ideal plan de gestion 300 000 euros)- coût OM pris en compte	Forte	79	Espaces Côtiers									3 822							40			
11	CdL	Conservatoire du littoral, hors zone humide rapporté à km2 avec coûts gestion actuelle augmentés de 30%	Protégée	870	Espaces Côtiers	1 089 700	Total 1.1 + 1.2 + 1.4 +1.6 : 1,75 k€/ha (+ 30%)		850 000	cf 1.1		cf 1.1	12 200	35 550	Total 2.1 à 2.10 sauf 2.6 : 0,045 k€/ha/an (+ 30%)	4 200	2 000	3 000		14 500		3 000	3 000	
12	OFB	Coût OFB (PNM Gironde Pertuis) Coût du plan de gestion "idéal", 3000 km2	Protégée	3 000	Milieux océaniques métropole									840	120	36	131	50	270	20	40	40	133	
13	?	Appliquer coût outre-mer à montant métropole (12)			Milieux océaniques outre-mer	-								-										
14	FPNRF	Natura 2000-Etangs du Narbonnais (EN)-dépenses plancher des gestionnaires	Protégée	12 314	Milieux Récifo-lagunaire	-								3										
15	?				Mangroves	-								-										

Source : mission sur la base des coûts communiqués par le groupe d'experts.

PUBLIÉ

Annexe 2 : Les projets déjà identifiés par la SNAP

Les scénarios d'atteinte des objectifs de la SNAP en 2023 et en 2030 prennent en compte les objectifs de création :

- de la SNAP (stratégie et son plan d'action 2021-2023),
- annoncés par le Président de la République lors du congrès mondial de la nature de l'UICN fin 2021 et du One Ocean Summit début 2022,
- devant aboutir en 2023 identifiés par la direction de l'eau et de la biodiversité en novembre 2021,
- identifiés par les gestionnaires (source entretiens avec la mission et questionnaire C. Lavarde).

Tableau 38 : Projets de création d'aires protégées

SNAP (plan action 2021-23, mesures 1 et 2) / Annonce PR UICN / Projets en cours identifiés DEB / Objectif gestionnaire	
2023	**2030**
Définir les protections fortes au sein de la RNN des Glorieuses et de l'extension de la réserve naturelle nationale des terres australes françaises sur l'ensemble des eaux marines de Crozet, Kerguelen et Saint-Paul et Amsterdam. Extension de la RNN des TAF(+ env. 1 million de km2) décret publié début 2022	
Proposer la création ou l'extension de protection fortes, dans le réseau d'aires protégées en cours de préfiguration (mesure 1) dans les Eparses, en étendant le réseau actuel aux parties terrestres et marines de Bassas da India, Europa, Tromelin et Juan de Nova. Création de RNN sur l'ensemble des îles Eparses (hors RNN Glorieuses) – *en cours*	
Créer ou étendre 20 réserves naturelles nationales dont notamment la réserve naturelle nationale des Glorieuses et celle des forêts des monts et crêtes de Mayotte. La création et l'extension de ces réserves naturelles permettra la protection de zones humides (construire une trajectoire pour doubler la surface actuellement protégée), de milieux forestiers, de milieux ouverts mais également d'espaces maritimes d'intérêt majeur (ex : récifs coralliens). 20 projets RNN. *Prises en compte dans les données :* *Créations :* *FR3600183 - Archipel des Glorieuses - 4 353 881 ha* *FR3600182 - Forêts de Mayotte - 2 808,31 ha* *FR3600184 - Etangs et rigoles d'Yvelines - 417 ha* Extensions : FR3600108 Iroise, +1090 ha FR3600023 Sagnes de la Godivelle, + 120 ha FR3600042 Domaine de Beauguillot, + 315 ha	Le travail de territorialisation de la SNAP (productions de plan d'actions territoriaux) doit faire émerger de nouveaux projets pour la fin 2022. Source Vertigolab, 2018 - L'ambition du réseau à l'horizon 2030 est d'atteindre le nombre de 500 réserves naturelles (avec un tiers de RNN créées d'ici à 2030 et deux tiers de RNR).
Créer 15 réserves biologiques (dont réserves biologiques intégrales et dirigées) pour protéger les espèces et les habitats remarquables ou représentatifs des forêts françaises. 28 projets de RBI, RBD, RB mixtes métropole et outre-mer (dont Guyane)	Identifier 50 sites susceptibles d'accueillir des réserves biologiques d'ici 2030 et lancer leur mise sous protection.
Renforcer la protection des habitats naturels menacés de Guyane (savanes du littoral, marécages ripicoles, forêts sur cordon sableux, forêts côtières des terres basses et hautes, forêts des collines irrégulières etc.) en créant de nouvelles aires protégées sur le littoral guyanais et par la mise sous protection forte de 6 200 hectares de savanes	

PUBLIÉ

SNAP (plan action 2021-23, mesures 1 et 2) / Annonce PR UICN / Projets en cours identifiés DEB / Objectif gestionnaire	
2023	**2030**
Objectif couvert par les projets identifiés en Guyane 2 RBI et 1 RBD (savane, 1600 ha)	
Protéger 75% des récifs coralliens en outre-mer en développant le réseau d'aires marines protégées dans le respect des stratégies et compétences propres des collectivités d'outre-mer.	PROJET A - Objectif de 100% en 2025 fixé par le plan biodiversité.
	Pour le milieu marin en métropole, adopter dans le cadre des documents stratégiques de façade les cibles et propositions de sites en vue du développement des protections fortes à atteindre d'ici 2026.
Renforcement de la protection de certains écosystèmes marins et jugés prioritaires La protection forte en mer est un exercice de reconnaissance a posteriori d'aires protégées existantes, il n'y pas forcément de coût de création de ces aires, par contre potentiellement des coûts de suivi/contrôle induits qu'implique la notion de protection forte.	PROJET B : Augmentation des zones de protection forte dans les eaux françaises de Méditerranée à 5 % du total en 2027, contre 0,2 % actuellement
Renforcer la protection des forêts, par la mise sous protection forte de 250 000 ha de forêts, dont 180 000 ha en Guyane (par la création de 2 réserves biologiques) et 70 000 ha en métropole. Pour atteindre les 70 000 ha de métropole : identifier les forêts métropolitaines de l'État à placer sous protection forte pour atteindre 10% de forêts domaniales sous protection forte et définir les objectifs de gestion et les moyens pour y parvenir. Objectif outre-mer couvert par les projets de RB identifiés en Guyane(Armontabo et trois-pitons).) etdiscussions en cours avec ONF/MAA pour l'objectif forêt domaniale. - création de 5 réserves biologiques / an d'ici 2022	Identification de 50 projets de Réserves Biologiques à concrétiser d'ici 2030
Renforcer la protection du littoral par l'extension du domaine protégé du Conservatoire de l'espace littoral et des rivages lacustres (extension d'au moins 6 000 hectares supplémentaires d'aires protégées, dont une partie sera sous protection forte).	PROJET C : La Stratégie d'intervention 2015-2050 du Conservatoire du littoral prévoit d'ici à 2050 d'atteindre la cible de 320 000 hectares (sur environ 1000 sites). Cela suppose tout d'abord d'acquérir les parcelles nécessaires à la constitution de sites cohérents au rythme de 2 500 à 3 500 hectares en moyenne annuelle sur des sites aujourd'hui encore partiellement préservés ou sur de nouveaux sites soit 200 000 ha acquis et 120 000 ha affectés ou attribués.
Doubler la superficie de zones humides bénéficiant d'une protection forte en métropole, proposer une stratégie de déploiement d'aires protégées de zones humides, en lien avec les démarches territoriales. Pour cela accroître et accélérer les créations d'aires protégées en zones humides, notamment étudier la faisabilité d'un parc national de zones humides.	PROJET D : Création 12ème parc national zones humides (la lettre de mission du 21/10/21 relative à la création de ce parc recommande un cœur de parc d'au moins 10 000 ha)
59 PNR en 2022 *(les données de la base UMS-PatriNat comprennent 58 sites dont les deux derniers créés en 2021 sont Corbière-Fenouillèdes et Doubs Horloger),* Création du 59ème PNR Rance Côte d'Emeraude- *en cours*	64 en 2030, 2 parcs sont créés par an
	Renforcer la cohérence du réseau de sites Natura 2000 terrestres et marins, notamment pour les sites marins côtiers et au large en procédant à des extensions de sites ou des créations de sites.

Source : Mission.

PUBLIÉ

Annexe 7 PJ n°1
Note de méthode UMS PATRINAT

Rédacteurs : Isabelle WITTE, Lilian LÉONARD, Paul ROUVEYROL Date : Février 2022

Table des matières

I. Introduction 2
1. Rappel du contexte et objectif de la mission 2
2. Descriptif de la commande à PatriNat 3
II. Conception des couches de milieux 3
III. Interactions entre les couches de milieux 9
IV. Formats de sorties des couches de milieux 10
V. Croisement avec les couches aires protégées 11
VI. Indicateurs calculés à partir de la matrice de croisement des aires protégées 12
1. Superposition des emprises 10% et 30% 12
2. Synthèse des aires protégées entièrement couvertes par d'autres outils 13
3. Détail des sites protégées entièrement couverts par d'autres outils 13
4. Recouvrement en surface et en pourcentage de la surface de chaque outil par chaque autre outil 13
5. Surfaces de chaque outil sans superposition par d'autres outils et surfaces de chaque outil couvertes par au moins un autre outils 14
6. Recouvrement en surface de chaque site par l'ensemble des sites de chaque autre outil 14
7. Surface de chaque milieu identifié par site 15
8. Surface de chaque milieu identifié par outil 15
9. Index des noms des sites et informations additionnelles 15
VII. Matrice de croisement des aires protégées pour le territoire 16

Table des tableaux :

Tableau 1 : Conception des couches milieux pour la métropole 4
Tableau 2 : Conception des couches milieux pour les outre-mer 7
Tableau 3 : Synthèse des couches de milieux réalisés par territoire d'outre-mer 9
Tableau 4 : Règles de croisement des couches milieux pour la métropole 10
Tableau 5 : Règles de croisement des couches milieux pour les outre-mer 10
Tableau 6 : Synthèse des systèmes de projection appliqués aux milieux pour chaque territoire 11

Lexique

Fragment : Sous ensemble d'un site intersecté par une autre entité (autre site ou entité administrative)

PUBLIÉ

Milieu : Ensemble d'occupations du sol correspondant aux définitions utilisées pour les abaques.
Outil : Qualification générique des catégories juridiques d'aires protégées
Site : Site unitaire appartenant à une catégories juridiques d'aires protégées précise

---

I. Introduction

1. Rappel du contexte et objectif de la mission

Par lettre de mission en date du 3 mai 2021, les ministres de la transition écologique, de l'économie et des finances, de la mer, de la cohésion territoriale et de l'outre-mer ont saisi le CGEDD et l'IGF d'une mission relative aux moyens des aires protégées françaises.

Cette ambition pose la question des moyens financiers, et la SNAP a prévu « qu'un diagnostic complet sera confié au commissariat général à l'environnement et au développement durable (CGEDD) et à l'Inspection générale des finances (IGF), afin d'améliorer la connaissance et la lisibilité des structures de coûts (fonctionnement et investissement), des budgets et ressources humaines, des modes de financements publics et privés des aires protégées et des besoins actuels et à venir du réseau d'ici à 2030. Cette étude formulera des recommandations et des propositions d'évolutions (budgétaires, fiscales, etc.) pour concourir à la couverture des besoins des gestionnaires, y compris dans une optique d'optimisation et de mise en synergie de ces différentes sources de financements sectorielles et interministérielles ».

Dans ce cadre, le service PatriNat (OFB-CNRS-MNHN) a été sollicité par le CGEDD et l'IGF pour appuyer et contribuer au groupe d'experts ayant pour mission d'établir par type d'écosystèmes des abaques de coûts de gestion et de création des aires protégées.

Pour rappel, la méthode consiste à se démarquer des analyses budgétaires ou juridiques par type de structure (parc, réserve, conservatoire, Natura 2000 etc.) en distinguant dépenses de fonctionnement et d'investissement. **L'objectif est d'établir des catégories de coûts standards par milieu, par type d'activités associées, et par niveau de protection** plutôt qu'en fonction de catégories juridiques d'aires protégées.

De façon opérationnelle, le travail réalisé consistera à :

- Définir une liste d'écosystèmes et estimer leur surface dans le réseau d'aires protégées. À ce titre, les bases de données et l'expertise de PatriNat seront mobilisées.
- Estimer les coûts de création ou de gestion de qualité selon les différents écosystèmes en faisant appel aux têtes de réseaux de gestionnaires des aires protégées pour réaliser une remontée d'information.

Le croisement de ces informations, rapportées à la surface des milieux sur le territoire, permettra par la suite au CGEDD et l'IGF, en liaison avec la Direction de l'Eau de la Biodiversité (DEB), d'établir différents scénarii de financement du réseau d'aires protégées à partir d'abaques de coût standard et d'évaluer les besoins de financement du réseau d'aires protégées pour atteindre ses objectifs en termes de couverture à l'horizon 2030 (30% d'aires protégées dont 10% en protection forte) et de qualité de gestion au titre de la Stratégie nationale pour les aires protégées (SNAP).

2. Descriptif de la commande à PatriNat

PatriNat a été sollicité pour fournir les données suivantes permettant les calculs de coûts de gestion et de création des aires protégées considérées pour les objectifs 10% et 30% de la SNAP par type d'écosystèmes (ou milieux) :

- Les surfaces des milieux dont la liste a été définie par le groupe d'experts de la mission ;
- Les surfaces de ces milieux sont calculées pour :
  - L'ensemble des aires protégées à l'échelle des sites ;
  - Chaque catégorie juridique d'aires protégées (ci-après nommée « outil ») ;
  - Les enveloppes d'aires protégées prises en compte dans les 2 indicateurs d'objectifs de la SNAP (objectif 30% d'aires protégées et objectifs 10% en protection forte) ;
- Les indicateurs de surface issus du croisement entre sites ou outils de protection pour en évaluer le niveau de superposition.

La liste des aires protégées prises en compte dans l'exercice de la mission sur le financement des aires protégées, suit le cadre défini dans les annexes 1 et 2 de la stratégie nationale pour les aires protégées publiée en janvier 2021[1].

II. Conception des couches de milieux

Les différents milieux considérés sont issus des réflexions qui ont eu lieu en réunions avec les acteurs des aires protégées. Cette liste a été ajustée en fonction des données disponibles et mobilisables pour produire ces couches.

La liste des milieux et les méthodes de construction des couches géographiques sont différenciées entre la métropole et les territoires d'outre-mer (incluant les COM/POM du Pacifique Sud[2]).

Les deux tableaux (Tableau 1,Tableau 2) ci-dessous résument les couches employées et les méthodes de croisement.

Il est à noter que les habitats de prairie sont intégrés dans les milieux cultivés plutôt que dans les milieux ouverts pour tenir compte du coût supérieur d'acquisition potentiel lié à leur qualité de terrain agricole.

[1] Ministère de la Transition écologique & Ministère de la mer. 2021. *Stratégie nationale pour les aires protégées 2030.* 84 p. https://www.ecologie.gouv.fr/aires-protegees-en-france

[2] Les collectivités et pays d'outre-mer (COM/POM) composés de la Nouvelle-Calédonie, de la Polynésie française, de Wallis et Futuna. Ces collectivités ont une compétence propre en environnement et possèdent leurs propres codes de l'environnement, différents de celui qui s'applique à la métropole et aux départements et régions d'outre-mer (DROM).

PUBLIÉ

Tableau 1 : Conception des couches milieux pour la métropole

Milieux	Définition	Couches utilisées	Catégories retenues et méthodes de calcul
Forestiers (Forêt tempérée)	Milieux dominés par la strate arborée avec une couverture en arbres de plus de 20 %.	Corine Land Cover (CLC)	311 Forêts de feuillus 312 Forêts de conifères 313 Forêts mélangées 323 Végétation sclérophylle 324 Forêt et végétation arbustive en mutation
		CLC Haute définition (CLCHD) du taux de couverture arborée	La résolution du raster est réduite de manière à obtenir des pixels de 100x100m. La valeur moyenne des pixels d'origine est attribuée au pixel de 100x100m final. Seuls les pixels ayant une couverture supérieure à 20% sont conservés et ajoutés au découpage CLC.
Cultivés (Espace cultivé)	Milieux agricoles, cultivés et soumis à la pression agricole	CLC	211 Terres arables hors périmètres d'irrigation 212 Périmètres irrigués en permanence 213 Rizières 221 Vignobles 222 Vergers et petits fruits 223 Oliveraies 231 Prairies 241 Cultures annuelles associées aux cultures permanentes 242 Systèmes culturaux et parcellaires complexes 243 Surfaces essentiellement agricoles, interrompues par des espaces naturels importants 244 Territoires agro-forestiers
Ouverts (Milieu ouvert)	Milieux naturels dominés par la strate herbacée hors prairies	CLC	321 Pelouses et pâturages naturels 322 Landes et broussailles 333 Végétation clairsemée
Aquatiques (Eau douce)	Milieux en eau permanentes	CLC	511 Cours et voies d'eau 512 Plans d'eau
		CLCHD surfaces en eau permanentes	La résolution du raster est réduite de manière à obtenir des pixels de 100x100m. La valeur maximale des pixels d'origine est attribuée au pixel de 100x100m final.
		Carthage HYDROGRAPHIE_SURFACIQUE	Ajoutée pour compléter la cartographie des surfaces en eaux permanentes.
		Carthage COURS_D_EAU x couche milieux humides (http://geoww.agrocampus-ouest.fr/web/?p=1538)	L'intersection de ces couches permet d'identifier les zones en eau des plus petits cours d'eau tout en éliminant, d'une part les cours d'eau non identifiés dans la couche milieux humides, car trop étroits, et, d'autre part, les milieux humides non associées à des milieux en eau permanentes
Humides		CLC	411 Marais intérieurs

PUBLIÉ

Milieux	Définition	Couches utilisées	Catégories retenues et méthodes de calcul
(Zone humide)	Milieux naturels dont le sol est saturé en eaux au moins une partie de l'année. Incluent les marais littoraux, les zones de débordement, les tourbières, les mares temporaires…		412 Tourbières
		CLCHD zones humides	Couche agrégée d'un facteur 5 et ajoutée au découpage CLC.
		Couche des milieux humides Agrocampus (http://geoww.agrocampus-ouest.fr/web/?p=1538)	Couche agrégée d'un facteur 2 en appliquant la valeur maximale des mailles agrégées (afin de garder la plus haute probabilité de présence de milieu humide pour le pixel résultant) et ajoutée au découpage CLC + CLCHD. Toutes les valeurs positives sont retenues pour représenter les milieux humides.
		Autres couches	La couche des milieux humides est découpée pour en exclure les milieux aquatiques (couche décrite ci-dessus), urbanisés (111, 112, 121, 122, 123, 124, 131,132, 133, 141, 142) et agricoles intensifs (211, 212, 213, 221, 222, 223).
Montagnes	Communes de montagnes situées dans les altitudes les plus élevées de chaque massif.	https://www.data.gouv.fr/fr/datasets/communes-de-montagne-30383014/	Le classement des communes en zone de montagne repose sur les dispositions du règlement n°1257/1999 du Conseil du 17 mai 1999 concernant le soutien au développement rural et plus particulièrement sur son article 18 pour la montagne, et la directive 76/401/CEE du Conseil du 6 avril 1976 (détermination précise des critères pour le classement en France en zone de montagne).La zone de montagne est définie, par l'article 18 du règlement 1257/99, comme se caractérisant par des handicaps liés à l'altitude, à la pente, et/ou au climat, qui ont pour effet de restreindre de façon conséquente les possibilités d'utilisation des terres et d'augmenter de manière générale le coût de tous les travaux. Les communes de montagne de plus hautes altitudes sont sélectionnées à partir de cette liste en identifiant les communes dont l'altitude moyenne est dans les 10% les plus élevées des altitudes moyennes des communes par massif. Ce seuil a été défini à dire d'expert. Seuils d'altitudes par massif : Alpes : 1623.6 m Pyrénées : 1534.4 m Corse : 1058.3m Massif central : 1037.3 m Jura : 991.6 m Vosges : 812.6 m
Littoraux (Espace côtier)	Communes littorales et bande côtière de 3 miles marins	https://www.data.gouv.fr/fr/datasets/communes-de-la-loi-littoral-au-code-officiel-geographique-cog-2020/	Les communes concernées par l'application de la "loi Littoral" sont définies par l'article L. 321-2 du code de l'environnement comme les communes de métropole et des départements d'outre-mer : Article L321-2. Sont considérées comme communes littorales, au sens du présent chapitre, les communes de métropole et des départements d'outre-mer : 1° Riveraines des mers et océans, des étangs salés, des plans d'eau intérieurs d'une superficie supérieure à 1 000 hectares ; 2° Riveraines des estuaires et des deltas lorsqu'elles sont situées en aval de la limite de salure des eaux et participent aux équilibres économiques et écologiques littoraux. La liste de ces communes est fixée par décret en Conseil d'État, après consultation des conseils municipaux intéressés. Une commune est considérée comme riveraine de la mer et des océans dès lors qu'une partie, même réduite, de son territoire jouxte le rivage de la mer.

PUBLIÉ

Milieux	Définition	Couches utilisées	Catégories retenues et méthodes de calcul
			Sont exclus des milieux littoraux les milieux urbanisés (codes CLC : 111, 112, 121, 122, 123, 124, 131,132, 133, 141, 142) et les milieux cultivés tels que décris ci-dessus)
		Buffer de 3 miles marin en mer	Buffer de 3 miles (5 556 km) marins à partir du trait de côte des communes vers le large. Le périmètre est limité au territoire marin français.
Marins (Milieu océanique)	Milieu marin au-delà de la bande littorale des 3 miles marins à partir de la côte	Contours du territoire français	Le territoire marin français est intégré en entier puis une bande côtière de 3 miles (5 556 km) marins à partir du trait de côte des communes vers le large est exclue.
Grottes	Grottes identifiées comme enjeux de conservation dans les documents et arrêtés liés aux aires protégées dans la description des sites INPG	Arrêtés de création des aires protégées (RNN, RNR, APB)	Les Aires protégées contenant des grottes, cavités ou cavernes sont sélectionnés suite à une recherche textuelle dans les titres des arrêtés pour les mots : "grotte", "cavité", "caverne" (le mot caverne ne renvoie aucun résultat) On attribue une occurrence qualitative de grotte à tous les sites ainsi sélectionnés
		Formulaires Standards de Données (FSD) des sites Natura 2000	Les sites Natura 2000 contenant des grottes, cavités ou cavernes sont identifiés suite à une recherche textuelle dans les libellés français des habitats désignés (champ "LB_HABDH_FR" de la table "HABIT1" et "LB_HAB_FR" de la table "HABIT1_DECL") pour les mots : "grotte", "cavité" (cette recherche ne renvoie aucun résultat), "caverne" (cette recherche ne renvoie aucun résultat). On attribue une occurrence qualitative de grotte à tous les sites ainsi sélectionnés
		Aires protégées intersectant un site INPG désigné pour une grotte, cavité ou caverne	Les sites INPG contenant des grottes, cavités ou cavernes sont sélectionnés suite à une recherche textuelle dans leurs descriptions physiques (champ "descr_phys" de la table "prod_site" dans le schéma inventerre) pour les mots : "grotte", « cavité", "caverne". Les sites INPG ainsi sélectionnés sont ensuite intersectés avec les aires protégées. Chaque aire protégée intersectée par un site géologique contenant une grotte se voit attribuer une occurrence qualitative possible de grotte (notée 1, l'absence étant notée 0). Il est à noter qu'en l'absence de localisation plus précise des grottes ces occurrences représentent bien une potentialité de présence plutôt qu'une présence avérée.

PUBLIÉ

Tableau 2 : Conception des couches milieux pour les outre-mer

Milieux	Définition	Couches utilisées	Catégories retenues et méthodes de calcul
Forestiers (Forêt tempérée)	Milieux dominés par la strate arborée.	Corine Land Cover (CLC)	311 Forêts de feuillus 312 Forêts de conifères 313 Forêts mélangées 323 Végétation sclérophylle 324 Forêt et végétation arbustive en mutation
Cultivés (Espace cultivé)	Milieux agricoles, cultivés et soumis à la pression agricole	CLC	211 Terres arables hors périmètres d'irrigation 212 Périmètres irrigués en permanence 213 Rizières 221 Vignobles 222 Vergers et petits fruits 223 Oliveraies 231 Prairies 241 Cultures annuelles associées aux cultures permanentes 242 Systèmes culturaux et parcellaires complexes 243 Surfaces essentiellement agricoles, interrompues par des espaces naturels importants 244 Territoires agro-forestiers
Ouverts (Milieu ouvert)	Milieux naturels dominés par la strate herbacée	CLC	321 Pelouses et pâturages naturels 322 Landes et broussailles 333 Végétation clairsemée
Coraux (Milieu Récifo-lagunaire)	Récifs coralliens	Données extraites du site https://allencoralatlas.org/ le 25/10/2021	La classe "Coral/Algea" des cartographies du *Allen Coral Atlas* a été retenue pour représenter les zones de récifs coralliens
Mangroves	Ecosystème forestier qui se développe dans la zone de balancement des marées des régions littorales intertropicales, et constitué d'arbres, d'arbustes et de palmiers appelés palétuviers.	Données extraites de https://www.pole-tropical.org/actions/les-actions-du-reseau-dobservation-des-mangroves/carnama/ le 25//10/2021	

PUBLIÉ

Milieux	Définition	Couches utilisées	Catégories retenues et méthodes de calcul
Littoraux (Espace Côtier)	Communes littorales et bande côtière de 3 miles marins	https://www.data.gouv.fr/fr/datasets/communes-de-la-loi-littoral-au-code-officiel-geographique-cog-2020/	Les communes concernées par l'application de la "loi Littoral" sont définies par l'article L. 321-2 du code de l'environnement comme les communes de métropole et des départements d'outre-mer : Article L321-2. Sont considérées comme communes littorales, au sens du présent chapitre, les communes de métropole et des départements d'outre-mer : 1° Riveraines des mers et océans, des étangs salés, des plans d'eau intérieurs d'une superficie supérieure à 1 000 hectares ; 2° Riveraines des estuaires et des deltas lorsqu'elles sont situées en aval de la limite de salure des eaux et participent aux équilibres économiques et écologiques littoraux. La liste de ces communes est fixée par décret en Conseil d'État, après consultation des conseils municipaux intéressés. Une commune est considérée comme riveraine de la mer et des océans dès lors qu'une partie, même réduite, de son territoire jouxte le rivage de la mer. Sont exclus des milieux littoraux les milieux urbanisés (codes CLC : 111, 112, 121, 122, 123, 124, 131,132, 133, 141, 142) et les milieux cultivés tels que décris ci-dessus)
		Buffer de 3 miles marin en mer	Buffer de 3 miles (5 556 km) marins à partir du trait de côte des communes vers le large. Le périmètre est limité au territoire marin français.
Marins (Milieu océanique)	Milieu marin au-delà de la bande littorale des 3 miles marins à partir de la côte	Contours du territoire français	Le territoire marin français est intégré en entier puis une bande côtière de 3 miles (5 556 km) marins à partir du trait de côte des communes du territoire vers le large est exclue.

Pour les territoires d'outre-mer, toutes les couches de milieux envisagées en réunion avec la groupe d'experts n'ont pas pu être produites en raison de l'absence de disponibilité des données. C'est notamment le cas des milieux d'estran et de savane Les couches effectivement réalisées sont résumées dans la table ci-dessous (Tableau 3).

Tableau 3 : Synthèse des couches de milieux réalisés par territoire d'outre-mer

	Forestiers	Cultivés	Ouverts	Littoraux	Marins	Mangroves	Coraux
Guadeloupe	X	X	X	X	X	X	X
Guyane française	X	X	X	X	X	X	
Ile de Clipperton					X		
Martinique	X	X	X	X	X	X	X
Mayotte	X	X	X	X	X	X	X
Nouvelle-Calédonie					X	X	X
Polynésie française					X		X
Réunion	X	X	X	X	X		X
Saint-Barthélemy					X		X
Saint-Martin					X		X
Saint-Pierre-Et-Miquelon					X		
TAAF : Europe						X	
TAAF: Iles Sub-Antarctique					X		
TAAF: Iles Eparses					X		X
Wallis-et-Futuna						X	

III. Interactions entre les couches de milieux

Les différents milieux peuvent être superposés dans l'environnement. Certaines exclusions ont été intégrées à la conception des couches en donnant à certains milieux la dominance sur les autres (milieux affichés en toutes lettres dans les tableaux (Tableau 4 et Tableau 5). Certains milieux peuvent toutefois encore coexister si aucune règle n'a été établie à la conception des couches (croisements marqués d'un « ? »). Enfin, certains milieux ne peuvent, par définition, pas se superposer (les milieux ouverts et cultivés sont issus de la même source de données et sont donc différenciés par conception. Les grottes ne se superposent pas aux autres milieux puisqu'elles transcrivent une présence potentielle dans la surface de l'aire protégée, et non pas une présence précise). Les tableaux suivants (Tableau 4 et Tableau 5) résument les milieux dominants (dont la présence annule celle des autres) ainsi que les cas de co-occurrences de milieux dont l'ordre de priorité n'a pas été fixé à priori.

PUBLIÉ

Tableau 4 : Règles de croisement des couches milieux pour la métropole

	Aquatiques	Forestiers	Cultivés	Ouverts	Humides	Littoraux	Montagnes	Marins	Grottes
Aquatiques	Aquatiques	Aquatiques	Aquatiques	Aquatiques	Aquatiques	?	?	X	X
Forestiers		Forestiers	Forestiers	Forestiers	?	?	?	X	X
Cultivés			Cultivés	X	?	Cultivés	?	X	X
Ouverts				Ouverts	?	?	?	X	X
Humides					Humides	?	?	X	X
Littoraux						Littoraux	?	X	X
Montagnes							Montagnes	X	X
Marins								Marins	X
Grottes									Grottes

Le milieu indiqué en toutes lettre est le milieu sélectionné en cas de co-occurrence ; X : Pas de superposition possible ; ?: règle de coexistence non définie à la conception des couches

Tableau 5 : Règles de croisement des couches milieux pour les outre-mer

	Forestiers	Cultivés	Ouverts	Coraux	Mangroves
Forestiers	Forestiers	X	X	X	?
Cultivés		Cultivés	X	X	?
Ouverts			Ouverts	X	?
Coraux				Coraux	?
Mangroves					Mangroves

Le milieu indiqué en toutes lettres est le milieu sélectionné en cas de co-occurrence ; X : Pas de superposition possible ; ?: règle de coexistence non définie à la conception des couches

IV. Formats de sorties des couches de milieux

Les couches de milieux sont éditées d'une part en raster à la résolution de 100 m et sont également polygonisées et enregistrées en shapefile (format ESRI) pour permettre des croisements plus précis avec les couches des aires protégées qui sont elles-mêmes en format vectoriel.

PUBLIÉ

V. Croisement avec les couches aires protégées

Les surfaces en hectare des aires protégées sont issues de la matrice de croisement des aires protégées « union_espaces_202111 » dans sa version de novembre 2021 éditée par Guillaume GRECH (PatriNat (OFB-CNRS-MNHN)).

Cette matrice est constituée des intersections de tous les outils de protection entre eux et avec certaines subdivisions administratives (communes, territoires, mailles 10x10km L93 …).

Cette matrice permet d'interroger les surfaces par outil de protection et par site qui sont intersectées par d'autres aires protégées ou par les entités administratives, par exemple pour savoir quelle est la surface de l'intersection entre les sites Natura 2000 et les zones cœurs de parcs nationaux ou faire le bilan des surfaces de réserves naturelles nationales par département.

La liste des aires protégées prises en compte dans l'exercice de la mission sur le financement des aires protégées, suit le cadre défini dans les annexes 1 et 2 de la stratégie nationale pour les aires protégées publiée en janvier 2021.

Les croisements sont exécutés sur les fractions terrestres et marines de chacun des territoires listés dans le tableau suivant (Tableau 6) et selon les projections précisées.

Tableau 6 : Synthèse des systèmes de projection appliqués aux milieux pour chaque territoire

TERRITOIRE	PROJECTION
France métropolitaine	Lambert 93
Guadeloupe	WGS84 UTM20N
Guyane française	RGF95 UTM22N
Ile de Clipperton	Marine1967 UTM12N
Martinique	WGS84 UTM20N
Mayotte	WGS84 UTM38S
Nouvelle-Calédonie	WGS84 UTM58S
Polynésie française	WGS84 UTM5S
Réunion	RGR92 UTM40S
Saint-Barthélemy	WGS84 UTM20N
Saint-Martin	WGS84 UTM20N
Saint-Pierre-et-Miquelon	WGS84 UTM21N
TAAF: Europe	ETRS LAEA 89
TAAF: Iles Eparses	WGS84 UTM38S
TAAF: Iles Sub-Antarctique	International UTM42S
Wallis-et-Futuna	International UTM1S

Pour chaque fragment d'aire protégée, le pourcentage de la surface couverte par chaque milieu est calculé de manière à pouvoir déduire les surfaces totales par site, par outil ou par unité administrative (commune, département, territoire).

Il est à noter que pour les grottes, l'occurrence qualitative du milieu est exprimée en présence (notée TRUE) ou en absence (notée FALSE) puisque la précision des données sources ne permettait pas une estimation de la surface couverte.

VI. Indicateurs calculés à partir de la matrice de croisement des aires protégées

Une série d'indicateurs a été développée pour rendre compte des superpositions entre sites outils de protection. Toutes les surfaces des indicateurs sont exprimées en hectares.

Ces résultats sont présentés dans le tableur excel « SyntheseSuperpositionAP» de chaque territoire. Dans le tableur un onglet « Index » présente les intitulés et le contenu des champs de chaque table.

L'ensemble des indicateurs de recouvrement sont fournis de manière différenciée entre les compartiments terrestre et marin puisque les périmètres statutaires et la méthode de définition des protections forte est différente. Les fichiers sont rassemblés dans 4 dossiers :

- Resultats_Marin : Contient l'ensemble des résultats et des figures par territoire pour le milieu marin. Les résultats par site sont différenciés selon le niveau de protection : forte, conforme à l'objectif 10% ou conforme à l'objectif 30%.

- ResultatsCompil_Marin : Contient l'ensemble des résultats compilés à l'échelle nationale ainsi que l'index des noms de sites et la compilation des superpositions d'emprise entre le périmètre 10% et 30%.

- Resultats_Terrestre : Contient l'ensemble des résultats et des figures par territoire pour le milieu terrestre. Les croisements avec les milieux par site sont différenciés selon le niveau de protection : conforme à l'objectif 10% ou conforme à l'objectif 30%.

- ResultatsCompil_Terrestre : Contient l'ensemble des résultats compilés à l'échelle nationale ainsi que l'index des noms de sites.

Les fichiers des dossiers « ResultatsCompil_Marin » et « ResultatsCompil_Terrestre » sont compilables puisqu'il n'y a pas de superposition entre les 2 compartiments.

1. Superposition des emprises 10% et 30%

Objectif : Mesurer la surface de superposition entre les emprises des outils concernés par l'objectif de 10% en protection forte et les outils concernés par l'objectif de protection à 30%.

2 surfaces sont mesurées à partir de la matrice de croisement des aires protégées :

- La surface des outils concernés par l'objectif de 10% en protection forte
- La surface des outils concernés par l'objectif de 30% en protection

La surface des outils de l'objectif 10% étant entièrement incluse dans celle des outils de l'objectif à 30%, on soustrait leur surface pour obtenir la surface concernée strictement par les outils de l'objectif 30%.

Ce calcul est réalisé séparément pour les compartiments marins et terrestres puisque la liste des outils concernés n'est pas la même.

Des diagrammes d'Euler sont produits pour illustrer les résultats. Ces diagrammes prennent la forme de disques superposés dont les surfaces sont proportionnelles aux surfaces représentées. Par exemple, dans l'extrait de planche ci-dessous pour les aires protégées terrestres de France métropolitaine, on peut lire dans le diagramme que les aires protégées de l'objectif à 10% couvrent 833 026.7 ha et que les aires protégées de l'objectif à 30% couvrent 14 436 910 ha supplémentaires pour atteindre une surface totale de 15 269 938.01 ha.

PUBLIÉ

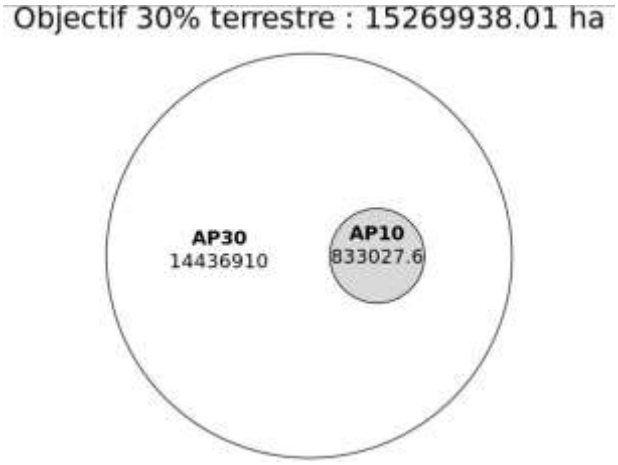


Figure 1 : Exemple de diagramme d'Euler

Les chiffres à l'origine des diagrammes sont rassemblés dans le fichiers « Surf_10_30 ».

Le tableau de synthèse « Indicateurs_SNAP_202110.xlsx» des indicateurs SNAP en date d'octobre 2021 transmis à la DEB et contenant les surfaces de référence des territoires, est fourni en complément de ce document de méthode.

2. Synthèse des aires protégées entièrement couvertes par d'autres outils

Objectif : Mesurer le nombre de sites par outil qui sont entièrement recouverts par chaque autre outil.

Les sites dont l'intégralité de la surface est couverte par les autres outils sont identifiés dans la matrice de croisement des aires protégées et la surface couverte par chacun des outils qui s'y superpose est mesurée. Les résultats sont restitués en faisant la somme des surfaces de tous les fragments des sites concernés.

Les résultats sont mis en forme dans le fichier « AP_Couv ».

3. Détail des sites protégées entièrement couverts par d'autres outils

Objectif : Détailler les sites entièrement couverts par d'autres outils.

Les sites identifiés comme étant entièrement couverts par d'autres outils dans la table AP_Couv (voir paragraphe 2, ci-dessus) sont détaillés pour faire apparaitre les surfaces de chaque fragment ainsi que les identifiants des sites qui le recouvre. Chaque site peut être scindé en autant de fragment qu'il existe de superpositions et chaque fragment peut être couvert par un ou plusieurs autres sites. La surface totale du site est indiquée qui correspond à la somme des surfaces des fragments.

Les résultats sont mis en forme dans le fichier « SiteCouv ».

4. Recouvrement en surface et en pourcentage de la surface de chaque outil par chaque autre outil

Objectif : Mesurer dans quelle proportion de surface chaque outil est couvert par les autres outils de protection

On mesure, dans la matrice de croisement des aires protégées, la surface d'intersection de chaque outil avec chacun des autres considérés.

Les résultats sont retranscrits en surface en hectare et en pourcentage de la surface totale de l'outil.

Une planche de diagramme d'Euler est produite pour chaque outil pour illustrer sa superposition avec les autres outils. Ces diagrammes prennent la forme de disques superposés à l'intersection dont les surfaces sont proportionnelles aux surfaces représentées.

Par exemple, dans l'extrait de planche ci-dessous centrée sur les réserves naturelles nationales (RNN) en France métropolitaine, on peut lire dans le diagramme de gauche que 2 875 ha sont couverts à la fois par des réserves naturelles nationales (RNN) et des arrêtés de protection de biotope (APB), 179 115 ha sont uniquement couverts par les RNN (pour une surface totale de 181 990 ha en RNN, indiquée en haut de la planche), et 175 145 ha sont couverts uniquement par les APB (sur 178 020 ha d'APB indiqué au-dessus de diagramme). Le diagramme de droite indique que la superposition entre les RNN et les zones cœur de parcs nationaux (PNZC) est seulement de 84 ha pour une surface totale de PNZC de 466 884 ha.

Les résultats sont mis en forme dans les fichiers « Recouv2x2_Surf » et « Recouv2x2_Pctg ».

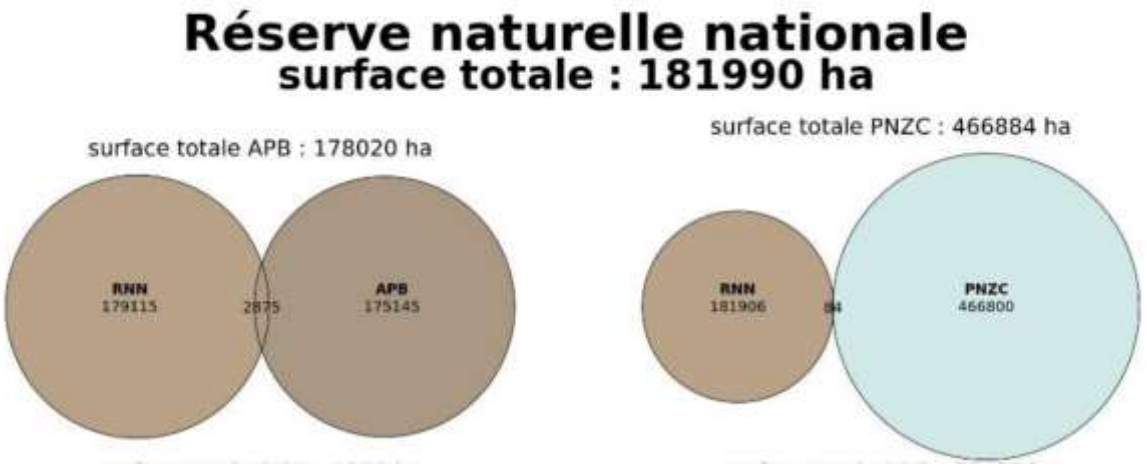


Figure 2 : Exemple de diagramme d'Euler (extrait de la planche de diagrammes d'Euler pour les réserves naturelles nationales en France métropolitaine)

5. Surfaces de chaque outil sans superposition par d'autres outils et surfaces de chaque outil couvertes par au moins un autre outils

Objectif : Synthétiser les surfaces par outils sans superposition et avec au moins une superposition.

Les surfaces totales des outils sont calculées comme la somme de tous les fragments des sites de chaque outil. Les surfaces sans superposition sont calculées comme la somme des fragments où l'outils cible est seul présent. Les surfaces avec au moins une superposition sont calculés en soustrayant la surface sans superposition de la surface totale de chaque site. Toutes les surfaces sont en hectare.

Les résultats sont mis en forme dans les fichiers « SurfOutilunique».

6. Recouvrement en surface de chaque site par l'ensemble des sites de chaque autre outil

Objectif : Mesurer pour chaque site les surfaces sans superposition (où le site est le seul outil de protection présent) et les surfaces couvertes par chacun des autres outils.

Pour chaque site on identifie, dans la matrice de croisement des aires protégées, les surfaces des fragments du site qui ne sont couvertes par aucune autre aire protégée ainsi que les surfaces couvertes par chacun des autres outils.

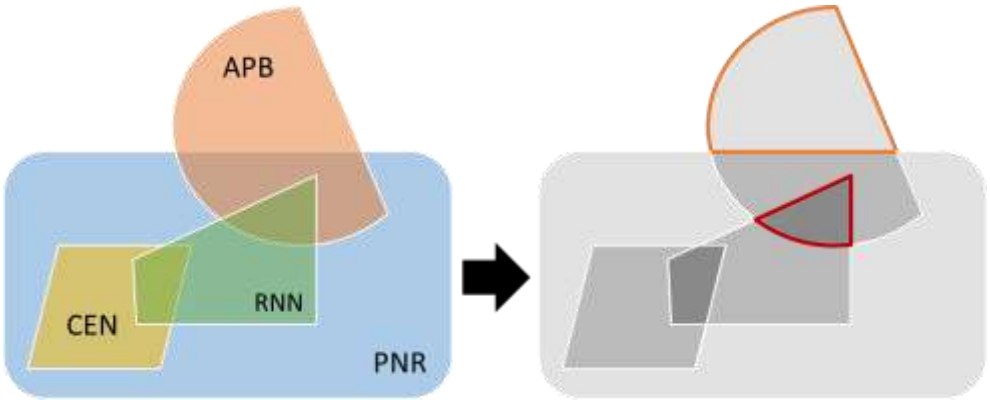


Figure 3 : Schéma théorique d'un cas de superposition entre plusieurs outils d'aires protégées.
Le fragment encadré en orange est uniquement couvert par un APB, celui encadré en rouge intersecte trois outils d'aires protégées (APB, RNN et PNR). APB = Arrêté de protection de biotope, CEN = Site du conservatoire d'espaces naturels, RNN = Réserve naturelle nationale, PNR = Parc naturel régional.

Ces surfaces ne concernent que les superpositions site/outils 2 à 2. Dans le cas de la figure 3, les surfaces retenues correspondent à l'intersection entre RNN/APB, RNN/PNR, RNN/CEN, CEN/PNR ou APB/PNR. Cette table intègre en revanche des doubles comptes dans les cas où des superpositions à plus de 2 outils existent. Par exemple, la surface du fragment à l'intersection RNN/APB/PNR sera portée dans chacun des intersections RNN/PNR d'une part et APB/PNR d'autre part.

Les résultats sont mis en forme dans le fichier « SurfInterSites ».

7. Surface de chaque milieu identifié par site

Objectif : Synthétiser les surfaces de chaque milieu par site dans le territoire

Pour chaque site on calcule la surface occupée par chacun des milieux identifiés dans le territoire. Cette table est une synthèse de la matrice totale du territoire indiquant les pourcentages de surface de chaque fragment occupé par les différents milieux. Pour les milieux de grottes, on rend compte de la présence ou de l'absence potentielle d'une grotte dans le périmètre.

Les résultats sont mis en forme dans le fichier « SurfSiteMl ».

8. Surface de chaque milieu identifié par outil

Objectif : Synthétiser les surfaces de chaque milieu par outil dans le territoire

Pour chaque outil on calcule la surface occupée par chacun des milieux identifiés dans le territoire. Cette table est une synthèse de la matrice totale du territoire indiquant les pourcentages de surface de chaque fragment occupé par les milieux. Pour les milieux de grottes, on rend compte de la présence ou de l'absence potentielle d'une grotte dans le périmètre.

Les résultats sont mis en forme dans le fichier « SurfOutilsMl ».

9. Index des noms des sites et informations additionnelles

Une table permettant de recoller les identifiants des sites d'aires protégées est associées aux tables synthétiques de résultat pour aider à la lecture et permettre le lien avec les libellés des sites.

Le champs « CD_SIG » de la table d'index des sites « NomSites.xlsx » permet de faire le lien avec les champs « CD_SITE » des tables « SurfInterSites » et « SurfSiteMl ».

VII. Matrice de croisement des aires protégées pour le territoire

Objectif : Permettre les calculs de coûts standard de gestion par fragment d'aire protégée en tenant compte des milieux.

Extraction de la matrice globale « union_espaces_202111 » pour le territoire en question, incluant les pourcentages de chaque fragment d'aire protégée couverts par chacun des milieux identifiés dans le territoire. Pour les milieux de grottes, on rend compte de la présence ou de l'absence potentielle d'une grotte dans le périmètre.

Cette matrice est transmise dans le tableau excel « Matrice » de chaque territoire, l'onglet « Index » résume les noms et contenus des champs de la base.

PUBLIÉ

Méthodologie suivie par chaque gestionnaire pour déterminer les coûts des aires protégées

1. Conservatoire du littoral (CdL)

Le travail a été établi par Patrick Bazin, Directeur de la gestion patrimoniale et Alain Brondeau, Délégué Outre-mer.

Le Conservatoire a produit un tableau détaillé permettant de comprendre la construction des chiffres : il s'agit du suivi analytique des dépenses constatées sur les travaux réalisés sur les terrains du Conservatoire depuis 2007 (14 ans de recul). Ce suivi concerne la nature des travaux ainsi que la nature des milieux sur lesquels ils sont réalisés (lorsqu'il s'agit de travaux de restauration ; les travaux portant sur l'accueil du public ne sont pas, quant à eux, discriminés en fonction des milieux).

Les données permettent de donner des moyennes de coûts par ha, mais plusieurs facteurs de multiplication sont appliqués :

- Sans multiplication sur la seule base des chiffres exploitables, on obtient des coûts minorés car n'intégrant pas les montants non renseignés analytiquement : ces chiffres sont mentionnés "coût plancher",
- La multiplication 1 intègre par une règle de trois les coûts non affectés analytiquement, notamment les prestations intellectuelles,
- La multiplication 2 intègre les coûts de démolition, également non affectés analytiquement à un type de milieu,
- La multiplication 3 intègre les coûts d'aménagement pour l'accueil du public (contention des véhicules et des visiteurs, accès, sentiers, signalétique, mise en sécurité), qui ne sont pas non plus affectés analytiquement à un type de milieu. Dans la mesure où les coûts pour l'accueil du public font l'objet d'une colonne spécifique (2.8), cette pondération est intégrée dans cette colonne.

Le Conservatoire a appliqué ces critères de multiplication aux coûts. Les coûts des activités ont été complétés avec les coûts de gestion courante des structures du Conservatoire du littoral et du gestionnaire de ses espaces : « Rivages de France » (sur la base d'une enquête menée en 2018).

Enfin, un dernier coefficient de majoration de 30% a été appliqué à l'ensemble des coûts constatés, pour aboutir à des coûts de gestion « idéale ».

Les chiffres reportés dans le tableau de coûts élaboré par la mission ne distinguent les types de milieux que lorsque les écarts ont paru déterminants, à savoir zone humides, eau douce et espaces côtiers. Pour les milieux d'estran et marins, le Conservatoire ne dispose pas d'une taille statistique pertinente et ces milieux sont donc exclus. De même, les mangroves ne sont pas prises en compte car la variabilité des coûts est extrême.

Les montants sont ceux constatés et incluent les facteurs de pondération (pression, etc.).

2. Fédération des Conservatoires d'espaces naturels (FCEN)

Le travail a été coordonné par Cannelle Moinardeau, Chargée de mission « plans de gestion » de la Fédération des Conservatoires d'espaces naturels.

PUBLIÉ

Pour approcher le coût de la gestion des sites des Conservatoires d'Espaces Naturels, les plans de gestion, documents détaillant la gestion envisagée sur 5 ou 10 ans, ont été utilisés. Une vingtaine de plans de gestion a été étudiée. Parmi eux, cinq ont été retenus (sur près de 2600 plans dans le réseau des CEN) car répondant à différents critères identifiés dans la note : ventilation des coûts pouvant être rapportée à la typologie des activités identifiée dans la note, et coûts prévisionnels rattachables à un type d'écosystème donné.

Les budgets prévisionnels affichés dans les plans de gestion étudiés sont détaillés par opération à mener dans le but d'atteindre les objectifs visés. **Ainsi, ils tiennent déjà compte de l'état actuel du site avec les pressions associées, il ne s'agit pas d'un coût plancher.**

Les coûts concernant le foncier ne sont pas indiqués dans les plans de gestion puisque cette étape est déjà réalisée en amont de la rédaction du document et les plans de gestion utilisés ici relèvent d'aires protégées déjà désignées, avec des CEN déjà créés, des politiques d'acquisition déjà établies. D'une manière générale, les coûts liés à la création de l'aire protégée ne sont pas pris en compte.

Dans les plans de gestion, les **coûts de gestion sont budgétisés en euros et/ou en ETP** (équivalent temps plein) lorsque les actions de gestion sont traitées en interne. Dans ce dernier cas, un coût de 250 € = 1 journée ETP a été utilisé dans le calcul.

L'échantillonnage de plans a permis de dresser un tableau de ventilation des coûts par écosystème, montrant la **variabilité des coûts à l'hectare toute typologie d'activité de gestion confondue, de 350 à 950 euros par hectare** ; un coût qui peut être comparé aux montants mobilisés par les MAEC. **Le coût moyen est de : 60 M€/180 000 ha soit 333€/ha, y compris les actions transversales ; pour 3700 sites donc 160 k€/site en moyenne.**

À noter également un coût de plus de 6000 euros/ha pour un site de marais, situé en milieu urbain et présentant des enjeux forts, avec un axe important sur la sensibilisation/information illustrant la variabilité forte des coûts de gestion en fonction des enjeux. Dans le même registre des situations particulières, on peut citer le LIFE Tourbières du Jura ayant permis la restauration de 600 ha d'habitats hautement patrimoniaux pour 8 M€ (13k€/ha), comprenant un volet communication et sensibilisation, en plus des études, travaux et gouvernance (6 structures et 40 communes).

3. Fédération nationale des parcs naturels régionaux (FNPNR)

Les personnes de la FNPNR ayant contribué à ce travail animé par Sylvie Gauchet – Secrétaire générale de la FNPNR sont les suivantes :

- France Drugmant, chargée de mission Agriculture, Fédération des Parcs naturels régionaux de France ;
- Florence Moesh, chargée de mission Politique Agricole Commune, Fédération des Parcs naturels régionaux de France ;
- Thierry Mougey, chargé de mission Biodiversité, Fédération des Parcs naturels régionaux de France ;
- Aurélie Philippeau, coordinatrice inter-réseau Natura 2000 et territoires, Fédération des Parcs naturels régionaux de France ;
- Anaïs Tessore, chargée de mission Chartes, Fédération des Parcs naturels régionaux de France.

PUBLIÉ

Le groupe de travail a établi une **évaluation des coûts d'animation des documents d'objectif (DOCOB) de 14 sites Natura 2000** répartis sur les écosystèmes terrestres et côtiers en métropole identifiés par la mission, d'une superficie entre 407 ha et 12600 ha. Ces sites sont situés au sein de parcs régionaux, leurs coûts sont ceux de la structure gestionnaire et n'intègrent pas les coûts de support des parcs.

Ce travail n'a pas été réalisé pour les PNR en général du fait de l'importance de la pression anthropique en leur sein, et des modalités d'intervention pour les réduire (en proportion d'avantage d'animation d'acteurs que de gestion directe).

La FNPNR a identifie des « **coûts socle par PNR** », soit une equipe de 20 a 25 charges de mission (agriculture, biodiversite, education-culture) pour animer la mise en œuvre de la charte parc.

La répartition des coûts des activités est la suivante : sensibilisation 15%, accompagnement prise en compte dans les projets 15%, Eudes et suivi impact des actions 15%, mise en oeuvre des contrats hors agri et forêt 20%, échange partenaires 5%, conception et animation MAEC 20%, contrats forestiers 5%.

Au-delà de cette équipe socle, les effectifs varient selon les projets portés par le syndicat mixte de Parc sur le territoire : présence d'une grande réserve (+4/5 personnes), d'un site Natura 2000 (+ 3 personnes) de MAEC, d'un musée, du GR20 (30 à 40 personnes), etc.

Ce coût peut varier selon d'une part les écosystèmes dominants des territoires (zone humide, forêt, montagne, littora) mais la FNPNR ne mesure pas d'impact sur les coûts ; d'autre part les projets supplémentaires (ex : projet alimentaire territorial qui permet la création d'un nouveau poste pour animer ce projet).

Pour illustrer la variabilité, il existe généralement une grande différence entre les PNR anciens, qui ont progressivement pris en charge des missions complémentaires, la gestion d'équipements voire des compétences et les PNR plus jeunes créés dans un contexte institutionnel plus mature et foisonnant de collectivités territoriales, qui exerçaient déjà certain nombre de compétences.

4. Office français de la biodiversité (OFB)

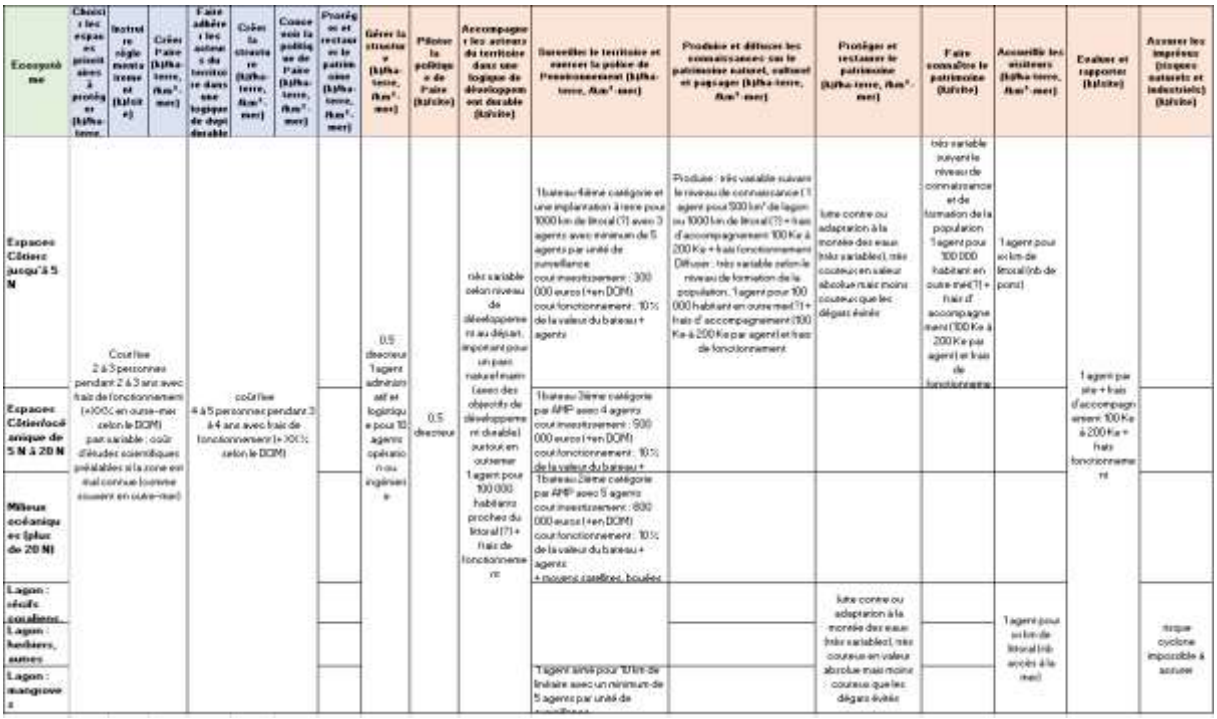
Le travail a été réalisé par Julie Bertrand, directrice déléguée et Amandine Eynaudi, cheffe d'unité écosystèmes marins du Parc naturel marin de l'Estuaire de la Gironde et de la mer des Pertuis et Christophe Fontfreyde, directeur délégué du Parc naturel marin de Mayotte. Il concerne les parcs naturels marins en métropole et en outre-mer, dont l'OFB est le gestionnaire.

Métropole

L'estimation des coûts concerne le parc naturel marin de Gironde Pertuis.

Outre-mer

L'OFB a réalisé un important travail méthodologique concernant les activités des parcs naturels marins en outre-mer, qui a conduit à proposer des principes de calculs de coûts avec une modulation sur l'activité de surveillance (2.4) et de protection et restauration du patrimoine (2.6). Il n'a pas été possible de transcrire ces principes en coûts qui dépendent de la réalité de chaque site (population).



Ecosystème	Choisir les espaces présentant des à protéger (k€/ha-terre, ...)	Instruire réglementaire (k€/site)	Créer l'aire (k€/ha-terre, /km²-mer)	Faire adhérer les acteurs du territoire dans une logique de développement durable	Créer la structure (k€/ha-terre, /km²-mer)	Connaître la politique de l'aire (k€/ha-terre, /km²-mer)	Protéger et restaurer le patrimoine (k€/ha-terre, /km²-mer)	Gérer la structure (k€/ha-terre, /km²-mer)	Piloter la politique de l'aire (k€/site)	Accompagner les acteurs du territoire dans une logique de développement durable (k€/site)	Surveiller le territoire et exercer le police de l'environnement (k€/ha-terre, /km²-mer)	Produire et diffuser les connaissances sur le patrimoine naturel, culturel et paysager (k€/ha-terre, /km²-mer)	Protéger et restaurer le patrimoine (k€/ha-terre, /km²-mer)	Faire connaître le patrimoine (k€/site)	Accueillir les visiteurs (k€/ha-terre, /km²-mer)	Evaluer et rapporter (k€/site)	Assurer les impréves (risques naturels et industriels) (k€/site)
Espaces Côtiers jusqu'à 5 N	Coût fixe 2 à 3 personnes pendant 2 à 3 ans avec frais de fonctionnement (+100€ en outre-mer selon le DOM) par variable : coût d'études scientifiques préalables si la zone est mal connue (surtout en outre-mer)			coût fixe 4 à 5 personnes pendant 3 à 4 ans avec frais de fonctionnement (+ 100% selon le DOM)				0.5 directeur 1 agent administratif et logistique pour 10 agents opérationnels ingénieur	0.5 directeur	niv variable selon niveau de développement au départ, important pour un parc naturel marin (avec des objectifs de développement durable) autour en ouverture 1 agent pour 100 000 habitants proche du littoral (?) + frais de fonctionnement	1 bateau 4ème catégorie et une implantation à terre pour 1000 km de littoral (?) avec 3 agents avec minimum de 5 agents par unité de surveillance coût investissement : 300 000 euros (+en DOM) coût fonctionnement : 10% de la valeur du bateau + agents	Produire : niv variable suivant le niveau de connaissance (1 agent pour 500 km² de lagon ou 1000 km de littoral (?) + frais d'accompagnement 100 Ke à 200 Ke + frais fonctionnement Diffuser : niv variable selon le niveau de formation de la population. 1 agent pour 100 000 habitant en outre mer(?) + frais d' accompagnement (100 Ke à 200 Ke par agent) et frais de fonctionnement	lutte contre ou adaptation à la montée des eaux (niv variable), niv couteux en valeur absolue mais moins couteux que les dégats évités	niv variable suivant le niveau de connaissance et de formation de la population 1 agent pour 100 000 habitant en outre mer(?) + frais d' accompagnement (100 Ke à 200 Ke par agent) et frais de fonctionnement	1 agent pour xx km de littoral (nb de ports)	1 agent par site + frais d'accompagnement 100 Ke à 200 Ke + frais fonctionnement	
Espaces Côtier/océanique de 5 N à 20 N											1 bateau 3ème catégorie par AMP avec 4 agents coût investissement : 500 000 euros (+en DOM) coût fonctionnement : 10% de la valeur du bateau +							
Milieux océaniques (plus de 20 N)											1 bateau 3ème catégorie par AMP avec 5 agents coût investissement : 800 000 euros (+en DOM) coût fonctionnement : 10% de la valeur du bateau + agents + moyens navires, bouées							
Lagon : récifs coralliens													lutte contre ou adaptation à la montée des eaux (niv variable), niv couteux en valeur absolue mais moins couteux que les dégats évités		1 agent pour xx km de littoral (nb accès à la mer)		risque cyclone impossible à assurer
Lagon : herbiers, autres																	
Lagon : mangroves											1 agent ainsi pour 10 km de linéaire avec un minimum de 5 agents par unité de						

5. Office national des forêts (ONF)

L'ONF (Kévin Pineau, Responsable Sylvetude, à Cayenne et Sylvain Ducroux, Directeur territorial adjoint Seine Nord), a établi des coûts de gestions « idéaux » en établissant le coût de réalisation du plan de gestion de réserves biologiques et réserves naturelles.

Métropole

Les zones qui ont servi de base de référence sont des réserves biologiques, intégrales lorsque l'on parle de gestion d'espaces forestiers, mais dirigées lorsqu'il est question de gestion de milieux ouverts et de zones humides. L'expert de l'ONF est en effet parti du postulat que, lorsque l'on parle de milieux ouverts, ceux-ci réclament des travaux de génie écologique pour leur conservation (ce qui est un fait dans la grande majorité des situations bioclimatiques), donc plutôt dans un contexte de réserve biologique dirigée. Ceci explique d'ailleurs les différences de coût de gestion à l'ha entre espaces forestiers (spontanément stables, et/ou pour lesquels nous sommes plutôt dans une logique de libre évolution) et les autres qui font l'objet de travaux.

Un classeur joint présente la liste des 75 sites sur le territoire de la DT Seine-Nord, qui sont les références.

La méthode d'estimation des coûts, est basée sur le coût total de gestion idéal qui figure dans les plans de gestion sans critère de majoration. Les charges de l'ONF sont intégrées dans les coûts. L'ONF ne produit pas de coût de création car les terrains sont domaniaux (pas de frais fonciers) et les équipements ONF existants.

PUBLIÉ

S'agissant des prestations intellectuelles, dont le coût réside quasi exclusivement en du temps de personnel, l'expert a estimé le temps à passer sur chacune des activités, à la façon d'un devis, au regard des retours d'expérience sur les réserves biologiques. À partir de la quantité de temps estimée pour chacune des activités, il a appliqué un barème journalier, qui représente le coût moyen complet d'un personnel à la journée (masse salariale, frais de fonctionnement, coût d'encadrement). Pour ce coût journalier, il a retenu un coût pondéré entre personnels de catégorie A et de catégorie B. Ainsi, le coût en euros est approché pour chaque activité. Afin de pouvoir ramener ce coût à l'unité de surface, il a estimé le coût total, pour une activité donnée, en considérant un site de surface médiane (la moitié des sites actuellement en gestion ont une surface supérieure, l'autre moitié une surface inférieure), et en divisant le coût ainsi obtenu par la dite surface.

Pour les travaux, suggérant le recours à des outils et engins, l'expert s'est basé sur les coûts observés dans les sites où la gestion est considérée comme optimale ou proche de l'optimum, ou sur les coûts prévisionnels des plans de gestion lorsque les moyens mis en œuvre sont insuffisants et que le dit plan de gestion ne s'est pas autocensuré sur les coûts et ambitions. À la différence des prestations intellectuelles il ne s'est pas basé sur un devis pour un site fictif de surface médiane, mais sur la moyenne des coûts observés ou prévus »

Outre-mer (Guyane)

RBI des Trois Pitons : le coût de gestion englobe un coût fixe idéal de 2 ETP environnés pendant 1 an et un coût variable important pour l'acquisition de connaissance (100 000 €).

6. Parcs nationaux (PN)

Corentin Mercier, Délégué inter-parcs nationaux a animé le collectif des parcs nationaux afin de produire des coûts de gestion des différents écosystèmes.

7. Réserves naturelles de France (RNF)

Les personnes de RNF ayant contribué à ce travail animé par Marie Thomas, directrice de RNF sont les suivantes :

- LPO - Ségolène Travichon
- Aster – Christian Schwoehrer
- PNR du Morvan – Christiane Dodelin
- ADENA – Julie Bertrand
- Syndicat Mixte des Marais d'Orx – Fabienne Savary

Coûts de gestion et création

Coût de création donné / an – pour la création d'une RNN il faut un minimum de 10 ans, pour une RNR plutôt une moyenne de 2/3 ans avec des écarts à la moyenne !!! 20 ans pour la RNN Combes Lavaux … 10 ans pour certaines RNR pour avoir l'accord de tous les titulaires de droits réels !!!

L'activité 2.10 « Assurer les imprévus » est surtout liée aux aléas climatiques engendrant par ex des crises de gestion piscicole / problème de cyanobactéries / régulation des inondation/ rupture de digue – réparations, surcoûts d'électricité de pompage…

PUBLIÉ

Les chiffres pour la LPO correspondent à 8 RNN littorales et une superficie totale de 12 240 ha.

RNN du Marais d'Orx - Syndicat mixte de gestion des milieux naturels : calcul du cout de gestion annuel moyen sur la base de 5 ans de plan de gestion (2015-2020) - fonctionnement et investissement compris avec une majoration de 20% pour atteinte des objectifs.

Parc naturel régional du Morvan – RNR Tourbières du Morvan : coûts calculés pour un projet d'extension de 100 ha de milieux tourbeux, en intégrant les coûts salariaux et les dépenses d'investissements (études, travaux, infrastructures d'accueil…) dans une structure existante avec déjà une culture des aires protégées pour les acteurs du territoire et les élus.

Asters-CEN 74

Les coûts sont répartis de la manière suivante :

Création

1. Choisir les espaces prioritaires à protéger : 10%
2. Instruire réglementairement : 20%
3. Créer l'aire : 10%
4. Faire adhérer les acteurs du territoire dans une logique de développement durable : 20%
5. Créer la structure : 5%
6. Concevoir la politique de l'aire : 10%
7. Protéger et restaurer le patrimoine : 10%

Gestion (forêts, espaces cultivé, milieu ouvert, milieu humide/milieu rocheux)

1. Gérer la structure : 15%/20%
2. Piloter la politique de l'aire : 8%
3. Accompagner les acteurs du territoire dans une logique de développement durable : 8%
4. Surveiller le territoire et exercer la police de l'environnement : 10%/15%
5. Produire et diffuser les connaissances sur le patrimoine naturel, culturel et paysager : 10%
6. Protéger et restaurer le patrimoine : 20% / 5%
7. Faire connaître le patrimoine : 10%
8. Accueillir les visiteurs : 20%
9. Évaluer et rapporter : 2%
10. Assurer les imprévus : 2%

Coefficients de pression

En appui à la justification des surcoûts appliqués, ces critères ont été examinés individuellement par 6 organismes gestionnaires (sans retour des ultra-marins) de réserves naturelles (voir annexe 2).

<u>LPO – Ségolène Travichon</u>

Difficulté rencontrée par rapport à l'exercice demandé, elle propose de partir sur la mobilisation d'ETP suivant le type de pression :

- Par exemple pour les espèces invasives, sur leurs proprio (hors RN mais pour idée quand même), où il y a beaucoup de ragondin et de jussie, c'est quasi 50% des 2 ETP qui sont passés à réguler / arracher. (sans compter le SCV qui les aide chaque année). Sur leurs RNN, cette pression est moindre mais si elle augmentait ce serait effectivement problématique de déployer le temps sur cette question.
- Changement climatique : sur le littoral, on voit bien que désormais cette question veut dire de travailler à une relocalisation / extension de la réserve, ça occupera environ 30% du temps d'un conservateur (+ temps équipe en accompagnement).

PUBLIÉ

- Fréquentation : à la Belle Henriette, site hyper fréquenté par le tourisme de masse, le temps consacré correspond aux 2 écogardes sur 7 mois + 20% du temps des 3 salariés permanents (surveillance, maraudage, gestion des accès, etc.).
- Urbanisation : pour Mullembourg par exemple, cette pression pousse la structure à rechercher le moindre petit corridor et à trouver le moyen de le protéger, cela prend 20% du temps du conservateur environ.

Aster – Christian SCHWOEHRER

Pour les RNs de Haute-Savoie

Concernant :

- les pressions liées à l'agriculture intensive (ou agriculture de montagne plutôt extensive) : volet prédation (Loup) (suivi, médiation, crise, accompagnement élevage) 0.25 ETP à l'année + 0.25 ETP Poste saisonnier (soit 0.5 ETP/ par RN) ou majoration + ou 30% ;
- les pressions liées à la sylviculture : quand révision d'un plan d'aménagement ou mise en cohérence des pratiques (0.25 ETP) ou majoration + 20 % par RN (en fonction de la surface soumise) ;
- les pressions liées au changement climatique 0.30 ETP par RN (+ 30 % de majoration) ;
- pressions liées à l'urbanisme (volet police de l'environnement + 10 % de majoration par RN) ;
- pressions liées à la fréquentation et au dérangement anthropique (restauration de sentiers, zones de quiétudes, plan de circulation, police de l'environnement, médiation, ...) +50 % par RN ;
- budget spécifique : temps de recherche de financements, diversification des ressources.....

PNR du Morvan – Christiane Dodelin

Pour le moment il y a effectivement le temps de travail consacré à leur prise en compte mais dans un futur proche il va également y avoir des coûts d'interventions élevés à intégrer en plus, comme par exemple rénover les équipements d'accueil, envisager des travaux de restauration hydrologiques, maîtriser le foncier de parcelles stratégiques en termes de fonctionnalité...

Donc à la grosse louche, l'augmentation des coûts de gestion annuels à partir de maintenant, nous concernant :

- pressions liées à la sylviculture : +20 %
- pressions liées au changement climatique (les deux sont liées) : +40%
- pressions liées à la fréquentation : +30%

ADENA – Julie Bertrand

- pression agriculture : chez eux au niveau du BV, pression phyto de la viticulture. Ça rejoint la notion de périmètre d'influence au niveau fonctionnalité écologique. il serait intéressant de pouvoir travailler à l'échelle du BV sur ces sujets : elle estime à + 20% ;
- pression EEE : facilement + 50%, mais elle pense qu'il faut se poser la question de comment on aborde ce sujet dans nos AP, car les résultats ne sont vraiment pas bons malgré le temps passé sur leur gestion. ne plus éradiqué, mais juste contenir et passer sur de la veille pour prévenir ?

PUBLIÉ

- pression changement climatique : forcément important, mais elle ne sait pas sur quel chiffre s'avancer tant qu'elle n'a pas les outils que fournira le life ;
- pression urba liée à la pression de fréquentation : très forte chez eux. Elle dirait + 100% : car cette pression augmente le temps passé sur leurs missions de police, d'ancrage territorial et de sensibilisation du public (bassin de vie important).

Syndicat Mixte des Marais d'Orx – Fabienne Savary

- Pressions liées à l'agriculture intensive : +30% - en tant que zone tampon de crue, l'activité agricole intensive (couplée au passé agro-industriel du site) accélère l'arrivée de l'eau et impacte la qualité de l'eau de la zone humide (ruissellement, crues, dégâts sur les digues… - cyanobactéries/phosphore) - surcoût en temps agent de suivi des niveaux d'eau, des digues, d'analyses d'eau et achat de matériel d'analyse, concertation avec les acteurs avec impact à l'aval des actions de pompage, travaux sur les digues suite aux fortes crues…).
- Pressions liées à la sylviculture : +10% impact sur la qualité d'eau (engrais) et sur la biodiversité en phase travaux (parcelle proches de la réserve avec espèces qui occupent un territoire sans frontière : cistudes…).
- Pressions liées au changement climatique : +30% impact sur la fréquence/importance des crues (crues, sécheresse…).
- Pressions liées à l'urbanisation : +30% conséquences sur le marais d'une arrivée de l'eau plus rapide, imperméabilisation des sols… et sur la qualité d'eau (stations d'épuration avec une plus grande population sur les villages riverains).
- Pressions liées à la fréquentation et au dérangement anthropique : hausse de la fréquentation de + de 60% en période estivale/printemps depuis la crise sanitaire avec un surcoût que je ne peux pas trop mesurer (+20% en mobilisation de personnel, surveillance du site, pédagogie, réparation d'infrastructures pour garantir la quiétude de la faune).
- Richesse en espèces exotiques envahissantes : pas de vision sur site (inventaires à mener).

Ce qui est sûr, c'est qu'il y a une réelle augmentation des pressions exercées sur l'AP, à la fois en raison d'une hausse de l'urbanisation, de l'agriculture intensive et des effets du changement climatique cumulés, pour ce qui concerne dans mon cas les quantités d'eau que la zone humide doit tamponner (service rendu au territoire large) et les questions de qualité d'eau.

ANNEXE VIII

Fiscalité

PUBLIÉ

SOMMAIRE

1. LES TAXES EXISTANTES EN LIEN AVEC LA BIODIVERSITÉ 1

1.1. Les taxes affectées aux opérateurs de l'État 1
1.1.1. Les « redevances » pour l'eau 2
1.1.2. Les « redevances » cynégétiques affectées historiquement à l'ONCFS puis à l'OFB 3
1.1.3. Le droit de francisation et de navigation affecté au CELRL 3

1.2. Les taxes finançant directement des aires protégées 4
1.2.1. La taxe sur les passagers maritimes embarqués à destination d'espaces naturels protégés (dite « taxe Barnier ») 4
1.2.2. Le droit annuel de francisation et de navigation (DAFN) 5

1.3. Les taxes affectées aux collectivités locales 6
1.3.1. Les taxes applicables sur tout le territoire 6
1.3.2. Retombées économiques des aires protégées pour le tourisme 20
1.3.3. Les taxes spécifiques à un territoire 22

2. LES RAPPORTS ET TRAVAUX EXISTANTS 25

2.1. Le rapport CGEDD de 2016 25
2.2. Le rapport IGF CGEDD de 2017 revue de dépenses PNR et ENS 28
2.3. Le rapport IGF CGEDD de 2018 29
2.4. Les travaux du groupe financement du CNB 35
2.5. Le rapport IGF CGEDD de 2020 sur la taxe d'aménagement 37
2.5.1. La mobilisation de la taxe d'aménagement est évoquée au titre des leviers visant à réduire l'artificialisation et encourager la densification 37
2.5.2. Les propositions d'évolution de la taxe ont été évaluées selon une méthodologie harmonisée 39
2.6. Le rapport IGF CGEDD IGA sur les zones d'éoliennes en mer 44
2.6.1. Le rendement potentiel d'une fiscalité en ZEE, par extrapolation avec la fiscalité applicable en DPM 45
2.6.2. La répartition des recettes de la redevance 45
2.7. Le rapport Rebsamen 48

3. LES DÉVELOPPEMENTS RÉCENTS 49

3.1. Utiliser les recettes de la taxe d'aménagement pour financer la renaturation 49
3.2. Utiliser les recettes d'une composante nouvelle de la taxe d'aménagement taxant l'artificialisation pour financer les agences de l'eau 49
3.3. Les évolutions en PLF 2021 51
3.3.1. Les recommandations du Comité pour l'économie verte 51
3.3.2. Les échanges interministériels et les résultats en PLF 2021 52
3.4. Les propositions de la DEB en 2022 56
3.4.1. Les mesures hors taxe d'aménagement 56
3.4.2. Les mesures relatives à la taxe d'aménagement 59
3.5. Propositions des parlementaires Christophe Jerretie et Alain Richard 62
3.5.1. Un nécessaire élargissement des redevances perçues par les agences de l'eau 63

3.5.2. Les modalités d'élargissement des redevances des agences de l'eau 63
3.5.3. Les modalités envisagées d'entrée en vigueur de l'une taxe fondée sur les atteintes à la biodiversité 67
3.6. Propositions dans le cadre des travaux du financement de la Stratégie Nationale de Biodiversité 67

4. LES DÉPENSES FISCALES RELATIVES À LA BIODIVERSITÉ 68

4.1. Le rapport sur l'impact environnemental de l'État 69
4.1.1. La méthodologie 69
4.1.2. Les résultats 70
4.2. Les dépenses fiscales identifiées dans le tome II des voies et moyens 73
4.2.1. La liste établie par le rapport CGEDD de 2016 73
4.2.2. La liste établie dans le tome II des voies et moyens pour le PLF 2022 76

1. Les taxes existantes en lien avec la biodiversité

Les taxes affectées existantes en lien avec la biodiversité sont des taxes affectées soit aux opérateurs de l'État, soit aux collectivités. Par ailleurs, les taxes ayant un lien avec la biodiversité compte tenu de leur assiette sont également recensées.

Encadré 1 : Définition d'une taxe affectée

Une taxe affectée est une imposition de toute nature, c'est-à-dire un prélèvement obligatoire qui n'ouvre pas droit à une contrepartie équivalente, qui est affectée à une entité, dotée ou non de la personnalité morale, afin de financer une mission d'intérêt général. Sa suppression ou son remplacement par une dotation budgétaire sont possibles constitutionnellement. En application de l'article 36 de la LOLF, l'affectation de taxes initialement établies au profit de l'État ne peut résulter que d'une disposition de loi de finances.

Pour sa part, l'article 2 alinéa 2 de la LOLF prévoit trois conditions pour les créations ex nihilo de taxes affectées, en disposant que « les impositions de toute nature ne peuvent être directement affectées à un tiers qu'à raison des missions de service public confiées à lui, et sous les réserves prévues par les articles 34, 36 et 51 ».

Dans la pratique, les conditions à remplir pour affecter une imposition de toutes natures à un tiers sont les suivantes : l'affectataire envisagé doit être une personne morale autre que l'État chargée de missions de service public ; la création de l'imposition qui peut être prévue par une loi ordinaire, doit ensuite être autorisée par la loi de finances de l'année ; le projet de loi de finances doit chaque année être accompagné d'une annexe explicative comprenant la liste et l'évaluation de ces impositions.

Une taxe affectée n'est donc ni une redevance pour service rendu, ni une redevance pour occupation du domaine public, ni une cotisation sociale, ni un prélèvement sur recettes. A la différence de la redevance qui peut être établie et perçue sur la base de décrets en Conseil d'État, la taxe relève de la loi de finances. Par ailleurs, la taxe n'a pas de contrepartie équivalente, alors que la redevance doit trouver sa contrepartie directe dans les prestations fournies.

Quatre types d'arguments sont généralement mis en avant pour justifier la création d'une taxe affectée : permettre à l'organisme affectataire d'être autonome ou indépendant dans l'exercice de ses missions, en bénéficiant d'une ressource moins susceptible d'ajustement budgétaire qu'une dotation traditionnelle ; lui permettre de bénéficier d'une grande souplesse dans l'exercice de ses missions et sa gestion ; corriger une externalité négative (il s'agit dans ce cas d'une taxe « pigouvienne ») ; améliorer le consentement à l'impôt des assujettis à la taxe en affectant son produit à une entité exerçant pour leur compte des missions d'intérêt général.

Les conditions de création d'une taxe affectée ont été encadrées par circulaire du Premier ministre n° 5631/SG en date du 14 janvier 2013 et relative aux règles *pour une gestion responsable des dépenses publiques pose deux principes selon lesquels « aucune nouvelle dépense ne pourra être financée par une augmentation de recettes, qu'il s'agisse de l'augmentation de taxes existantes ou de la création de nouvelles taxes* », et que *« le recours aux dépenses fiscales ne doit pas venir en substitution d'une dépense budgétaire, et doit être compensé par la diminution d'une autre dépense fiscale* ».

1.1. Les taxes affectées aux opérateurs de l'État

Il existe trois types de taxes affectées aux opérateurs de l'État en lien plus ou moins étroit avec la biodiversité.

Les coûts de collecte et de gestion de certaines impositions peuvent être élevés au regard de leur rendement.

En conséquence, les taxes affectées à faible rendement ne sont pas encouragées. Depuis le projet de loi de finances pour 2007 et afin que le Parlement soit mieux informé, le PLF de l'année est accompagné d'un rapport (le « jaune ») récapitulant, par mission et programme, l'ensemble des opérateurs de l'État ou catégories d'opérateurs et les crédits ou les impositions affectées qui leur sont destinés. L'encadrement budgétaire des taxes affectées a été accentué à partir de 2012 avec la mise en place d'un plafonnement limitatif des contributions et taxes affectées à des tiers. La priorité est d'assurer un pilotage par la maîtrise des ressources allouées. Le plafonnement peut être égal ou inférieur au rendement prévisionnel de la taxe.

1.1.1. Les « redevances » pour l'eau

1.1.1.1. En métropole

Ces redevances sont en fait des impositions de toute nature, dont les assiettes sont déterminées et dont les taux sont fixés par la loi ou à l'échelon du bassin, sous un plafond législatif. Le plafond global de dépenses sur les six années de la durée du programme et les priorités d'intervention sous forme d'avances et de subventions sont fixés désormais par le Parlement.

Historiquement, quatre redevances étaient perçues sur les pollutions urbaines, industrielles et agricoles (phytosanitaires et élevages), trois sur les prélèvements destinés à l'eau potable, à l'irrigation ou à l'industrie, deux sur la collecte des eaux usées des collectivités et des industries et enfin trois autres assises sur divers usages (stockage en étiage, pêche de loisirs au titre de la protection du milieu aquatique, obstacles sur les cours d'eau).

Les redevances perçues par les agences de l'eau sont en fait des impositions de toute nature, dont les assiettes sont déterminées et dont les taux sont fixés par la loi ou à l'échelon du bassin, sous un plafond législatif. Le plafond global de dépenses sur les six années de la durée du programme et les priorités d'intervention sous forme d'avances et de subventions sont fixés par le Parlement.

Tableau 1 : Typologie des redevances perçues par les agences de l'eau et pressions associées

Typologie des redevances	Rendement 2020 en M€	Pression associée
Redevance pour pollution de l'eau d'origine domestique	1021	Impact sur la qualité de l'eau au regard de l'objectif de bon état (chimique et biologique) des masses d'eau fixé par la DCE
Redevance pour pollution de l'eau d'origine industrielle	65	Impact sur la qualité de l'eau au regard de l'objectif de bon état (chimique et biologique) des masses d'eau fixé par la DCE
Redevance pour modernisation des réseaux de collecte	512	Impact sur la qualité de l'eau au regard de l'objectif de bon état (chimique et biologique) des masses d'eau fixé par la DCE
Redevance pour pollutions diffuses	97	Impact sur la qualité des masses d'eau, notamment souterraines en raison de l'infiltration dans le sol des produits phytosanitaires. Impact sur la biodiversité.

PUBLIÉ

Typologie des redevances	Rendement 2020 en M€	Pression associée
Redevance pour prélèvement sur la ressource en eau	403	Accentuation des déficits hydriques, Abaissement des nappes souterraines, Altération de la qualité des eaux souterraines Altération de la qualité des milieux aquatiques
Redevance pour stockage en période d'étiage	0,196	Impact sur le débit naturel des cours d'eau=> Concentration des pollutions et élévation de la température des eaux et apparition de problèmes d'oxygénation
Redevance pour protection du milieu aquatique	7,6	Impact sur la quantité de la ressource piscicole disponible
Redevances cynégétiques	46	Impact sur la quantité de la ressource cynégétique disponible

Source : DEB.

Depuis 2011, plusieurs redevances sont recouvrées par une seule agence qui intervient pour le compte des cinq autres : redevance pour pollutions diffuses par l'agence de l'eau Artois-Picardie, redevance pour protection des milieux aquatiques par l'agence Adour-Garonne, redevance élevage par l'agence Loire-Bretagne.

1.1.1.2. En Outre-mer

Dans les départements d'outre-mer (sauf à Mayotte), les offices de l'eau ont été institués par la loi du 13 décembre 2000 d'orientation pour l'outre-mer, dans l'esprit d'adapter à ce contexte particulier le modèle des agences de l'eau. Ces offices disposent ainsi d'un régime de redevances comparable à celles des agences de l'eau même s'ils ne sont pas des opérateurs de l'État. Sur proposition du comité de bassin, l'office perçoit des « redevances » (en fait des taxes affectées) sur les personnes publiques ou privées pour prélèvement sur la ressource en eau, pollution de l'eau, modernisation des réseaux de collecte, stockage d'eau en période d'étiage, obstacles sur les cours d'eau et protection du milieu.

1.1.2. Les « redevances » cynégétiques affectées historiquement à l'ONCFS puis à l'OFB

Définies à l'article L423-19 du Code de l'environnement, les redevances cynégétiques sont acquittées annuellement pour valider le permis de chasser.

Leur produit est de 46 M€ en 2020.

Le CPO a recommandé le maintien de leur affectation avec plafonnement. Le produit affecté à l'ONCFS a été plafonné à 72 M€ au PLF 2013 et à 67,62 M€ pour 2016. Par ailleurs, l'ONCFS perçoit des taxes pour services rendus dont le montant n'est pas plafonné : 6 M€ au titre du droit de validation du permis de chasse, 1M€ pour la délivrance initiale de ce permis et 1,0 M€ pour le droit d'examen du permis de chasse.

1.1.3. Le droit de francisation et de navigation affecté au CELRL

Cette taxe est affectée à un opérateur d'État, Le Conservatoire de l'espace littoral et des rivages lacustres et est traitée au point 1.2.

PUBLIÉ

1.2. Les taxes finançant directement des aires protégées

Deux taxes rentrent dans cette catégorie : d'une part la taxe sur les passagers maritimes embarqués à destination d'espaces naturels protégées, dite taxe Barnier, d'autre part le droit annuel de francisation et de navigation (DAFN).

1.2.1. La taxe sur les passagers maritimes embarqués à destination d'espaces naturels protégés (dite « taxe Barnier »)

En application de l'article 285 *quater* du code des douanes, la taxe sur les passagers embarqués à destination des espaces naturels protégés. C'est un **impôt qui fait contribuer les passagers du transport maritime embarquant à destination d'espaces naturels protégés au financement de la protection de ces espaces**.

Elle est due par les entreprises de transport public maritime et assise sur le nombre de passagers embarqués à destination d'un parc national, d'une réserve naturelle, d'un site du domaine relevant du Conservatoire de l'espace littoral et des rivages lacustres ou sur lequel il a instauré une servitude de protection, d'un site naturel classé ou, sur demande de la commune, d'un site inscrit.

Le but est ainsi d'octroyer aux gestionnaires des espaces protégés de métropole et d'outre-mer des moyens financiers accrus leur permettant de préserver les milieux naturels sensibles, et de mieux gérer ces espaces (insulaires pour la plupart) en gérant la fréquentation souvent importante, et faire face aux coûts qu'elle induit.

De fait, six catégories de destinations déclenchent le prélèvement de la taxe sur les passagers embarqués à destination des espaces naturels protégés :

- les parcs nationaux ;
- les réserves naturelles ;
- les terrains du Conservatoire de l'espace littoral et des rivages lacustres ;
- les espaces naturels bénéficiant de plusieurs protections ;
- les sites naturels classés ;
- les sites naturels inscrits et les ports qui desservent exclusivement ou principalement ces espaces protégés même sans y être inclus.

La taxe est applicable à l'année, en métropole et dans les départements d'Outre-mer. Elle est ajoutée au prix du titre de transport, que les passagers débarquent ou non sur l'espace protégé.

Le montant de la taxe est de 7 % du prix hors taxes dû au titre du transport « aller », dans la limite du plafond par passager prévu par l'article 285 *quater* du code des douanes et indexé chaque année sur l'indice des prix à la consommation hors tabac. Ce prix tient compte des réductions éventuellement accordées par le transporteur au profit de certaines catégories de passagers. Dans le cas où le transporteur pratique uniquement un tarif « aller-retour », le taux de la taxe sera de 3,5 % de ce tarif hors taxes.

La recette est affectée à la personne publique qui assure la gestion de l'espace naturel protégé ou, à défaut, de la commune sur le territoire de laquelle se trouve le site et est affectée à sa préservation. Dans le cadre de la loi biodiversité, un amendement a été adopté pour permettre au CELRL d'être directement affectataire du produit de la taxe perçue à destination de ses sites ce qui lui permettra de conserver le surplus de recette dans le cas où le montant de celle-ci serait supérieur à ce que prévoit la convention avec le gestionnaire du site.

Elle est perçue actuellement principalement par le CELR et les parcs nationaux de Port Cros et des Calanques (cf. tableau suivant).

PUBLIÉ

Tableau 2 : Répartition du produit de la taxe Barnier de 2019 à 2021

Bénéficiaire	2019	2020	2021
Parcs nationaux	558 183	323 902	377 779
Office national des forêts	141 865	98 575	134 034
Réserves naturelles nationales	92 989	201 004	321 177
Conservatoire des espaces naturels	1 447 485	1 109 347	1 549 440
Conservatoire du littoral	368 303	221 725	250 664
Site classé ou inscrit	927 595	523 168	662 821
TOTAL	3 536 422	2 477 724	3 295 918

Source : DGDDI.

1.2.2. Le droit annuel de francisation et de navigation (DAFN)

Le droit de francisation et de navigation (articles 223 à 226 du code des douanes) est une taxe sur les bateaux de plaisance dont le montant dépend de la longueur de la coque et de la puissance du moteur.

Le droit est calculé en fonction de la longueur de la coque du navire si le navire fait au moins 7 mètres et, le cas échéant, de la puissance administrative de ses moteurs (taxation à partir de 6 chevaux administratifs). Concrètement sont soumis à ce droit les navires francisés de 7 mètres et plus, ou d'une longueur de coque inférieure à 7 mètres dotés d'une motorisation égale ou supérieure à 22 chevaux administratifs, ainsi que les véhicules nautiques à moteur (VNM), dont la puissance des moteurs est égale ou supérieure à 90 kW. Ce droit est dû par le propriétaire.

Une taxe spéciale est appliquée pour les navires dont la puissance administrative est égale ou supérieure à 100 chevaux. Depuis 2018, une taxe spécifique existe pour les navires de 30 mètres et plus et d'une puissance réelle de moteurs de 750 kW et plus. Pour les VNM, le taux de taxation diffère selon la puissance du moteur :

- jusqu'à 90 kW exclus, exonération ;
- de 90 kW à 159 kW : 3 euros par kW ou fraction de kW, à partir du premier kW ;
- à partir de 160 kW : 4 euros par kW ou fraction de kW, à partir du premier kW.

Cette taxe est affectée au Conservatoire des espaces littoraux et des rivages lacustres qui figure également parmi les bénéficiaires de la taxe sur les passagers maritimes embarqués à destination d'espaces naturels protégés (non plafonnée).

L'encadrement budgétaire mis en place à partir de 2012 a conduit à un écrêtement de 2 M€ qui a porté les ressources prévisionnelles de taxe de francisation des navires de 39 à 37 M€. Le Gouvernement a jugé que « ce plafonnement ne devrait pas affecter le fonctionnement du (conservatoire), dont le résultat d'exploitation 2010 s'est élevé à 18,9 M€ ». Le PLF 2016 a porté ce plafond de recettes à 38,5 M€ par amendement parlementaire. Cette taxe est plafonnée à 38,5 M€ en 2021 (**38,038 CP exécuté en 2020**).

La gestion et la collecte du DAFN sera transférée de la DGDDI à la direction des affaires maritimes (DAM) par l'ordonnance prise sur l'habilitation de l'article 184 de la loi de finances pour 2020 à compter du 1er janvier 2022. Aucune évolution du DAFN n'est envisagée.

PUBLIÉ

1.3. Les taxes affectées aux collectivités locales

Un ensemble d'impositions locales bénéficie aux différents échelons de collectivités territoriales. Certaines d'entre elles sont mises en œuvre sur l'ensemble du territoire alors que d'autres ne s'appliquent que sur certaines zones du territoire. Ces impositions peuvent avoir un caractère obligatoire ou facultatif. La plupart des taxes perçues au profit des collectivités sont sans rapport direct avec l'objet de la mission, mais certaines de ces taxes peuvent en tout ou partie contribuer au financement des politiques de l'eau, de la biodiversité ou des milieux marins. Elles sont présentées ci-après.

1.3.1. Les taxes applicables sur tout le territoire

Au sein des taxes qui s'appliquent sur tout le territoire, la taxe d'aménagement inclut une part directement affectée au financement de la politique des espaces naturels, alors que pour la taxe de séjour, ce n'est qu'une possibilité ouverte dans des conditions limitées.

1.3.1.1. La taxe d'aménagement

1.3.1.1.1. Présentation

La taxe d'aménagement a été créée par l'article 28 de la loi n° 2010-1658 du 29 décembre 2010 de finances rectificative pour 2010 qui vise à adapter le dispositif de la fiscalité de l'urbanisme aux nouveaux enjeux de l'aménagement durable et à le simplifier. La taxe d'aménagement s'est substituée à compter du 1er mars 2012 à la taxe locale d'équipement (TLE) et aux taxes annexes (taxe complémentaire à la TLE, taxe départementale des espaces naturels sensibles – TDENS -, taxe départementale des conseils d'architecture, d'urbanisme et de l'environnement).

La taxe d'aménagement a pour objet de financer les investissements des collectivités publiques en matière d'urbanisme, ainsi que le stipule l'article L331-1 du code de l'urbanisme : « En vue de financer les actions et opérations contribuant à la réalisation des objectifs définis à l'article L. 101-2, les communes ou établissements publics de coopération intercommunale, la métropole de Lyon, les départements, la collectivité de Corse et la région d'Ile-de-France perçoivent une taxe d'aménagement ».

Elle est applicable à toutes les opérations d'aménagement, de construction, de reconstruction et d'agrandissement de bâtiments ou d'installations, nécessitant une autorisation d'urbanisme (permis de construire ou d'aménager, déclaration préalable). Le montant de la taxe est calculé selon la formule suivante : (surface taxable x valeur forfaitaire x taux communal ou intercommunal) + (surface taxable x valeur forfaitaire x taux départemental).

Elle est ventilée en plusieurs parts, locale (communale ou intercommunale), départementale et régionale. Les parts communales et régionales sont affectées aux politiques d'équipement. La part départementale a pour objet le financement des conseils d'architecture, d'urbanisme et de l'environnement (CAUE) et de la politique des espaces naturels sensibles (ENS).

La part communale de la TA peut être modulée par la commune/EPCI compétent. Le taux est librement fixé, entre 1 et 5 % (qui peut être différent selon les secteurs). Le taux peut être majoré jusqu'à 20 % dans certains secteurs par délibération motivée si la réalisation de travaux substantiels de voirie ou de réseaux, ou la création d'équipements généraux, est rendue nécessaire en raison de l'importance des constructions nouvelles édifiées dans ces secteurs.

En Ile-de-France, il peut être institué une part régionale, qui a pour objet principal le financement des infrastructures par la Région.

PUBLIÉ

Cette vocation de financement d'une politique publique confère à cette taxe un objectif de rendement fiscal. Certes, son produit (1,1 Md€ en 2018 pour le bloc communal)[1] ne contribue qu'à hauteur de 4 % environ au budget d'équipement du bloc communal (26,76 G€ en 2018, dont 19,96 pour les communes et 6,8 G€ pour les ECI[2]). Son produit est de 1,7 Mds€ en 2020.

L'Île-de-France est actuellement par ailleurs la seule institution régionale à bénéficier de cette taxe qui est obligatoirement instituée dans toutes les communes de cette région. Le taux régional ne peut excéder 1 % mais peut être différent selon les départements. La région Île-de-France a fixé le taux au maximum, soit à 1 %. La recette est utilisée pour contribuer au financement de la politique des transports. Son produit est affecté en section d'investissement du budget de la région Île-de-France. Avec près de 54 M€ liquidés en 2018 et en 2019, la taxe d'aménagement représente 7,5 % du budget d'investissement régional dans les transports (755 M€ voté pour les investissements de transports au budget 2019).

La part départementale a pour objet de financer la protection des espaces naturels sensibles (ENS) et le fonctionnement des conseils d'architecture, d'urbanisme et de l'environnement (CAUE), conformément à l'article L. 331-3 du code de l'urbanisme. La part affectée au fonctionnement des CAUE couvre « 2° Les dépenses des conseils d'architecture, d'urbanisme et de l'environnement en application de l'article 8 de la loi n° 77-2 du 3 janvier 1977 sur l'architecture» (article L331-3 du code de l'urbanisme, 2°). La part affectée à la politique de protection des espaces naturels sensibles couvre une large liste de dépenses éligibles, comprenant 11 items (cf. encadré n° 1). Ces dépenses couvrent :

- des dépenses d'acquisition et d'entretien d'espaces naturels appartenant au département, à des établissements publics ou aux communes, sous la condition (sauf exception) d'une ouverture au public ;
- l'aménagement de sentiers, sites et itinéraires de divers statuts ;
- l'acquisition, la gestion et l'entretien d'espaces naturels inventoriés ou protégés (Natura 2000, sites inscrits, périmètres de protection de la ressource en eau…).

[1] DGALN, extractions ADS 2007 au 15 décembre 2019.

[2] BIS, bulletin d'information statistique de la DGCL n° 137, septembre 2019, tableaux A1 et A3.

PUBLIÉ

Annexe VIII

Encadré 1 : Les dépenses éligibles au financement par le produit de la part départementale de la TAM (Article L331-3 du code de l'urbanisme)

La part départementale de la taxe d'aménagement est instituée par délibération du conseil départemental ou de l'Assemblée de Corse dans les conditions fixées au dixième alinéa de l'article L. 331-2 en vue de financer :
1° La politique de protection des espaces naturels sensibles prévue à l'article L. 113-8 ainsi que les dépenses :
a) Pour l'acquisition, par voie amiable, par expropriation ou par exercice du droit de préemption mentionné à l'article L. 215-4, de terrains ou ensembles de droits sociaux donnant vocation à l'attribution en propriété ou en jouissance de terrains, ainsi que pour l'aménagement et l'entretien de tout espace naturel, boisé ou non, appartenant au département, sous réserve de son ouverture au public dans les conditions prévues à l'article L. 215-21 ;
b) Pour sa participation à l'acquisition, à l'aménagement et la gestion des terrains du Conservatoire de l'espace littoral et des rivages lacustres, pour sa participation à l'acquisition de terrains par une commune ou par un établissement public de coopération intercommunale compétent, ainsi qu'à l'entretien des terrains acquis par l'une et l'autre de ces personnes publiques ou par l'agence des espaces verts de la région d'Ile-de-France dans l'exercice du droit de préemption, par délégation ou par substitution, prévu aux articles L. 215-4 à L. 215-8 ;
c) Pour l'aménagement et l'entretien d'espaces naturels, boisés ou non, appartenant aux collectivités publiques ou à leurs établissements publics et ouverts au public, ou appartenant à des propriétaires privés à la condition qu'ils aient fait l'objet d'une convention passée en application de l'article L. 113-6 ;
d) Pour l'aménagement et la gestion des parties naturelles de la zone dite des cinquante pas géométriques, définie à l'article L. 121-45 ;
e) Pour l'acquisition, l'aménagement et la gestion des sentiers figurant sur un plan départemental des itinéraires de promenade et de randonnée, établi dans les conditions prévues à l'article L. 361-1 du code de l'environnement, ainsi que des chemins et servitudes de halage et de marchepied des voies d'eau domaniales concédées qui ne sont pas ouvertes à la circulation générale et pour l'acquisition, par voie amiable ou par exercice du droit de préemption mentionné à l'article L. 215-4, l'aménagement et la gestion des chemins le long des autres cours d'eau et plans d'eau ;
f) Pour l'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 dans les conditions prévues à l'article L. 215-21 ;
g) Pour l'acquisition, l'aménagement et la gestion des espaces, sites et itinéraires figurant au plan départemental des espaces, sites et itinéraires relatifs aux sports de nature, établi en application de l'article L. 311-3 du code du sport, sous réserve que l'aménagement ou la gestion envisagés maintiennent ou améliorent la qualité des sites, des paysages et des milieux naturels ;
h) Pour l'acquisition, la gestion et l'entretien des sites Natura 2000 désignés à l'article L. 414-1 du code de l'environnement et des territoires classés en réserve naturelle au sens de l'article L. 332-1 du même code ;
i) Pour les études et inventaires du patrimoine naturel nécessaires à l'élaboration et à la mise en œuvre de la politique de protection et de gestion des espaces naturels sensibles destinés à être ouverts au public ;
j) Pour l'acquisition de sites destinés à la préservation de la ressource en eau, leur aménagement et leur gestion ;
k) Pour les travaux contribuant à la préservation ou à la remise en bon état des continuités écologiques identifiées dans les schémas prévus à l'article L. 371-3 du code de l'environnement.

Source : Légifrance.

PUBLIÉ

Malgré les restrictions actuellement posées d'obligation d'ouverture au public par la formulation de la loi (6 items sur 111 sont éligibles « sous réserve d'ouverture au public » ou de dispositions équivalentes), cette part départementale peut être mobilisée pour financer une partie des opérations envisagées au titre de la stratégie Zéro artificialisation nette, notamment pour compléter et restaurer les continuités écologiques, le cas échéant par renaturation, comme le permet le dernier item ainsi formulé « *k) Pour les travaux contribuant à la préservation ou à la remise en bon état des continuités écologiques identifiées dans les schémas prévus à l'article L. 371-3 du code de l'environnement* ».

Héritière de la taxe départementale des espaces naturels sensibles, une certaine souplesse dans les types de réalisations finançables par la TAM est admise, comme le notait déjà au sujet de la TDENS le sénateur Gérard Larcher[3] « *(…) rien n'interdit, en milieu périurbain, le financement par cette taxe de coulées vertes ou d'un réseau de chemins et sentiers aménagés dans des espaces naturels jouxtant des zones urbanisées. On pourrait ainsi très utilement s'inspirer du concept de voie verte – voie publique paysagée conçue comme espace de loisirs, ou espace d'interprétation du patrimoine, qui se développe très rapidement en Grande Bretagne, au Québec ou aux États-Unis. Largement fondé sur la reconversion d'une emprise déjà utilisée par l'homme et tombée en désuétude, comme les voies ferrées, les canaux ou les anciennes voies navigables, ce concept trouve tout son intérêt en milieu périurbain où beaucoup d'espaces en friches appellent la définition de nouveaux usages (…)* ».

Pour la part départementale, le taux ne peut excéder 2,5 %. Le taux moyen départemental appliqué en 2015 se situait à 1,8 %[4].

1.3.1.1.2. Les constats relatifs à la part départementale de la taxe d'aménagement

Le département doit rendre compte de l'utilisation des fonds collectés pour son compte en vertu des dispositions de l'article R113-18 du code de l'urbanisme[5]. L'article 18 de la loi biodiversité prévoit un rapport sur les recettes de la part départementale de la taxe d'aménagement destinée à financer les espaces naturels sensibles (ENS) et sur les dépenses auxquelles celle-ci a été affectée depuis sa création.

La consolidation de ces informations par la DHUP ne fait pas l'objet de publication systématique chaque année. Elle est effectuée sur la base d'une enquête nationale soumise aux départements. Entre 2002 et 2016, le taux de réponse moyen est de 81% avec une diminution les dernières années.

Le rapport portant sur l'année 2016 est en ligne avec les informations recueillies par la revue de dépense IGF/ IGA / CGEDD de 2015[6]. Il montre notamment que le taux de consommation de la recette affectée reste très inégal selon les départements.

---

[3] Larcher Larcher, Rapport d'information 415 – 1997/1998 à la commission des affaires économiques et du plan du Sénat sur la gestion des espaces périurbains, cité par la revue de dépenses « La gestion des espaces naturels sensibles (ENS) et des parcs naturels régionaux (PNR), op. cit., annexe 1, p. 7.

[4] 22 départements ayant opté pour le taux maximum et douze autres pour un taux supérieur à 2 %. Si huit départements ne disposaient pas de la taxe départementale des espaces naturels sensibles (TDENS), seuls les départements de Paris et de l'Aube n'ont pas délibéré pour instaurer la part départementale de la taxe d'aménagement. Selon l'article L.331-3 du code de l'urbanisme, la taxe sert à financer la politique de protection des espaces naturels sensibles (ENS).

[5] Art. R113-18 du code de l'urbanisme : « le Conseil départemental a décidé d'instituer la part départementale de la taxe d'aménagement destinée à financer les espaces naturels sensibles (…), un tableau annexe au budget du département fait le bilan des recettes et des emplois de cette taxe ».

[6] Rapport conjoint IGF-CGEDD, *La gestion des espaces naturels sensibles et des parcs naturels régionaux*, Revue de dépenses, 2017.

Si certains départements dépensent plus que le produit de la recette, d'autres continuent à accumuler des recettes non utilisées, représentant presque une année de dépenses (rapport cité, p. 18).

Le dernier rapport daté d'août 2019 fait état d'un constat similaire avec les éléments chiffrés suivants.

Tableau 3 : Cumul des dépenses des départements[7] pour la politique d'ENS

Type d'emplois (moyenne 2001/2015) ou indicateur	Territoires urbains	Territoires ruraux	Territoires littoraux	Territoire national
Groupe 1 : sites appartenant aux départements	55,6%	60,4%	50,6%	59,3%
Groupe 2 : sites appartements à d'autres organismes publics ou privés	19,8%	14,9%	25,2%	16,4%
Groupe 3 : autres emplois de la part départementale	16,3%	14,1%	15,3%	15,4%
Groupe 4 : emplois inexpliqués	8,3%	10,6%	8,9%	8,9%
Recettes perçues annuellement (moyenne 2012-2015)	39,2%	18,2%	42,6%	100%
Recettes moyennes totales 2001-2015 (recette annuelle perçue + recette non employée des années précédentes)	38,4%	20%	41,6%	100%
Dépenses moyennes 2001-2015	33,4%	16,7%	49,9%	100%
Taux de consommations moyens 20021-2015 (recettes annuelles perçues)	86,6%	95,5%	108,8%	97%
Taux de consommations moyens 20021-2015 (recettes totales)	51%	60%	61,8%	57,6%

Source : DGALN – DHUP.

Ce rapport souligne en outre la forte disparité entre départements avec des départements qui ont des dépenses égales ou supérieures à leurs recettes (départements littoraux) et d'autre part des départements qui sous-utilisent leurs recettes. 17 départements ont liquidé plus de 10 M€ de taxe en 2015 (7 départements d'île de France, 3 en Rhône-Alpes, 3 en PACA, ainsi que l'île et Vilaine, l'Hérault, la Haute-Garonne et la Gironde), alors que 10 départements ruraux et peu peuplés ont liquidé moins de 1 M€.

Au final, il reste 300 M€ de recettes non employées au titre de la politique des espaces naturels sensibles. Le rapport proposait de :

- refondre l'enquête annuelle y compris la méthode de collecte des données et élaborer un guide méthodologique détaillé sur les emplois autorisés de la part ENS de la taxe d'aménagement, en s'appuyant notamment sur les propositions recommandées par la mission conjointe revue de dépenses de novembre 2017 ;
- organiser un séminaire technique autour de la compétence ENS (services déconcentrés et départements) ;
- établir un éventuel élargissement par la loi du champ de l'affectation de la taxe ENS aux travaux de renaturation (en lien avec l'objectif de zéro artificialisation nette du plan biodiversité) ;

[7] Ayant répondu à l'enquête.

- établir la possibilité de redistribuer le produit non utilisé ou le produit dont l'utilisation est injustifiée afin de financer des travaux de renaturation dans le cadre du plan biodiversité.

Enfin, le rapport souligne que les départements restent contraints, tout en disposant d'une recette affectée, à l'objectif d'évolution des dépenses réelles de fonctionnement fixé à 1,2%/an. Ce pacte financier a vraisemblablement des conséquences sur le développement des projets départementaux au titre de la politique d'ENS.

L'analyse qualitative menée par l'AFG indique l'existence de 4 300 sites ENS sur le territoire national, dont le détail est le suivant.

Tableau 4 : Répartition des sites, surfaces des ENS par type de propriétaire/gestionnaire

Type de gestionnaire	Nombre de sites	Nombre d'ha couverts
Acquis et gérés par les départements	1 547	78 000
Acquis par un tiers et gérés par un tiers	1 086	111 104
Acquis par les collectivités territoriales	873	28 614
Acquis par les départements et gérés par un tiers	465	27 763
Acquis par le Conservatoire du littoral avec l'aide financière des départements	177	112 203
Propriété d'un tiers et gérés par les départements	138	11 178
Agence des espaces verts	13	2 800
Total	4 300	372 000 (dont 190 000 directement par les départements

Source : DGALN-DHUP.

1.3.1.1.3. La répartition du produit de la part départementale de la taxe d'aménagement compte tenu du financement du CAUE

En 2011, le taux moyen de la TDENS était de 1,13 % pour une recette de 281 M€, en forte progression par rapport à 2002 (117 M€). S'ajoutait la taxe spécifique aux CAUE au taux de 0,3 %. Une enquête réalisée en 2012 par l'ADF indiquait que seuls 33 départements sur 93 ayant répondu distinguaient les deux affectations, **avec un taux moyen de 1,3 % pour les ENS et de 0,4 % pour les CAUE. La FNCAUE a confirmé à la mission ce taux moyen de 0,4 % dédié aux CAUE, ce qui induit en théorie une répartition en moyenne de 78 % des recettes pour les espaces naturels sensibles et 22 % pour les CAUE.** Selon la FNCAUE, les recettes de la part départementale ont été de 260 M€ en 2014 et 50 M€ ont été affectés aux CAUE, ce qui confirme le montant de 209 M€ indiqué pour les ENS. L'ADF indique que 49 départements sur 80 ont distingué le taux affecté aux ENS du taux affecté au Conseil d'architecture, d'urbanisme et d'environnement (CAUE) en 2015 : pour ces départements, le taux moyen de la taxe d'aménagement pour les ENS est de 1,52% et celle du taux CAUE de 0,31%[8].

[8] La délibération d'instauration peut fixer une clé de répartition du produit de la part départementale de la taxe d'aménagement entre la politique de protection des espaces naturels sensibles et les conseils d'architecture, d'urbanisme et de l'environnement. Dans ce contexte, il est très difficile depuis l'instauration de la taxe d'aménagement de connaître les moyens réellement disponibles pour les espaces naturels et leur utilisation. L'enquête annuelle réalisée par la DHUP auprès des conseils départementaux conformément à la circulaire 95-62 du 28/07/1995 ne permet pas de distinguer pour tous les départements les montants affectés aux CAUE et ceux alloués aux espaces naturels sensibles. L'Assemblée des départements de France (ADF) ne dispose pas non plus de cette information tenue à jour1.

L'ADF indique que 49 départements sur 80 ont distingué le taux affecté aux ENS du taux affecté au Conseil d'architecture, d'urbanisme et d'environnement (CAUE) en 2015 : pour ces départements, le taux moyen de la taxe d'aménagement pour les ENS est de 1,52% et pour les CAUE de 0,31%[9]. La FNCAUE estime de son côté que le montant de taxe reversé aux départements en 2015 serait de 459 M€ et que 70 M€ ont été attribués aux CAUE. Si l'on considère que ceux-ci sont financés en totalité par la fiscalité de l'aménagement, il resterait par conséquent un potentiel de 389 M€ pour la politique des ENS.

Pour autant et si cette estimation est exacte, cela ne garantit pas pour autant que les dépenses au profit des espaces naturels seront du même montant. Selon la DHUP, 127 M€ de dépenses auraient été réalisées en moyenne annuelle en faveur des espaces naturels sensibles au cours de la période 2002-2011[10] et 173 M€ en 2011, dernière année d'existence de la TDENS. Les données recueillies par la DHUP dans l'enquête annuelle font état de 336 M€ de dépenses en 2013 et de 283 M€ en 2014 pour les départements ayant répondu. Il semble donc que les dépenses aient augmenté par rapport à la période précédente.

Il convient néanmoins de noter qu'un montant significatif des recettes perçues reste disponible alors qu'il pourrait être utilisé pour des actions en faveur de la biodiversité. Pour les départements ayant transmis leurs données de l'année 2014, cela représentait plus de deux années de recettes de taxe d'aménagement affectée à la politique ENS[11], ce qui prolonge la situation de la période 2002-2011. La ventilation des dépenses entre les différentes possibilités d'utilisation n'est plus disponible. En 2011, sur 241 M€ de dépenses liées à l'utilisation de la TDENS, **28 % relevaient d'autres emplois que ceux listés à l'article L.331-3 du code de l'urbanisme ou étaient non expliqués**. La répartition des 173 M€ pour lesquels l'affectation à la politique des espaces naturels était justifiée est la suivante : 80 M€ pour l'acquisition, l'aménagement et l'entretien d'espaces directement par les conseils généraux, 36 M€ pour des subventions à l'acquisition, l'aménagement et l'entretien d'espaces par des tiers, 34 M€ pour l'acquisition et l'aménagement d'espaces spécifiques (sentiers), 7,4 M€ pour des études et des inventaires, 2,5 M€ pour des sites destinés à protéger les ressources en eau et 0,9 M€ pour restaurer des continuités écologiques.

---

[9] La délibération d'instauration peut fixer une clé de répartition du produit de la part départementale de la taxe d'aménagement entre la politique de protection des espaces naturels sensibles et les conseils d'architecture, d'urbanisme et de l'environnement. Dans ce contexte, il est très difficile depuis l'instauration de la taxe d'aménagement de connaître les moyens réellement disponibles pour les espaces naturels et leur utilisation. L'enquête annuelle réalisée par la DHUP auprès des conseils départementaux conformément à la circulaire 95-62 du 28/07/1995 ne permet pas de distinguer pour tous les départements les montants affectés aux CAUE et ceux alloués aux espaces naturels sensibles. L'Assemblée des départements de France (ADF) ne dispose pas non plus de cette information tenue à jour1.

[10] Sur la période 2002-2011, les recettes cumulées de la TDENS se sont élevées à 1 854 M€ pour des dépenses de 1 558 M€, soit un solde disponible de 296 M€. Près des deux tiers des départements présentaient un solde positif entre les recettes de TDENS et les dépenses. De plus, 287 M€ soit 18,5 % des dépenses ne semblaient pas rattachées aux espaces sensibles. Si un quart des 1 271 M€ de dépenses relatives aux ENS venait en participation à des actions menées par une autre collectivité, trois quarts des dépenses étaient effectués directement par les départements. L'acquisition d'espaces naturels a représenté 17 % des dépenses, l'aménagement et l'entretien d'espaces naturels 61 % des dépenses.

[11] Pour les 66 départements ayant transmis des informations, le montant restant disponible en fin d'année 2014 était de 459 M€, soit plus de deux fois le montant de 209 M€ des recettes perçues dans l'année. Fin 2013, ce montant disponible était de 764 M€ sur 85 départements (source DHUP). 184 La recette de TDENS en 2011 était de 281 M€ auquel s'ajoutaient 453 M€ de produits non employés fin 2010, soit un montant disponible de 735 M€ (source DHUP). Rapport 010447-01 Proposition de scénarios de financement des politiques publiques de préservation des ressources en eau, de la biodiversité et des milieux marins.

PUBLIÉ

Considérant l'importance de cette source de financement pour la politique de la biodiversité et les incertitudes sur l'utilisation effective de la part départementale de la taxe d'aménagement, il paraît indispensable d'améliorer son suivi au travers de la synthèse des budgets annexes que doivent établir les conseils départementaux. Un amendement adopté par l'Assemblée nationale en deuxième lecture de la loi sur la biodiversité (article 7 ter A) va dans ce sens puisqu'il est demandé un rapport au Gouvernement sur les recettes de la part départementale de la taxe d'aménagement destinée à financer les espaces naturels sensibles et sur les dépenses auxquelles celle-ci a été affectée depuis sa création. Ce rapport qui doit être remis dans un délai de douze mois après la promulgation de la loi devrait être l'occasion de renforcer le dispositif de suivi. À cet effet, une mission spécifique d'inspection pourrait établir un diagnostic de la situation actuelle et proposer des améliorations notamment en matière de traçabilité des affectations de la taxe, de délai d'utilisation, voire d'affectation de la part des recettes qui ne serait pas utilisée.

- Des évolutions à envisager.
- Instituer une part régionale de la taxe d'aménagement pour financer la biodiversité.

L'Île-de-France est actuellement la seule collectivité régionale qui bénéficie de cette taxe. **Un rapport de l'IGF et du CGEDD[12] a suggéré en 2011 d'élargir la possibilité pour les régions de bénéficier des ressources de la taxe d'aménagement**. Il propose que l'État et les régions s'accordent sur le besoin de financement annuel à mettre en œuvre en faveur de la biodiversité pour déterminer la fraction de la taxe d'aménagement à affecter aux régions en fonction de l'augmentation de ressource qui était attendue suite à la mise en place de la nouvelle taxe.

Dans son avis n°8 du 13 février 2014, le Comité pour la fiscalité écologique a recommandé de faire évoluer le partage des ressources fiscales entre collectivités territoriales pour contribuer à un meilleur équilibre entre les ressources affectées aux équipements et infrastructures et celles en faveur du capital naturel. Lors de l'examen de la loi NOTRe, la commission du développement durable de l'Assemblée nationale a proposé, sans succès, le transfert de la part de taxe d'aménagement (ex TDENS) des départements vers les régions.

Le projet de loi pour la reconquête de la biodiversité, de la nature et des paysages ne reprend pas cette disposition et se limite à demander un rapport au Gouvernement sur les recettes et les dépenses de la part départementale de la taxe d'aménagement. Ce rapport pourrait néanmoins ouvrir la possibilité de faire évoluer la taxe d'aménagement au bénéfice des régions, afin que le « chef de filât » sur la biodiversité qui leur a été confié soit accompagné d'une ressource fiscale propre.

---

[12] Rapport IGF-CGEDD, La fiscalité et la mise en œuvre de la nouvelle stratégie nationale pour la biodiversité, octobre 2011, p. 24 186 L'amendement déposé dans le cadre de la loi NOTRe a été rejeté. De nouveau déposé dans le cadre du débat sur 187 Il conviendra dans le cadre du rapport demandé par l'article 7 ter A d'examiner avec attention le cas des 34 départements dont le taux de taxe d'aménagement dépasse 2 % afin d'examiner les conséquences effectives sur la politique des espaces naturels qu'aurait un plafonnement à 2 % de la part départementale. Afin de respecter le principe d'isofiscalité, la mission propose de ramener le plafond de la part départementale à 2 % et d'ouvrir la possibilité aux conseils régionaux d'instituer une part régionale plafonnée à 0,5 %, sauf pour la région Île-de-France où le plafond serait de 1,5 % pour tenir compte de la situation antérieure. Sur la base des recettes de 2015, l'ordre de grandeur du produit maximum de cette part régionale serait de 130 M€ sachant que les exécutifs régionaux pourraient choisir une montée en puissance progressive. Dotés de cette ressource affectée, les conseils régionaux seraient mieux à même de pouvoir assumer leur rôle de chef de file sans que cela ne remette en cause la capacité des conseils départementaux à rester des acteurs importants du soutien aux espaces naturels. La liste des dépenses susceptibles d'être financées par les conseils départementaux ou les conseils régionaux devrait être recalée en fonction des conventions organisant les compétences sur la biodiversité. Dotés de moyens renforcés, les conseils régionaux pourraient s'inscrire dans un partenariat équilibré avec les agences de l'eau.

PUBLIÉ

Plutôt que d'envisager le transfert de la part départementale de la taxe aux régions, ce qui rencontrera une forte opposition, il semblerait préférable d'ouvrir la possibilité d'instituer une part régionale de la taxe d'aménagement en vue de financer la politique de protection de la biodiversité tout en maintenant une part départementale. Cette disposition reconnaîtrait les rôles complémentaires entre l'action de proximité du département en lien avec la gestion foncière et l'action d'impulsion plus globale des régions. Sachant que le taux moyen actuel de la part départementale est de 1,8 % pour un plafond fixé à 2,5 %, que les conseils départementaux ne semblent pas utiliser la totalité de la recette pour la biodiversité et qu'ils disposent d'une réserve structurelle de l'ordre de deux années de recettes, il semble exister une marge de manœuvre à confirmer et préciser dans le cadre du rapport évoqué ci-dessus.

Dans son avis de 2013 sur le financement de la transition écologique, le CESE a estimé que l'actuelle possibilité de modulation des taux de la taxe d'aménagement laisse des marges de manœuvre, qui doivent être orientées vers les besoins de la biodiversité sur les territoires. De même, dans son avis « Fiscalité et artificialisation des sols » du 13 juin 2013, le Comité sur la fiscalité écologique (CFE) a fait des propositions d'évolution de la taxe d'aménagement avec l'objectif de diminuer l'artificialisation des sols. Le CFE a rappelé également que le seuil minimal de densité qui impose de construire au-delà du plancher qu'il détermine, reste d'application facultative à ce jour alors qu'il contraint à l'utilisation de la densité disponible et peut permettre ainsi d'éviter de reporter ailleurs les besoins de surface à bâtir[13].

En conséquence, le CFE a recommandé de rendre obligatoire le seuil minimal de densité. Le CFE a constaté que si la taxe d'aménagement n'a pas été initialement conçue comme incitative en termes d'utilisation économe des sols et aux fins d'éviter leur artificialisation, cela ne doit pas constituer un obstacle à sa mise en œuvre dans ce but, rien ne s'y opposant formellement. À cette fin peuvent être envisagées, d'une part, des modifications sur les exonérations et abattements et, d'autre part, sur le taux pour mieux tenir compte du lien établi entre la surface de la construction et l'emprise effective au sol.

Le CFE a notamment recommandé :

- de réviser le régime du seuil d'abattement de 50 % applicable aux 100 premiers mètres carrés de locaux d'habitation et leurs annexes à usage d'habitation principale ainsi qu'aux locaux à usages industriel ou artisanal et leurs annexes, les entrepôts et hangars non ouverts au public faisant l'objet d'une exploitation commerciale et les parcs de stationnement couverts faisant l'objet d'une telle exploitation (Code de l'urbanisme, art. L. 331-12) ;
- d'analyser et, le cas échéant, de réviser la base taxable de certains aménagements privés consommateurs de surface au sol dans le sens d'un lissage et d'une rationalisation ;
- de réfléchir à une modulation du taux de la taxe d'autant plus pénalisante que l'on s'éloigne des zones de centralité urbaine ou ensembles d'habitation.

[13] À défaut de quoi un versement pour sous densité est dû par les constructeurs et aménageurs, destiné à financer les actions et opérations contribuant à la réalisation des objectifs définis à l'article L. 121-1 du code de l'urbanisme, notamment l'utilisation économe des espaces naturels, la préservation des espaces affectés aux activités agricoles et forestières, et la protection des sites, des milieux et paysages naturels ainsi que la préservation de la qualité du sol, des ressources naturelles, de la biodiversité, des écosystèmes, des espaces verts, la préservation et la remise en bon état des continuités écologiques.

Dans son avis du 16 juillet 2015, le Comité pour l'économie verte (CEV) propose que puissent être exonérées les constructions et aménagements relatifs à des immeubles bâtis existants qui ne se traduisent pas par une artificialisation des sols, ainsi que les aires de stationnement ne constituant pas une emprise au sol. Il s'agit d'utiliser la taxe d'aménagement pour inciter au développement de la construction verticale et limiter ainsi l'artificialisation des sols. Si une telle orientation était retenue[14], il est suggéré que soit étudiée en priorité une révision des abattements. Ainsi, aucun abattement ne serait appliqué aux mètres carrés d'emprise effective au sol des locaux de toutes natures et de leurs annexes. A l'inverse, un abattement déterminé par les organes délibérants des collectivités concernées pourrait être appliqué à tous les mètres carrés construits en hauteur, ainsi qu'aux aires de stationnement internes aux constructions. L'impact sur le produit de la taxe de cette mesure simple, complétée le cas échéant par certaines des mesures suggérées par le CFE et le CEV, reste à évaluer.

Dans le cadre de la préparation du rapport demandé par le Parlement sur la taxe d'aménagement, le CEV pourrait être invité à approfondir les modalités de mise en œuvre de ces orientations en concertation avec les principales parties prenantes concernées.

1.3.1.2. La taxe de séjour

1.3.1.2.1. Présentation

La taxe de séjour est régie par le Code général des collectivités territoriales (art. L2333-26 à L2333-47 et R2333-43 à R2333-57). Elle est instituée de manière facultative à l'initiative des **commune et EPCI** (appelées par la suite « collectivités ») **réalisant des dépenses de nature à favoriser la fréquentation touristique**.

Cette possibilité a été élargie aux collectivités réalisant des actions de protection et de gestion de leurs espaces naturels (art. L2333-26, 27[15]) en 1995. Ainsi, lorsque ces collectivités sont situées, dans leur intégralité ou en partie, sur le territoire d'un parc national ou d'un parc naturel régional géré par un établissement public administratif, le produit de la taxe peut être reversé par la commune ou l'établissement public de coopération intercommunale à l'organisme gestionnaire du parc, dans le cadre d'une convention (art. L2333-27).

La taxe de séjour est une **recette imputée en section de fonctionnement du budget de la collectivité** selon le tarif adopté par la collectivité (compris entre 0,2 € et 4,2 €) variant selon le type d'hébergement (hôtel, meublé de tourisme, camping, etc.) et selon son classement. Le vacancier doit payer la taxe de séjour au logeur ou au professionnel qui assure le service de réservation par internet, qui la reverse à la collectivité.

Les **départements** peuvent également instituer une taxe additionnelle de **10%** à la taxe de séjour perçue par les communes ou les EPCI (art. L3333-1). Elle doit être affectée aux dépenses destinées à promouvoir le développement touristique du département.

---

[14] La DHUP considère que la taxe d'aménagement n'a pour objet de limiter l'extension urbaine et qu'une augmentation n'aurait pas un signal prix suffisant pour contribuer efficacement à cet objectif pour lequel d'autres outils sont mobilisables. Introduire l'emprise au sol comme critère reviendrait à créer une forme de taxe additionnelle.

[15] Article L2333-27-Dans les communes qui ont institué la taxe de séjour ou la taxe de séjour forfaitaire au titre des actions de protection et de gestion de leurs espaces naturels, le produit de la taxe peut être affecté, sous réserve du même article L. 133-7, aux dépenses destinées à favoriser la protection et la gestion de leurs espaces naturels à des fins touristiques. Lorsque ces communes sont situées, dans leur intégralité ou en partie, sur le territoire d'un parc national ou d'un parc naturel régional géré par un établissement public administratif, le produit de la taxe peut être reversé par la commune ou l'établissement public de coopération intercommunale à l'organisme gestionnaire du parc, dans le cadre d'une convention.

Par ailleurs, une taxe additionnelle à la taxe de séjour s'applique dans la **région Île-de-France** depuis le 1er janvier 2019. Le produit de cette taxe additionnelle de **15%** est reversé à l'établissement public « Société du Grand Paris » pour participer au financement du Grand Paris Express.

La taxe de séjour s'applique de la même manière qu'en métropole aux communes des départements **d'outre-mer** (Guadeloupe, Guyane, Martinique, Mayotte, La Réunion). Les dispositions du CGCT relatives à la taxe de séjour ne s'appliquent pas aux collectivités d'outre-mer sur le territoire desquelles, en raison de leur autonomie, une taxe équivalente est instituée selon des règles spécifiques.

1.3.1.2.2. Le montant dédié en 2020 aux aires protégées

Les données ont été communiquées à la mission par la DGCL (bureau de la fiscalité locale) en novembre 2021.

Le tableau ci-après détaille en colonnes, le montant perçu en 2020 sur les collectivités dont le territoire recoupe celui d'une aire protégée. Les données sur les aires protégées ont été fournies par UMS-Patrinat en novembre 2021 elles concernent uniquement les **aires terrestres** protégées et de protection forte uniquement (appelée par la suite « aires protégées »).

Les résultats détaillent pour la métropole et l'outre-mer : la part perçue par les communes et les EPCI dans le cas où les communes ne perçoivent pas la taxe de séjour pour leur propre compte, et pour chacune la taxe départementale éventuellement liée.

Ce produit des EPCI n'est toutefois pas intégré au total dans la mesure où il est perçu sur l'ensemble du territoire communautaire et non uniquement sur le territoire des aires protégées[16].

Il est impossible à la DGCL de connaître quelles collectivités ont conventionné avec des gestionnaires d'aires protégées. **Le résultat ci-après indique l'assiette de la taxe qui pourrait potentiellement être affectée aux aires protégées.**

En 2020, 13 513 communes sont en aires protégées et représentent 40% des 34 968 communes françaises.

77% de ces communes dont le territoire recoupe une aire protégée terrestre perçoivent la taxe de séjour (directement ou par le biais de leur EPCI). Ce taux de perception de 77% un peu en-deçà de la moyenne nationale (83%), est beaucoup plus faible en outre-mer (51%) alors que ce territoire concentre 80% des aires de protection forte terrestres françaises. Ce faible taux de l'outre-mer est représentatif la situation nationale.

Le montant perçu est de **104 M€** (part communale et départementale liée uniquement). Ce montant représente 29% de la taxe perçue en France. Le montant perçu par les EPCI et la part départementale liée de 198,4 M€, est donné à titre indicatif, celui-ci pouvant être affecté à des communes dont le territoire ne recoupe pas une aire protégée.

La part communale de la taxe de séjour se répartit à 40% pour les communes ayant au moins une aire de protection forte et 60% pour les communes ayant une aire protégée autre que forte sur leur territoire (voir tableau 5).

[16] À titre d'illustration, la commune de Cerdon n'a pas institué la taxe de séjour pour son propre compte. Cependant, elle est membre de communauté de communes Rives de l'Ain - Pays de Cerdon qui a perçu un produit total de 27 213 € en 2020 (14 communes membres). Il n'est pas possible de connaître la part perçue sur le territoire de la commune de Cerdon.

PUBLIÉ

Tableau 5 : Paiement de la taxe de séjour selon la présence d'une aire de protection forte ou autre (en euros)

TAXE DE SEJOUR 2020 (€)	Total avec aire protégée	Total avec aire protégée percevant la taxe de séjour (€)	Dont avec Aire en protection forte au moins		Dont avec Aire protégée autre que forte sur territoire Montant taxe séjour (€)	
			Montant taxe séjour (€)	%	Montant taxe séjour (€)	%
1. TOTAL Métropole + Outre-mer						
Nombre de collectivités	17 482	13 513	3 191		10 322	
Sous-total 1+2		*103 997 415 €*	*41 874 952 €*	40%	*62 122 462 €*	60%
1. Part communale *		96 951 824 €	39 278 697 €		57 673 127 €	
2. Part départementale / communale		7 045 591 €	2 596 256 €		4 449 335 €	
3. Part intercommunale **		188 626 463 €				
4. Part départementale / intercommunale		12 766 611 €				
2. Métropole						
Nombre de collectivités	17 345	13 443	3 139		10 304	
Sous-total 1+2		*103 542 801 €*	*41 699 251 €*	40%	*61 843 549 €*	60%
1. Part communale *		96 512 618 €	39 118 000 €		57 394 618 €	
2. Part départementale / communale		7 030 183 €	2 581 251 €		4 448 932 €	
3. Part intercommunale **		185 915 815 €				
4. Part départementale / intercommunale		12 693 542 €				
3. Outre-mer						
Nombre de collectivités	137	70	52		18	
Sous-total 1+2		*454 614 €*	*175 701 €*	39%	*278 913 €*	61%
1. Part communale *		439 206 €	160 697 €		278 509 €	
2. Part départementale / communale		15 408 €	15 004 €		404 €	
3. Part intercommunale **		2 713 648 €				
4. Part départementale / intercommunale		73 069 €				

Source : Mission sur la base du croisement de la base de données de la DGCL et des données concernant les communes situées en aires protégées de l'UMS-PatriNat.

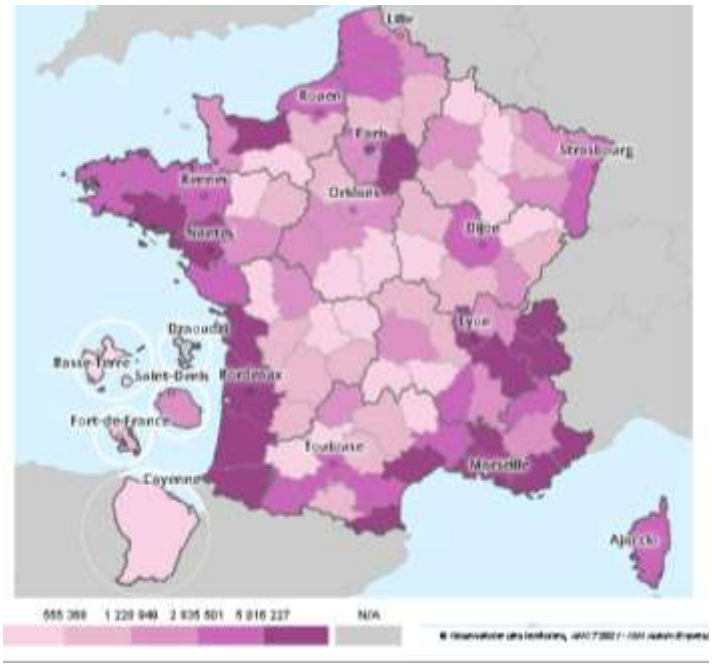
Le produit de la taxe perçu par les communes a diminué de 28% en 2020 (cf. graphique 2), en raison des mesures de restriction dues à la crise sanitaire, qui ont eu un impact négatif sur l'activité touristique.

À titre indicatif pour représenter le montant mobilisé en année « normale », tous les montants collectés en 2020 ont été multipliés par un coefficient de 1,39 pour gommer la diminution de 28% et 50% des montants perçus par les EPCI ont été ajoutés (une collectivité sur 2 est en aire protégée en France). Cette estimation donne un montant collecté en année « normale » total (communes et EPCI) de 284,3 M€.

La taxe de séjour présente un **grand dynamisme** (notamment dans les régions littorales, en Ile-de-France et dans les Alpes cf. carte ci-dessous). Le montant perçu par les communes a plus que doublé entre 2012 (239 M€) et 2019 (503 M€) et celui des départements a quadruplé (8,8 M€ en 2012 à 34,2 M€ en 2020) (tableau 2).

PUBLIÉ

Graphique 1 : Répartition du produit perçu en 2020 (en euros)



Source : Guide pratique, les taxes de séjour, Direction générale des collectivités locales, juin 2021, comptes de gestion 2020, outil cartographique du CGET.

Elle présente en outre une **marge d'augmentation encore importante**, tant sur le plan du nombre de collectivités percevant cette taxe (83% en France) que sur celui du tarif adopté (le taux adopté par les collectivités représente en moyenne 69% du taux plafond) (cf. tableau ci-dessous).

Tableau 6 : Paiement de la taxe de séjour sur le territoire des collectivités recoupant une aire protégée (en euros)

TAXE DE SEJOUR 2020 (€)	Total avec aire protégée	Total avec aire protégée percevant la taxe de séjour (€)	*Total corrigé*** avec aire protégée*	Total France (€)
1. TOTAL Métropole + Outre-mer			***284 281 157 €***	**363 750 000 €**
Nombre de collectivités	17 482	13 513	*13 513*	
Sous-total 1+2		*103 997 415 €*	*144 440 853 €*	
1. Part communale *		96 951 824 €	*134 655 311 €*	
2. Part départementale / communale		7 045 591 €	*9 785 543 €*	
3. Part intercommunale **		188 626 463 €	*130 975 616 €*	
4. Part départementale / intercommunale		12 766 611 €	*8 864 688 €*	
2. Métropole			***281 716 833 €***	**359 558 565 €**
Nombre de collectivités	17 345	13 443	*13 443*	
Sous-total 1+2		*103 542 801 €*	*143 809 445 €*	
1. Part communale *		96 512 618 €	*134 045 302 €*	
2. Part départementale / communale		7 030 183 €	*9 764 143 €*	
3. Part intercommunale **		185 915 815 €	*129 093 436 €*	
4. Part départementale / intercommunale		12 693 542 €	*8 813 951 €*	
3. Outre-mer			***2 566 407 €***	**4 191 435 €**
Nombre de collectivités	137	70	*70*	
Sous-total 1+2		*454 614 €*	*631 408 €*	
1. Part communale *		439 206 €	*610 009 €*	
2. Part départementale / communale		15 408 €	*21 400 €*	
3. Part intercommunale **		2 713 648 €	*1 884 262 €*	
4. Part départementale / intercommunale		73 069 €	*50 737 €*	

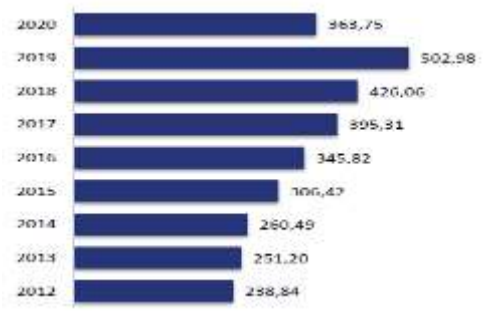
** Produits perçus en direct par les communes recherchées.*
*** Produits perçus par les EPCI d'appartenance des communes de recherche sans double compte (si des communes d'un même EPCI figurent dans le tableau, le produit perçu par l'EPCI n'apparait qu'une fois). La totalité des produits n'étant pas perçue uniquement sur le territoire des communes de recherche, cette information n'est fournie qu'à titre informatif.*
**** correction pour tenir comte de la part des intercommunalités concernées par les aires protégées (approximation 50%) et de la diminution de 28% en 2020 par rapport à 2019 du produit de la taxe*

Source :

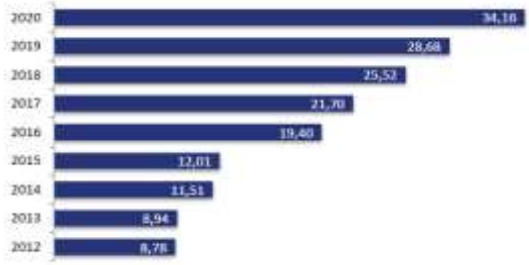
Source : Mission sur la base du croisement de la base de données de la DGCL et des données concernant les communes situées en aires protégées de l'UMS-PatriNat.

Graphique 2 : Évolution du produit de la taxe de séjour perçu entre 2012 et 2020 (en M€)

Communes



Départements



Source : Guide pratique, les taxes de séjour, Direction générale des collectivités locales, juin 2021, comptes de gestion 2012-2020 – DGFiP DGCL

PUBLIÉ

Tableau 3 Taux de perception (barème et taux 2021) de la taxe de séjour selon les catégories d'hébergement (en €)

Catégorie d'hébergement	Tarif plafond	Tarif moyen adopté*	% adopté/plafond
palace	4,20 €	2,33 €	55%
5 *	3,00 €	1,69 €	56%
4*	2,30 €	1,32 €	57%
3*	1,50 €	0,94 €	63%
2*	0,90 €	0,68 €	76%
1*	0,80 €	0,58 €	73%
camping 3-5*	0,60 €	0,43 €	72%
camping 1-2*	0,20 €	0,20 €	100%
sans classement	5%	3,43%	69%
		Moyenne	69%

Source : Pourcentage calculé par la mission à partir des données du guide pratique, les taxes de séjour, Direction générale des collectivités locales, juin 2021, comptes de gestion 2012-2020 – DGFiP DGCL

1.3.1.2.3. En conclusion, la marge de progression de la taxe de séjour est importante

Ainsi, la taxe de séjour présente une **marge d'augmentation encore importante**, tant sur le plan du nombre de collectivités percevant cette taxe (77% en 2020) que sur celui du tarif adopté (69% du taux plafond en moyenne)

Ainsi, la correction du montant de la taxe de séjour actuellement perçu par les collectivités donne un **montant potentiellement perçu de 535 M€,** si toutes les collectivités dont le territoire recoupe une aire protégée perçoivent les taxes au montant plafonné, soit presque le double du montant actuellement perçu corrigé (284 M€).

Ce chiffre est une approximation, car les données détenues par la mission ne permettent pas de savoir si les collectivités ne percevant pas la taxe disposent d'hébergement et si le taux moyen utilisé reflète l'importance relative des revenus générés par chaque catégorie.

Correction pour tenir comte de la part des intercommunalités concernées par les aires protégées (approximation 50%) et de la diminution de 28% en 2020 par rapport à 2019 du produit de la taxe (M€)	Correction taux perception (77% à 100%) (M€)	Correction taux plafond tarif (69% à 100%) (M€)
284	369	535

1.3.2. Retombées économiques des aires protégées pour le tourisme

L'étude de Vertigolab réalisée pour Réserves naturelle de France[17] démontre que la Réserve naturelle nationale des Gorges de l'Ardèche (RNGA) contribue positivement à l'image que se font les touristes du territoire : près de 40% des touristes interrogés sont venus sur le territoire

[17] Vertogilab, Réserves naturelles de France, valeurs ajoutées des réserves naturelles, synthèse des études de cas, juin 2016.

pour la nature et les paysages offerts par les Gorges de l'Ardèche et 15% pour les activités de pleine nature.

Pour 1€ de fonds publics investi en 2014 dans la gestion de la RNGA, 54,3 € de retombées économiques sont générées (7,6€ directes et 46,7€ indirectes) :

Type de retombées	Directes	Indirectes	Retombées totales
Économiques	4,8 M€	28,3 M€	33,1 M €
Sociales	59 ETP	200 ETP	255 ETP
Fiscales	0,97 M€	4,6 M€	5,4 M€

Plus généralement, pour 1 € investi par l'ensemble des organismes publics dans la gestion de la RN des Gorges de l'Ardèche : ▪ les administrations publiques centrales perçoivent 5 € les administrations de sécurité sociale perçoivent 2,8€ ▪ les administrations publiques locales perçoivent 2,1 €.

La taxe de séjour dépend directement du nombre de visiteurs venus séjourner sur le territoire. Il a été estimé qu'en 2014 l'attractivité du territoire induite par la RN a permis aux différentes communes de percevoir 382 700€ de taxe de séjour.

La gestion mise en oeuvre par le SGGA sur la Réserve Naturelle des Gorges de l'Ardèche a un réel impact sur l'attractivité touristique du territoire. La durabilité financière de la gestion de la RNGA est donc tout à fait primordiale. Compte tenu des possibilités de financement actuelles, l'étude préconise le reversement d'une part de la taxe de séjour aux gestionnaires de la RNGA.

Le **rapport de mission de Guillaume Sainteny de 2012**[18] souligne que la préservation d'un patrimoine naturel riche et en bon état participe au premier chef, à l'attraction touristique d'un lieu alors que le produit de la taxe semble très peu affecté à la gestion de ce qui constitue, pourtant, une infrastructure touristique naturelle. Il recommande de rendre obligatoire l'institution de la taxe de séjour au titre des actions de protection et de gestion des espaces naturels à des fins touristiques et d'accroître l'affectation du produit de la taxe de séjour aux espaces naturels.

Le **Comité pour la fiscalité écologique** a recommandé dans son avis n°8 du 13 février 2014 d'étudier l'introduction d'une composante environnementale dans la taxe de séjour.

Les **conclusions des groupes de travail de la SNB** sur la taxe de séjour proposent d'instaurer une taxe additionnelle régionale de 10 % à la taxe de séjour affectée soit à l'agence régionale de la biodiversité lorsqu'elle existe, ou, à défaut, aux politiques régionales de protection et de gestion des espaces naturels et des continuités écologiques.

Actuellement, la taxe de séjour est perçue à 69% du montant plafond (en moyenne non pondérée par les revenus générés par chaque catégorie d'hébergement). Les collectivités pourraient augmenter leur tarif au taux plafond afin de mobiliser plus de financement pour les aires protégées.

C'est pourquoi, **la mission recommande une affectation obligatoire de la taxe de séjour vers le gestionnaire de l'aire protégée** selon la règle suivante, en fonction de la proximité du territoire et de la présence ou non d'une aire de protection forte :

Tableau 3 : Estimation du produit de la taxe de séjour à affecter aux gestionnaires d'AP

[18] Centre d'analyse stratégique, les aides publiques dommageables à la biodiversité, rapport de la mission présidée par Guillaume Sainteny, 2012

	Commune dont le territoire recoupe au moins une aire de protection forte	Commune limitrophe d'une commune comportant au moins une aire de protection forte	Commune dont le territoire recoupe au moins une aire protégée autre que de protection forte	Commune limitrophe d'une commune comportant au moins une aire protégée autre que de protection forte	TOTAL
Part de la taxe de séjour à affecter obligatoirement au gestionnaire de l'aire protégée *	50%	25%	20%	10%	
Proportion de ce territoire	40%	nc	60%	nc	nc
Somme en M€ pouvant être potentiellement perçue sur le montant national (535 M€) potentiel de la taxe de séjour sur les territoires recoupant une aire protégée (M€).	107	nc	64	nc	**171**

* La part de la taxe de séjour peut être perçue soit par la commune, soit par l'EPCI auquel elle appartient

Source : Mission sur la base du croisement de la base de données de la DGCL et des données concernant les communes situées en aires protégées de l'UMS-PatriNat.

Cette affectation pourrait permettre de recueillir potentiellement 171 M€ (ce chiffre est très approximé) dans les communes dont le territoire recoupe une aire protégées (107 M€ de protection forte et 64 M€ de protection autre que forte). Le montant potentiellement mobilisable dans les communes limitrophes ne peut être calculé, le montant de la taxe de séjour mobilisé par ces territoires n'étant pas connu par la mission.

1.3.3. Les taxes spécifiques à un territoire

Une quinzaine d'impositions locales dont le produit est inférieur à 35 M€ s'ajoutent au système de taxation locale des entreprises. Selon le Conseil pour les prélèvements obligatoires, ces « petites taxes » posent questions en termes de lisibilité, de compréhension, de complexités de gestion, tant pour les entreprises que pour les administrations collectrices, même si elles peuvent représenter au niveau local une ressource non négligeable pour certaines collectivités. Certaines sont propres aux territoires ultra-marins ou à la Corse.

Parmi les petites taxes locales, les impositions suivantes bénéficient plus ou moins directement aux politiques de biodiversité.

1.3.3.1. La fiscalité minière (redevance communale et départementale des mines et taxe aurifère hors hydrocarbures et géothermie, articles 1519 et 1587 du CGI)

La fiscalité minière française actuelle, hors hydrocarbures et géothermie, repose sur trois redevances dont les recettes sont affectées aux collectivités territoriales.

Les redevances communale et départementale des mines (RCDM) sont dues, en contrepartie d'une exonération de cotisation foncière des entreprises, par :

- les concessionnaires de mines ;

- les amodiataires et sous-amodiataires de concessions minières ;

- les titulaires de permis d'exploitation de mines ;

- les explorateurs de mines de pétrole et de gaz combustible,

qui exploitent un gisement de substances minérales (or, uranium, sel, bauxite, etc.).

PUBLIÉ

Elles sont établies pour l'année entière sur la base des situations existantes au 1er janvier et leurs tarifs sont appliqués en fonction des quantités nettes de produits extraits l'année précédente.

Les tarifs de la redevance communale des mines sont fixés par le II de l'article 1519 du code général des impôts (CGI) et ceux de la redevance départementale des mines par le II de l'article 1587 du même code. Ces tarifs sont actualisés chaque année selon l'indice de la valeur du PIB estimée en annexe au projet de loi de finances de l'année.

Les RDCM sont réparties au profit des communes et des départements, selon un système complexe (en fonction notamment du tonnage extrait sur le territoire et de la domiciliation des ouvriers et employés), mais **leur rendement est faible (1 M€). La Meurthe-et-Moselle est le principal département métropolitain concerné par ces redevances.**

En termes de politiques publiques, l'objectif de cette redevance est de dégager des ressources au profit des collectivités locales accueillant des industries extractives, sources d'externalités négatives (emprise foncière importante, gel de l'urbanisme, risques de pollution de l'eau, dégâts miniers).

1.3.3.2. La taxe sur l'or extrait de Guyane (article 1599 quinquies B du CGI)

La taxe sur l'or extrait de Guyane, dont le montant reste faible (0,5 M€), est perçue chaque année au profit de la région et, dès qu'il sera instauré, du conservatoire écologique de la Guyane.

Elle est due par les concessionnaires, amodiataires de mines d'or et titulaires de permis d'exploitation de mines d'or exploitées en Guyane et est assise sur la masse nette d'or extrait l'année précédente. Un arrêté fixe chaque année des tarifs par kilogramme d'or extrait, qui diffèrent selon que l'entreprise est ou non une PME européenne.

Suite au rapport[19] du Conseil général de l'économie sur la fiscalité minière, et afin de simplifier la gestion des RDCM et de la taxe sur l'or en Guyane et d'améliorer le lien entre les activités minières et les territoires d'implantation, le ministère de la transition écologique a proposé :

- de fusionner les RDCM en une seule redevance communale ;

- de modifier la répartition de la redevance communale des mines (pour moitié de la redevance aux communes sièges des lieux d'exploitation et pour l'autre moitié au prorata des surfaces des concessions minières et non plus en fonction à la fois du tonnage extrait sur le territoire de la commune et de la domiciliation des ouvriers et employés) ;

- de généraliser la télé déclaration sur le portail du cadastre minier et l'auto liquidation ;

- d'indexer le tarif de la redevance communale des mines sur l'indice des prix (hors tabac), excepté pour les minerais aurifères ;

- d'instaurer une taxe unique pour les minerais aurifères en Guyane (actuellement les RDCM s'ajoutent à la taxe sur l'or) ;

- d'indexer les tarifs aurifères de la RDCM sur le cours de l'or pour maintenir son poids relatif, qui n'a cessé de baisser en raison de la hausse importante, ces dernières années, des cours de l'or ;

- de supprimer les déductions de taxe sur l'or pour les investissements environnementaux, vu que ces investissements sont des obligations réglementaires ;

[19] Non communiqué par le MTE

PUBLIÉ

- d'affecter la part de la taxe sur l'or qui doit aller au conservatoire écologique de la Guyane à l'Office français de la biodiversité.

Ce diagnostic sur la nécessité de moderniser et de simplifier les RCDM et la taxe sur l'or en Guyane sont partagés par la DLF. Les modes de gestion et de répartition des RCDM apparaissent effectivement complexes et obsolètes et ne répondent plus aux réalités économiques et sociales actuelles : gestion manuelle non intégrée dans les systèmes d'information de la DGFIP, décalage de deux ans entre l'année où la production est extraite et l'année où le montant de la redevance est reversé aux collectivités, besoin d'identifier les communes de domiciliation des ouvriers, recouvrement effectué à partir de rôles manuels etc. La DGCL devra être consultée.

1.3.3.3. La taxe générale sur les activités polluantes sur les matériaux d'extraction (« granulats »)

La taxe générale sur les activités polluantes (TGAP) porte sur un ensemble d'activités (article 266 sexies du code des douanes). Parmi celles-ci figurent la livraison ou l'utilisation pour la première fois sur le marché intérieur des matériaux d'extraction.

La taxe est perçue auprès des entreprises d'extraction sur la base de 0,20 € / tonne de matériaux livrés158 soit environ 66 M€ par an. La recette est affectée à l'ADEME alors que cette agence ne conduit pas directement d'actions en rapport avec les impacts environnementaux liés aux matériaux d'extraction.

L'article 139 de la loi de finances pour 2011 avait prévu la mise en place d'un prélèvement d'un tiers de la taxe au profit des collectivités territoriales qui devait entrer en vigueur en 2012. **Cette initiative avait notamment pour objectif de compenser les diverses nuisances générée par l'implantation de carrières dans les communes et ainsi en faciliter l'acceptation**. La disposition prévoyait qu'au moins la moitié du prélèvement soit répartie au profit des communes accueillant des sites d'extraction, le solde revenant aux communes concernées par les risques et inconvénients causés par l'extraction des matériaux. Or il a paru particulièrement difficile de définir des critères permettant de quantifier ces risques et inconvénients de manière objective. L'article 35 de la loi de finances pour 2012 a ainsi abrogé les dispositions prévues par l'article 139 précité.

Dans le cadre de la mise en œuvre de la stratégie nationale pour la gestion durable des granulats terrestres et marins et des matériaux et substances de carrières publiée en mars 2012, une réflexion était prévue pour mettre en place une fiscalité plus écologique sur les granulats et les matériaux de carrière. Selon l'Union nationale des producteurs de granulats (UNPG), cette réflexion n'a pas été engagée**. L'UNPG serait plutôt favorable à ce que tout ou partie de la taxe sur les granulats soit affectée à des actions en faveur de la biodiversité**. Elle rejette en revanche toute augmentation de taxe en rappelant que ce secteur est fragile et soumis à d'autres taxes (TGAP sur les émissions de poussières, taxe archéologique).

PUBLIÉ

1.3.3.4. La taxe pour contribution à une pêche durable (supprimée)

C''est une taxe qui aurait pu contribuer au financement de la biodiversité marine et qui a été supprimée au 31 décembre 2011. Il s'agissait d'une taxe pour contribution à une pêche durable (article 302 bis KF du code général des impôts). Créée en 2007 dans le cadre de la mesure n°9 du Plan pour une pêche durable et responsable, elle portait au taux de 2 % sur les ventes de poissons, crustacés, mollusques et autres invertébrés marins159, ainsi que de produits alimentaires dont le poids comporte pour plus de 30 % de tels produits de la mer, à des personnes autres que des personnes assujetties à la taxe sur la valeur ajoutée. **Cette taxe due par la grande distribution (commerçants au détail dont le chiffre d'affaires de l'année précédente a dépassé 763 000 €) avait rapporté 60 M€ en 2008 affectés au budget général**.

2. Les rapports et travaux existants

Plusieurs travaux ont depuis 2016 analysé les pistes fiscales envisageables pour financer la protection de la biodiversité, notamment :

- Le rapport n° 010447-01 du CGEDD de juillet 2016 sur les propositions de scénarios de financement des politiques publiques de préservation des ressources en eau, de la biodiversité et des milieux marins ;
- Le rapport IGF CGEDD d'avril 2018 sur l'avenir des opérateurs de l'eau et de la biodiversité ;
- Le rapport IGF CGEDD revue de dépenses de 2017 sur la gestion des espaces naturels sensibles et des parcs naturels régionaux ;
- Le rapport IGF de 2020 sur la taxe d'aménagement ;
- Le rapport IGF CGEDD IGA sur les zones d'éoliennes en mer.

2.1. Le rapport CGEDD de 2016

Le rapport du CGEDD de 2016 a élaboré différents scénarios pour lesquelles plusieurs options de financement par la fiscalité ont été établies. Deux options restent marginales en termes de rendement, à savoir :

- affecter une partie de la redevance d'exploitation du plateau continental et de la ZEE à l'OFB (ex-AFB) ;
- affecter à l'OFB (ex-AFB) la moitié de la part du produit de la taxe sur la production d'énergie éolienne en mer.

L'option principale est d'augmenter la contribution annuelle des agences de l'eau au-delà des 150 M€ versés à l'ONEMA (fusionné avec l'OFB depuis) ; il est jugé préférable de prolonger le recours aux agences de l'eau déjà utilisé pour l'ONEMA plutôt que de proposer la création de nouvelles taxes au profit de l'AFB. Le montant envisagé est de l'ordre de 100 à 130 M€/an.

Le rapport indique si de nombreuses idées de taxes nouvelles ont été suggérées, mais aucune proposition réellement élaborée, **à l'exception d'une taxe sur les surfaces artificialisées**, ne lui a été transmise.

Après avoir passé en revue l'ensemble des pistes évoquées, ainsi que les propositions formulées dans des rapports antérieurs (en particulier les rapports de préfiguration de l'AFB), les auteurs du rapport ont considéré celles qui leur ont paru les plus réalistes et susceptibles de fournir une recette significative.

PUBLIÉ

Avant d'envisager la création de nouvelles taxes, toujours difficile, la mission s'est intéressée aux adaptations qui pourraient être envisagées sur des taxes existantes. Ces analyses sont résumées dans l'annexe 17 du rapport. L'estimation de la recette potentielle a été indiquée à chaque fois que cela a été possible.

Pour éclairer la décision dans le cas où le recours à un élargissement des taxes perçues par les agences de l'eau serait retenu, il a été proposé le recours à des critères d'évaluation des différentes taxes ou des adaptations envisageables, à savoir : le potentiel de recettes, le lien avec la biodiversité et les éventuels effets vertueux sur les comportements, la faisabilité technique, l'impact économique, l'acceptabilité politique et sociale. Les différentes possibilités de taxes de l'annexe 17 susceptibles d'être affectées aux agences de l'eau sont résumées dans le tableau ci-dessous avec une notation de 1 à 3 pour chacun des critères (1= faible, 2= moyen, 3= élevé).

Tableau 7 : Grille d'analyse et d'évaluation de la pertinence et de la faisabilité de différentes taxes

Type de taxe	Potentiel de recettes	Lien avec la biodiversité	Faisabilité technique	Impact économique	Acceptabilité politique et sociale
Taxe sur les phytosanitaires	3	3	3	2	1
% TFB	3	2	3	3	2
Taxe azote minéral	3	2	3	1	1
Taxe sur les surfaces artificialisées Toutes surfaces	3	2	1	2	1
Taxe sur les surfaces artificialisées infrastructures et surfaces commerciales	?	3	2	2	2
Taxe sur les infrastructures	1	3	2	2	2
Taxe sur la pêche de loisirs en mer	1	3	1	3	1
Taxe sur l'anneau de port	1	2	3	3	2
Taxe sur les croisières	1	1	3	3	3
Taxe sur le ski alpin	2	2	3	2	2
Taxe sur les produits d'accès à la nature	?	2	1	1	1

Source : Rapport CGEDD 2016.

Cette grille d'analyse ne permet pas de dégager une proposition qui s'imposerait de manière évidente. La taxe existante sur les produits phytosanitaires entre pleinement dans l'application du principe pollueur-payeur. Pour l'heure, son montant n'a pas eu d'effet sur l'intensité d'usage. Il est certain que l'augmentation de cette taxe qui serait techniquement très simple à réaliser et offre un bon potentiel de rendement, rencontrera une très forte hostilité du monde agricole. Les taxes sur les usagers des espaces naturels ont comme principal inconvénient de ne pas offrir de perspectives de recettes importantes si l'on veut contenir leur effet économique. Il faudrait donc avoir recours à plusieurs taxes pour obtenir la recette escomptée, ce qui ne manquerait pas de créer une coalition du refus. De plus certaines taxes pourtant pertinentes au regard de la biodiversité seraient très difficiles à percevoir (pêche en mer) ou poseraient des problèmes d'équité entre agences (ski alpin).

PUBLIÉ

Il semble donc que la piste d'une taxe en relation avec le foncier soit celle qui permette d'optimiser les différents critères.

La taxe sur les surfaces imperméabilisées étudiée par les agences de l'eau paraît difficile à retenir, car si elle présente l'avantage d'une perspective de recette significative, elle a le double inconvénient d'avoir une assiette difficile à déterminer et de rencontrer inéluctablement l'hostilité des élus locaux puisqu'elle prévoit de mettre directement à contribution les budgets communaux pour financer un établissement public de l'État. Une possibilité serait de ne taxer que les infrastructures existantes (linéaires et non linéaires), ainsi que les surfaces d'urbanisme commercial non incluses dans l'actuelle taxe sur les surfaces commerciales. Les montants de recettes escomptés restent en partie à préciser, mais ils pourraient ne pas être à la hauteur des besoins (voir annexe 17). Si cette orientation était retenue, la mission suggère que le Comité pour l'économie verte soit chargé d'étudier l'assiette des aménagements concernés et de proposer des niveaux de taxation proportionnés à leurs impacts négatifs sur la biodiversité.

Une alternative qui a la préférence de la mission, serait l'institution d'un pourcentage additionnel à la taxe sur le foncier bâti à l'exemple de ce qui existe déjà au profit des chambres d'agriculture sur le foncier non bâti. Cette piste présente en effet de nombreux avantages : elle est techniquement facile à mettre en œuvre, son assiette est clairement définie, elle n'engendre pas de coût de collecte supplémentaire, son impact économique est réduit et il pourrait être relativement acceptable dans la mesure où elle s'impute sur l'usager final sans création de taxe nouvelle. Même si son rapport avec la biodiversité n'est qu'indirect, elle présente l'avantage d'offrir un rendement important qui serait suffisant pour assurer une recette à la hauteur des objectifs mentionnés ci-dessus. Étant donné que les agences de l'eau en seraient les affectataires, elle présente l'inconvénient de créer une entorse au principe de collecte directe par les agences de leurs recettes. Si l'on considère que le rendement attendu d'une « redevance biodiversité » devrait atteindre un montant d'environ 100 à 130 M€ par an, un taux additionnel de 0,12 à 0,15 % aux parts communales et départementales de la taxe sur le foncier bâti serait suffisant. L'augmentation de la taxe serait de 0,3 à 0,4% ce qui correspond à un montant de 2 à 3 euros pour une taxe annuelle de 700 €. Le taux de la taxe additionnelle pourrait être déterminé par les comités de bassin ce qui ouvrirait la possibilité de modulations tenant compte de la pression exercée par l'urbanisation sur la biodiversité. Il est cependant prévisible que les collectivités territoriales seront réticentes à une mesure qui viendrait légèrement contraindre leur capacité à augmenter la fiscalité locale, même si une réduction de la fiscalité sur la consommation d'eau intervenait en contrepartie.

In fine, la mission propose que soit instituée au profit des agences de l'eau, une nouvelle taxe (le cas échéant plusieurs) assise(s) de préférence sur des usages qui affectent la biodiversité.

Ces analyses ont été reprises par le rapport IGF CGEDD de 2018 qui rappelle qu'au terme d'une analyse particulièrement exhaustive, le rapport de 2016 a préconisé l'instauration d'une ressource assise sur les changements d'affectation des sols, qui portent atteinte au patrimoine naturel et la biodiversité, reposant sur la mise en œuvre soit d'une taxe additionnelle à une taxe existante ce qui avait la préférence de la mission (facilité de mise en œuvre, absence de coût de collecte supplémentaire et impact économique réduit), soit une taxe nouvelle.

En ce qui concerne une **nouvelle redevance pour l'artificialisation des sols**, trois options avaient été envisagées :

i) Une taxe sur les surfaces artificialisées : ce projet de taxe avait déjà été envisagé par le groupe de travail sur la biodiversité du Grenelle de l'environnement et les agences de l'eau y avaient également réfléchi : cette taxe sur l'imperméabilisation des sols serait perçue auprès des communes et gestionnaires d'infrastructures, de transport.

PUBLIÉ

ii) Une taxe assise sur les opérations IOTA (installations des ouvrages, travaux et activités) pour les autorisations IOTA entrainant un rejet d'eaux pluviales ayant un impact environnemental.

iii) Une taxe sur les infrastructures dont l'assiette serait la largeur d'emprise pour les infrastructures linéaires (autoroutes, TGV) ou non (ports, aéroports) et les surfaces d'urbanisme commercial non incluses dans l'actuelle taxe sur les surfaces commerciales.

En ce qui concerne la création d'une **taxe additionnelle** à une taxe existante, trois options avaient également été envisagées :

i) Une taxe additionnelle à la taxe d'aménagement : le taux moyen de la part départementale à la taxe d'aménagement est de 1,8% pour un plafond fixé par la loi à 2,5%. Une taxe additionnelle de 0,5% permettrait de rester en-deçà de ce plafond avec un produit attendu de l'ordre de 150 M€.

ii) Une taxe additionnelle à la taxe sur le foncier bâti à l'instar de ce qui existe déjà pour le foncier non bâti au profit des chambres d'agriculture. Un taux additionnel de 0,1% rapporterait près de 80 M€, un taux additionnel de 0,15% aux parts communale et départementale rapporterait donc près de 120 M€. Ce taux pourrait être déterminé par les comités de bassin.

iii) Ces deux options ayant un impact sur les marges de manœuvres fiscales des collectivités, une troisième option ne présentant pas cet inconvénient serait une taxe additionnelle à la redevance d'archéologie préventive pour la réalisation des aménagements et ouvrages qui doivent être précédés d'une étude d'impact. Cette redevance appliquerait une valeur forfaitaire à l'emprise du projet d'aménagement. Un montant additionnel de 0,25€/m² rapporterait 50 M€.

La mission avait alors retenu un objectif de recettes de 100 à 150 M€ qui s'avère du même ordre de grandeur que la contribution complémentaire des agences de l'eau instaurée en loi de finances pour 2018 à budget constant.

2.2. Le rapport IGF CGEDD de 2017 revue de dépenses PNR et ENS

La politique « Espaces naturels sensibles » (ENS) relève de la compétence des départements. Elle est financée au moyen d'une taxe assise sur les autorisations d'urbanisme pour compenser l'artificialisation des sols[20]. Sa finalité d'utilité sociale est double : d'une part financer par des actions d'acquisition, d'aménagement et de gestion d'espaces naturels « remarquables » pour permettre leur ouverture au public (exception pour certains espaces sanctuarisés), et d'autre part freiner l'étalement urbain en finançant des actions de préservation d'espaces naturels « ordinaires » proches des villes et facilement accessibles pour répondre à une demande sociale accrue de nature. Cette politique est mise en œuvre par la quasi-totalité des départements (99) et couvre environ 4 000 sites.

La taxe ENS est affectée à certains emplois limitativement énumérés dans la loi. La mission a estimé le montant de la taxe liquidée dédiée à cette politique à 434 M € en 2015. À défaut d'un dispositif de remontée d'information satisfaisant à destination de l'État, la mission a éprouvé de grandes difficultés à obtenir des données fiables.

[20] Les sols artificialisés correspondent aux sols bâtis et aux sols revêtus et stabilisés (routes, voies ferrées, parkings, chemins...). Ils correspondent également à des surfaces en herbes et à des sols nus dont l'usage est artificiel, comme les chantiers, les terrains vagues, les jardins et espaces verts artificiels.

Selon les données transmises par les départements, les actions financées sont très diverses et représentaient en moyenne environ 3,9 M € par département en 2015[21]. Elles sont marquées par :

- une diminution très sensible de la part des acquisitions foncières au profit de dépenses d'aménagement et d'entretien sur les dernières années ;
- une progression des dépenses en faveur de la préservation de la ressource en eau ;
- un niveau élevé d'emplois de la ressource non explicités, sur lesquels un travail de mise en lisibilité pourrait utilement être fait pour s'assurer du bon usage des recettes affectées ;
- surtout, le niveau de la taxe affectée, dont le taux est par ailleurs fixé par les départements sans lien évident avec les besoins de la politique ENS, génère pour certains d'entre eux des excédents qui abondent leur budget général.

Ces excédents couvrent donc des dépenses non conformes aux emplois prévus par les textes en matière d'ENS. Cette situation se traduit par ailleurs par des « reports de recettes » (ie. écarts entre taxe perçue et usages effectifs réalisés sur la politique ENS) parfois très importants dans certains départements, sans pour autant que le taux de la taxe ait diminué.

À cet égard, **la principale préconisation de la mission porte sur la nécessité d'imposer la pratique de budgets annexes afin que soient objectivés ex ante les potentiels déséquilibres entre besoins et taxe, et identifiées d'éventuelles provisions destinées à financer des investissements que peut nécessiter la politique ENS.**

2.3. Le rapport IGF CGEDD de 2018

La loi n° 2016-1087 du 8 août 2016 relative à la reconquête de la biodiversité, de la nature et des paysages a, en son article 29, élargi le champ d'intervention des agences de l'eau à la biodiversité terrestre[22] et, en conséquence, posé le principe d'un élargissement de leurs redevances aux atteintes à la biodiversité[23], sans pour autant instaurer de nouvelle taxe.

Lors du débat parlementaire sur le projet de loi de finances pour 2018, le gouvernement s'est engagé à examiner l'opportunité de compléter les redevances définies aux articles L. 213-10 et suivants du code de l'environnement par une ou plusieurs redevances assises sur l'usage du milieu marin et la dégradation de la biodiversité.

---

[21] Cette moyenne doit être relativisée par le fait que les budgets des départements varient d'un écart de 1 à 8.

[22] Le I de l'article L. 213-9-2 est désormais rédigé comme suit : « *Dans le cadre de son programme pluriannuel d'intervention, **l'agence de l'eau apporte directement ou indirectement des concours financiers** sous forme de subventions, de primes de résultat ou d'avances remboursables aux personnes publiques ou privées **pour la réalisation d'actions ou de travaux d'intérêt commun au bassin ou au groupement de bassins qui contribuent à la gestion équilibrée et durable** de la ressource en eau, des milieux aquatiques, **du milieu marin ou de la biodiversité*** ».

[23] L'article L. 213-10 du code de l'environnement est désormais rédigé comme suit : « *En application du principe de prévention et du principe de réparation des dommages à l'environnement, **l'agence de l'eau établit et perçoit auprès des personnes publiques ou privées des redevances pour atteintes** aux ressources en eau, au milieu marin et **à la biodiversité**, en particulier des redevances pour pollution de l'eau, pour modernisation des réseaux de collecte, pour pollutions diffuses, pour prélèvement sur la ressource en eau, pour stockage d'eau en période d'étiage, pour obstacle sur les cours d'eau et pour protection du milieu aquatique.* »

De nombreux interlocuteurs rencontrés par la mission ont fait part de leur souhait que soient effectivement mises en place une ou plusieurs taxes assises sur des atteintes à la biodiversité afin d'étendre le champ du principe « pollueur-payeur » et d'appliquer le principe « les pressions sur la biodiversité paient pour la biodiversité », selon le modèle « l'eau paie l'eau ». Il s'agit d'un préalable pour les acteurs de l'eau, qui serait de nature à faciliter leur acceptation de l'extension des interventions des agences à la biodiversité sèche et à la débudgétisation des subventions pour charges de service public versées, jusqu'en 2017, par le programme 113 au bénéfice de l'ONCFS et des établissements publics de parcs nationaux.

Un objectif de recette compris entre 100 et 150 M€ paraît constituer un montant minimum raisonnable, au moins dans un premier temps[24]. En contrepartie :

- soit, sans augmenter le plafond des recettes fiscales, la création de cette (ces) nouvelle(s) redevance(s) permettrait d'assurer une baisse de 5,8 à 8,7 % des redevances acquittées par les usagers domestiques pour pollution de l'eau et modernisation des réseaux de collecte[25]. Le prix de l'eau payé par les ménages n'en serait que peu affecté[26], mais cette baisse aurait une portée symbolique réelle ;
- soit, de manière alternative, cette marge de manœuvre sur la fiscalité perçue auprès des consommateurs d'eau pourrait être consacrée à abonder un dispositif de financement du renouvellement du patrimoine des réseaux d'eau potable dans les zones très rurales.

Un rapport du CGEDD publié en juillet 2016[27] a examiné diverses options visant à créer ou à renforcer des taxes existantes, assises sur les atteintes à la biodiversité. **Après analyse d'une dizaine de possibilités fiscales, le CGEDD a préconisé l'instauration d'une ressource assise sur les changements d'affectation des sols qui portent atteinte au patrimoine naturel et à la biodiversité.**

Cette disposition peut s'envisager, soit par une taxe additionnelle, dont le produit serait affecté aux agences de l'eau, soit par la création d'une taxe nouvelle qui serait codifiée à l'article L.213-10-13.

Les six principales pistes envisageables sont présentées dans l'encadré 2.

<u>Proposition</u> : À produit total constant pour les agences de l'eau, instaurer une redevance assise sur les changements d'affectation des sols portant atteinte au patrimoine naturel et à la biodiversité, pour un montant total compris entre 100 et 150 M€, permettant de contribuer au financement de l'extension du périmètre d'intervention des agences de l'eau à la biodiversité et de diminuer les redevances pour pollution de l'eau d'origine domestique et modernisation des réseaux de collecte.

---

[24] Un montant de 100 M€ correspond à l'ordre de grandeur de la contribution des agences de l'eau au budget des parcs nationaux et de l'ONCFS, 150 M€ permet d'inclure l'augmentation de la contribution à l'AFB (hors part reversée aux parcs nationaux) par rapport à celle en vigueur pour l'Onema et qui vient financer les activités marines et de biodiversité sèche de l'AFB.

[25] Les redevances pour pollution de l'eau d'origine domestique et modernisation des réseaux de collecte ont rapporté 1 722,12 M€ en 2016.

[26] Les redevances perçues par les agences de l'eau représentent de l'ordre de 14 % de la facture d'eau potable ; parmi celles-ci, les redevances pour pollution de l'eau d'origine domestique et pour modernisation des réseaux de collecte représentaient 86,67 % du produit total en 2016. Dès lors, une baisse de 5,8 % à 8,7 % de ces redevances s'accompagnerait, toutes choses égales par ailleurs, d'une baisse de 0,71 % à 1,06 % du prix de l'eau.

[27] *Proposition de scénarios de financement des politiques publiques de préservation des ressources en eau, de la biodiversité et des milieux marins*, rapport n° 010447-01 établi par M. Philippe Bellec, Mme Patricia Corrèze-Lénée, M. Patrick Lavarde (coordinateur), juillet 2016.

Encadré 2 : Principales pistes envisageables pour instaurer une redevance assise sur les changements d'affectation des sols portant atteinte au patrimoine naturel et à la biodiversité

1) Une nouvelle redevance pour artificialisation des sols

Une nouvelle taxe sur l'artificialisation des sols introduirait dans le paysage fiscal une ressource liée aux impacts non seulement sur l'eau (ruissellement et eaux pluviales) mais aussi sur la biodiversité, les zones humides et les continuités écologiques, traduits par une consommation, une imperméabilisation et un fractionnement de l'espace qui nuisent au patrimoine naturel. Plusieurs pistes sont envisageables :

- **Créer une taxe sur les surfaces artificialisées**

Afin de limiter la croissance des surfaces artificialisées qui entraînent généralement une imperméabilisation des sols et génèrent une fragmentation des habitats naturels affectant fortement la biodiversité, des mesures fiscales ont déjà été envisagées.

Le groupe de travail sur la biodiversité du Grenelle de l'environnement avait en son temps préconisé de « *mettre en place une taxe sur le foncier bâti indexée sur le m² de surface imperméabilisée, concernant les privés comme les collectivités, afin d'alimenter un fond national pour la biodiversité* ». La question de l'artificialisation des sols a émergé dans plusieurs tables rondes de la conférence environnementale des 25 et 26 avril 2016 et l'évolution des leviers fiscaux a été débattue par les parties prenantes.

Les agences de l'eau ont également travaillé à un projet de nouvelle taxe sur l'imperméabilisation des sols dont le produit leur serait affecté. Cette taxe serait perçue auprès des communes et auprès des gestionnaires des infrastructures de transport autres que communales ou intercommunales. L'assiette serait la surface imperméabilisée de la commune, exprimée en hectares, réduite des infrastructures de transport autres que communales ou intercommunales. Elle inclurait le tissu urbain, les zones industrielles et commerciales, les espaces associés aux réseaux routier et ferroviaire, les zones portuaires et les aéroports[28]. La taxe ne serait due qu'au-delà d'un seuil de surface imperméabilisée[29].

Le(s) taux applicable(s) serai(en)t fixé(s) par le Comité de bassin dans la limite d'un plafond proposé à 100 €/ha d'assiette imperméabilisée[30]. Le produit annuel attendu peut être évalué à environ 100 M€ (taux moyen de 50 €/ha appliqué sur une assiette de 80 % des 2,5 millions d'hectares imperméabilisés).

Pour le cas spécifique des infrastructures linéaires (réseau routier, voies ferrées...)[31], l'assiette serait le nombre de kilomètres d'infrastructures linéaires concernées. La taxe ne serait due qu'au-delà de 20 km de réseau par redevable. Le taux plafond proposé serait de 100 €/km d'infrastructure linéaire avec possibilité de zonage identique au cas des collectivités. Le produit complémentaire attendu serait de l'ordre de 20 millions d'euros[32].

[28] Cette liste de territoires artificialisés correspond aux codifications 111 à 124 de la nomenclature Corine Landcover qui couvre l'ensemble du territoire national.

[29] Un seuil de 15 hectares par redevable correspondrait à une commune de l'ordre de 300 habitants ayant conservé la compétence urbanisme.

[30] Le taux pourrait varier en 3 classes au maximum selon un zonage géographique pertinent au regard de l'importance du risque inondation lié au ruissellement urbain, de l'état des cours d'eau et des problématiques de fracturation des trames écologiques définies dans les SDAGE et les SRCE. Afin d'inciter à des pratiques vertueuses, un dégrèvement de 50% de l'assiette déclarée par la collectivité pourrait être opéré en cas d'aménagement favorable (éco-quartier, dé-imperméabilisation...), mais cette option complexifierait la gestion de la taxe.

[31] L'assiette pourrait être éventuellement élargie à d'autres infrastructures qui impactent certains des critères concernés (ex : voies navigables ou lignes électriques haute tension pour les continuités écologiques vis-à-vis des couloirs migratoires).

[32] Avec un taux moyen réel estimé à 45 €/km appliqué sur environ 500 000 km avec 90% de recouvrement (il existe aujourd'hui en France environ 12 000 km d'autoroutes, 11 800 km de routes nationales, 384 000 km de routes départementales et 550 000 km de routes communales et 29 000 km de voies ferrées en services).

Cette taxe dont le produit serait adapté au besoin, risque de s'avérer techniquement difficile à instaurer dans la mesure où son assiette n'est pas simple à déterminer. De plus, dans le contexte de tension sur les ressources financières des collectivités, il est probable que cette proposition rencontrera l'hostilité des différents échelons de collectivités concernées, surtout pour contribuer à financer des actions mises en œuvre par des établissements publics de l'État. En effet, à la différence des taxes qui sont collectées directement auprès des usagers et versées par l'opérateur du service public d'eau ou d'assainissement à l'agence de l'eau, cette nouvelle taxe serait directement imputée sur le budget communal ou sur celui des départements pour le réseau routier départemental.

- **Une taxe assise sur les autorisations IOTA**

Une alternative plus facile à mettre en œuvre sur le plan de la faisabilité technique a été imaginée tout en répondant aux mêmes objectifs. Cette taxe serait due en une seule fois par toute personne bénéficiaire d'une autorisation pour des installations, des ouvrages, travaux et activités (IOTA) entraînant un rejet d'eaux pluviales, ayant un impact sur une zone humide ou soustrayant une surface à l'expansion des crues en lit majeur des cours d'eau. Cette assiette a toutefois l'inconvénient de rester centrée sur la biodiversité humide.

L'assiette de la redevance est la surface prise en compte pour l'application de la nomenclature IOTA multipliée par un coefficient tenant compte de l'impact. Les éléments d'assiette seraient transmis à l'agence de l'eau par l'autorité administrative ayant délivré l'autorisation, sans obligation de déclaration de la part du bénéficiaire de l'autorisation.

Un montant de redevance par hectare serait fixé par le comité de bassin sur proposition de l'agence de l'eau dans la limite d'un plafond par unité géographique cohérente tenant compte de l'état des masses d'eau, des risques d'inondation, des enjeux en matière de préservation et de remise en bon état des continuités écologiques et des zones humides.

Pour un montant moyen de 3 000 euros par hectare, le produit annuel de la redevance estimé par la direction de l'eau et de la biodiversité (DEB) du ministère chargé de l'environnement serait de l'ordre de 36 M€ pour les surfaces prises en compte dans les rubriques 2150, 3220, 3310 (autorisations)[33]. Un tel montant serait toutefois insuffisant quant à l'objectif de rendement visé.

- **Taxer les infrastructures**

En alternative à une taxe générale sur l'artificialisation des sols, qui mettrait largement à contribution les collectivités locales, une taxe pour destruction de services écologiques limitée aux grandes infrastructures pourrait être envisagée. L'assiette taxable pourrait être la largeur d'emprise de l'infrastructure et concerner les infrastructures linéaires (autoroutes, LGV), les infrastructures non linéaires (ports, aéroports) et les surfaces d'urbanisme commercial (parking extérieurs, plates-formes logistiques) non incluses dans l'actuelle taxe sur les surfaces commerciales. Une estimation du produit de la taxe reste à effectuer[34].

2) Une taxe additionnelle

Dans son rapport de juillet 2016, le CGEDD préconisait d'avoir, de préférence, recours à une taxe additionnelle à une taxe existante, ce qui évite de créer une nouvelle taxe et facilite le recouvrement.

Les deux premières pistes proposées ci-après présentent de nombreux avantages[35] : (i) elles sont techniquement faciles à mettre en œuvre, (ii) leur assiette est clairement définie, (iii) elles n'engendrent pas de coût de collecte supplémentaire, (iv) leur impact économique est réduit. Si elles s'imputent sur l'usager final, elles ont néanmoins un impact indirect sur les marges de manœuvre des collectivités en matière de fiscalité locale. La troisième piste est une alternative pour contourner cette difficulté.

[33] Le produit annuel escompté pourrait être significativement augmenté et/ou le taux moyen par hectare réduit en élargissant l'assiette à certains projets soumis à déclaration. Taxer les projets soumis à déclaration pour les rejets d'eau pluviale (seuil à 1 ha) permettrait de diviser par 3 le taux moyen pour un même rendement. De plus, cela permettrait d'éviter les effets de seuil entre projets soumis ou non à autorisation.

[34] Si l'on prend un taux moyen annuel de 50 €/ha impacté, le montant de la taxe serait de 700 €/km d'autoroute et de 350 €/km pour une ligne ferroviaire de type LGV. Sur ces bases, le produit annuel de la taxe serait de l'ordre de 6,5 M€ pour les seules autoroutes concédées et de 1 M€ pour les LGV.

[35] La proposition de taxe additionnelle à la taxe sur le foncier bâti a été formulée dans le premier rapport de préfiguration de l'Agence française pour la biodiversité en février 2013. Les préfigurateurs de l'AFB considéraient que le prélèvement à effectuer sur le foncier bâti devait être d'un montant proche des pertes de services écologiques

- **Une taxe additionnelle à la taxe d'aménagement**

Le taux moyen actuel de la part départementale de la taxe d'aménagement[36] affectée aux conseils départementaux est de 1,8 % pour un plafond fixé par la loi à 2,5 %. L'instauration d'une taxe additionnelle de 0,5 % permettrait en moyenne de rester en-deçà du plafond voulu par le législateur. Le recouvrement resterait assuré par la DGFIP, après liquidation par les DDT. Sur la base des derniers montants liquidés connus, le produit attendu serait de l'ordre de 150 M€[37], ce qui correspond au besoin de financement escompté.

- **Une taxe additionnelle à la taxe sur le foncier bâti**

Une solution alternative consisterait à instituer une taxe additionnelle à la taxe sur le foncier bâti, à l'exemple de ce qui existe déjà au profit des chambres d'agriculture sur le foncier non bâti[38].

Cette solution présente l'avantage d'offrir un rendement important qui serait suffisant pour assurer une recette à la hauteur des objectifs mentionnés ci-dessus. Un taux additionnel de 0,1 point rapporterait un peu plus de 80 millions d'euros. En fonction des besoins de financement à couvrir, un taux additionnel de l'ordre de 0,15 % aux parts communales et départementales serait suffisant pour obtenir un montant d'environ 120 M€ par an[39]. L'augmentation de la taxe serait de 0,3 à 0,4 %, ce qui correspond à un montant de 2 à 3 euros pour une taxe annuelle de 700 €. Le taux de la taxe additionnelle pourrait être déterminé par les comités de bassin, ce qui ouvrirait la possibilité de modulations tenant compte de la pression exercée par l'urbanisation sur la biodiversité.

Cet impôt, qui serait recouvré par les services fiscaux, pèsera sur les propriétaires et ne pourra pas tenir compte de l'impact réel de la construction sur les milieux. De ce fait, il s'apparente plus à une fiscalité de rendement qu'à une taxe environnementale. Même si une réduction de la fiscalité sur la consommation d'eau intervenait en contrepartie, il rencontrera l'hostilité des collectivités locales dont il viendra réduire les marges de manœuvre fiscales.

estimées à 400 M€ par an. Ce montant correspond à la surface totale des sols bâtis en France, estimée à environ 800 000 hectares, à laquelle est appliquée une estimation moyenne d'environ 500 euros par hectare et par an pour les services écologiques des zones non bâties (avant artificialisation).

[36] La taxe d'aménagement a été créée par l'article 28 de la loi n° 2010-1658 du 29 décembre 2010 de finances rectificative pour 2010, qui vise à adapter le dispositif de la fiscalité de l'urbanisme aux nouveaux enjeux de l'aménagement durable et à le simplifier. Elle est ventilée en plusieurs parts, locale (communale ou intercommunale), départementale et régionale (pour l'Île-de-France). La part départementale sert à financer la politique de protection des espaces naturels sensibles (ENS) et le fonctionnement des conseils d'architecture, d'urbanisme et de l'environnement (CAUE).

[37] Le montant liquidé en 2015 à un taux moyen de 1,8 % est de 559 M€ (source : Rapport CGEDD, IGA, IGF, Revue de dépenses « *La gestion des espaces naturels sensibles (ENS) et des parcs naturels régionaux (PNR)* », septembre 2017). Un taux voté à 0,5 % procurerait un produit de 155 M€.

[38] Selon l'article 1604 du code général des impôts, les chambres départementales d'agriculture arrêtent, chaque année, le produit de la taxe à recouvrer à leur profit, le taux d'imposition étant calculé par le service de fiscalité directe locale en divisant le produit total de la taxe arrêté par la chambre par le total des bases d'imposition du foncier non bâti dans la circonscription de la chambre. L'augmentation maximale du produit de la taxe est fixée chaque année par la loi.

[39] Selon les statistiques de la direction générale des collectivités locales (DGCL), la taxe sur le foncier bâti a rapporté 29,3 milliards d'euros en 2014 pour un taux moyen cumulé de 35,5 % des parts communale (recette de 16,8 milliards d'euros) et départementale (recette de 12,5 milliards d'euros).

PUBLIÉ

▪ **Une taxe additionnelle à la redevance d'archéologie préventive pour la réalisation des aménagements et ouvrages qui doivent être précédés d'une étude d'impact**

Afin de ne pas peser sur les marges de manœuvre de la fiscalité locale, la taxation pourrait prendre la forme d'une taxe additionnelle qui serait acquittée par le redevable de la redevance d'archéologie préventive circonscrite aux travaux affectant le sous-sol, au sens de l'article L. 524-2 du code du patrimoine[40]. Pour les projets soumis à étude d'impact (installations classées telles que carrières, grands linéaires...), une valeur forfaitaire est appliquée à l'emprise du projet d'aménagement (0,54 euro par mètre carré pour la période du 1er janvier 2018 au 31 décembre 2018 selon un arrêté du 28 décembre 2017).

Selon une estimation de la DEB, un montant de la redevance additionnelle égal à 0,25 € par mètre carré de surface telle que définie à l'art L. 524-7 du code du patrimoine procurerait une recette estimée à 50 M€. Par mesure de simplicité, il faudrait que cette taxe additionnelle soit liquidée par les directions régionales des affaires culturelles (DRAC) avec la redevance archéologie préventive. Il est cependant à prévoir qu'une telle proposition rencontrerait l'hostilité du ministère de la culture, dans la mesure où il réduirait ses possibilités d'évolution du financement de l'archéologie.

Source : Mission, à partir du rapport n° 010447-01, « Proposition de scénarios de financement des politiques publiques de préservation des ressources en eau, de la biodiversité et des milieux marins », *établi par M. Philippe Bellec, Mme Patricia Corrèze-Lénée, M. Patrick Lavarde (coordinateur), juillet 2016.*

Le rapport préconise une évolution du système de redevances pour en faire un réel outil de fiscalité environnementale au service de l'objectif de bon état des masses d'eau et de protection de la biodiversité Une telle évolution du système de redevances conditionne, à double titre, ce recentrage des interventions des agences :

- d'une part, pour des raisons d'acceptabilité, afin d'assurer la cohérence entre l'origine des ressources et la nature de leurs emplois et pour sortir d'une logique de « retour » financier dans les interventions des agences (vers les usagers domestiques via le financement du « petit cycle » et vers les grandes agglomérations via les primes).

  En effet, alors que le principe « pollueur-payeur » est présenté comme une des colonnes du temple, la réalité montre que la gouvernance des agences privilégie, dans ses choix, une fiscalité de rendement, au détriment des usagers domestiques. Ainsi, en 2016 :

  - les usagers domestiques acquittaient près de 86 % du produit total des redevances, une quotité qui n'est pas justifiée par la responsabilité de ces usagers en matière de pollutions ;
  - *a contrario*, la contribution du secteur agricole représentait 5,7 % des redevances. Critiqué pour sa modicité par certains interlocuteurs de la mission, ce montant a été contesté par la Fédération nationale des syndicats d'exploitants agricoles (FNSEA)[41].
- d'autre part, pour des raisons d'efficacité, le recentrage des interventions financières des agences supposant une utilisation plus marquée des deux autres outils de la politique de l'eau (réglementation/contrôle et incitations fiscales).

Aussi, tout en ayant recours de manière accrue à l'outil réglementaire (contrôle des usages), les orientations proposées par la mission concernent :

[40] La redevance d'archéologie préventive est due par les personnes projetant d'exécuter des travaux affectant le sous-sol et qui (i) sont soumis à une autorisation ou à une déclaration préalable en application du code de l'urbanisme, ou (ii) donnent lieu à une étude d'impact en application du code de l'environnement, ou (iii) dans les cas des autres travaux d'affouillement, sont soumis à déclaration administrative préalable selon les modalités fixées par décret en Conseil d'État.

[41] Malgré plusieurs demandes, la justification écrite de son analyse n'a pas été fournie à la mission par la FNSEA.

- en contrepartie de l'abandon des primes épuratoires, la rénovation de la redevance pour pollution de l'eau d'origine domestique, qui serait due par les services d'assainissement des collectivités et deviendrait assise sur la quantité de pollution rejetée au milieu, à l'instar de ce qui est pratiqué pour les industriels ;
- la suppression des redevances pour modernisation des réseaux de collecte ;
- l'instauration d'une redevance de solidarité territoriale assise sur le mètre cube d'eau potable ;
- la mise en place d'une redevance assise sur les ventes d'engrais minéraux azotés ;
- l'augmentation des taux de la redevance pour pollutions diffuses agricoles ;
- **la diversification des ressources affectées aux agences pour contribuer au financement de l'extension de leur périmètre d'intervention, dans une logique prévoyant que « *les pressions sur l'eau et la biodiversité paient les interventions pour l'eau et de la biodiversité* ».** Un rapport du CGEDD publié en juillet 2016 a examiné diverses options visant à créer ou renforcer des taxes existantes, assises sur les atteintes à la biodiversité. Après analyse d'une dizaine de possibilités fiscales, ce rapport a préconisé l'instauration d'une ressource assise sur les changements d'affectation des sols, qui portent atteinte au patrimoine naturel et à la biodiversité, reposant sur la mise en œuvre, soit d'une taxe additionnelle à une taxe existante, dont le produit serait affecté aux agences, soit d'une taxe nouvelle[42]. Elle avait retenu un objectif de recette de 100 à 150 M€, qui s'avère du même ordre de grandeur que la contribution complémentaire des agences instaurée en loi de finances pour 2018.

  La recommandation n°10 propose d'instaurer à produit total constant pour les agence de l'eau, une redevance assise sur les changements d'affectation des sols portant atteinte au patrimoine naturel et à la biodiversité pour un montant compris entre 100 et 150 M€ permettant de contribuer au financement de l'extension du périmètre d'intervention des agences de l'eau à la biodiversité et de limiter les redevances pour pollution de l'eau d'origine domestique et de modernisation des réseaux de collecte. Cette diversification des ressources affectées aux agences de l'eau contribuerait, à produit total constant, au financement de l'extension du périmètre d'intervention des agences de l'eau à la biodiversité. Toutes les interventions financières au titre de la politique de l'eau et de la biodiversité seraient réservées aux agences de l'eau, qui deviendraient ainsi des « agences de l'eau et de la biodiversité » ; pour éviter des créations inutiles d'emplois, elles feraient appel, en tant que de besoin, aux équipes des autres opérateurs pour l'analyse des dossiers. Leurs conseils d'administration seraient adaptés à cette extension de leurs responsabilités, de même que leur financement.

2.4. Les travaux du groupe financement du CNB

Les travaux du Groupe de travail du CNB de 2020 sur le financement de la SNAP ont conclu dans le même sens en privilégiant deux pistes pour la fiscalité.

[42] Les six principales pistes envisageables sont présentées dans un encadré de l'annexe IV. Parmi celles-ci, on peut relever : la création d'une taxe sur les surfaces artificialisées ; la création d'une taxe assise sur les autorisations pour des installations, ouvrages, travaux et activités entraînant un rejet d'eaux pluviales, ayant un impact sur une zone humide ou soustrayant une surface à l'expansion des crues en lit majeur des cours d'eau ; une taxe additionnelle à la taxe d'aménagement affectée aux conseils départementaux ; une taxe additionnelle à la taxe sur le foncier bâti ; une taxe additionnelle à la redevance d'archéologie préventive pour la réalisation des aménagements et ouvrages qui doivent être précédés d'une étude d'impact.

Dès 2019, le Comité national de la biodiversité (CNB[43]) avait, dans le cadre de sa commission spécialisée « aires et espèces protégées », constitué un groupe de travail dédié à leur financement. Un atelier s'est également déroulé lors du colloque de lancement de l'élaboration de la SNAP à Biarritz. Dans la poursuite de ces travaux préparatoires en 2020, le financement des aires protégées a été examiné de façon précise par un groupe de travail spécifique du CNB composé de ses membres et des têtes de réseau des aires protégées. Les gestionnaires y ont produit des éléments pour évaluer leurs besoins financiers.

Les conclusions du groupe sont principalement les suivantes :

- il conviendrait de procéder à un « véritable changement de paradigme » : la nature est un investissement collectif :
  - qui doit disposer d'une fiscalité affectée *:*
    - *en créant de nouvelles redevances des agences de l'eau associées à un relèvement du plafond des agences*. Un arbitrage serait à rendre entre l'augmentation de ces redevances et celle du budget général (113),

[43] Créé par la loi n° 2016-1087 du 8 août 2016 relative à la reconquête de la biodiversité, de la nature et des paysages et installé le 23 mars 2017, le Comité national de la biodiversité (CNB) est l'instance d'information, d'échanges et de consultation sur les questions stratégiques liées à la biodiversité. Présidé par la ministre de la transition écologique, il est composé d'au moins 120 et d'au plus 150 membres répartis en 9 collèges, représentant les : collectivités territoriales et de leurs groupements ; établissements publics nationaux œuvrant dans le champ de la biodiversité ; organismes socio-professionnels concernés ; propriétaires fonciers ; usagers de la nature ; associations, organismes ou fondations œuvrant pour la préservation de la biodiversité ; gestionnaires d'espaces naturels ; scientifiques ou de représentants d'organismes de recherche ; personnalités qualifiées.

- en s'assurant de l'utilisation effective des recettes de la taxe d'aménagement par les départements sur les politiques en faveur des espaces naturels et de la biodiversité[44], en envisageant la possibilité d'élargir le champ de l'affectation[45] et l'assiette aux régions ;

- il faudrait mettre fin aux fiscalités et subventions nocives à la biodiversité notamment en faisant évoluer l'impôt sur la fortune immobilière et la taxe foncière sur les propriétés non bâties, compte tenu notamment du régime des exonérations.

2.5. Le rapport IGF CGEDD de 2020 sur la taxe d'aménagement

Le rapport IGF CGEDD de 2020 sur le transfert de la liquidation de la taxe d'aménagement à la DGFIP portait sur les conditions de mise en œuvre du transfert de la liquidation de la taxe d'aménagement des DDT vers la DGFiP, décidée par le Premier Ministre par circulaire du 12 juin 2019. En principe recouvrée 12 mois après la délivrance de l'autorisation d'urbanisme (et 24 mois après pour la deuxième échéance au-dessus de 1500€), cette taxe génère un produit annuel d'1,7 Mds€ dont 1,1 Mds pour les communes, 540 M€ pour les départements et 51 M€ pour la région Ile de France.

La commande demandait aussi que la mission explore les modifications du régime actuel de la taxe d'aménagement pour prendre en compte la lutte contre l'étalement urbain.

2.5.1. La mobilisation de la taxe d'aménagement est évoquée au titre des leviers visant à réduire l'artificialisation et encourager la densification

La mobilisation de la taxe d'aménagement comme outil fiscal de lutte contre l'artificialisation des sols est notamment identifiée comme l'un des « instruments économiques incitatifs pour le déploiement des alternatives à l'artificialisation », par le CEV, dans le dernier chapitre de son rapport relatif aux instruments incitatifs pour la maîtrise de l'artificialisation des sols[46].

L'artificialisation induit une perte de services écosystémiques (services rendus par la nature). Les travaux existants, synthétisés notamment par le comité pour l'économie verte dans son rapport « Les instruments incitatifs pour la maîtrise de l'artificialisation des sols -2019 »[47], le CEV précise p. 70 : « Concrètement, ces instruments incitatifs sont : les paiements pour services environnementaux (sous forme de prix, par une mesure agro-environnementale par exemple, de contrats ou obligations réelles - servitudes civiles) ; et les écotaxes ou marchés de droits, ceux-ci pouvant être associés à un service précis (ex. puits de carbone) ou assis plus globalement sur le processus d'artificialisation, **comme cela serait le cas pour une composante artificialisation dans la taxe d'aménagement** ou la mise en œuvre de marchés de droits à construire. »

---

[44] Selon un rapport du gouvernement à l'assemblée nationale (DHUP) de 2019, les départements français ont perçu 3 Mds€ de recettes et effectué 2,7 Mds€ dépenses, de 2001 à 2015. Au final, il resterait 300 M€ de recettes non employées à ce jour au titre de la politique espaces naturels sensibles, mais à d'autres usages.

[45] L'article L331-3 a ainsi été complété au I afin d'élargir le champ de la taxe d'aménagement à la renaturation : « l) *Pour l'acquisition de terrains nus, bâtis ou aménagés et de gisements artificialisés en vue d'y réaliser des travaux de transformation et, le cas échéant, de dépollution, d'entretien et d'aménagement pour leur conversion en espaces naturels par un département, une commune, un établissement public de coopération intercommunale ou un opérateur public, notamment le Conservatoire de l'espace littoral et des rivages lacustres, les établissements publics fonciers ou l'agence des espaces verts de la région d'Île-de-France. »* (LFI 2021).

[46] CEV – les instruments incitatifs pour la maîtrise de l'artificialisation des sols, Op. cit.

[47] Ibid

PUBLIÉ

L'idée de travailler sur la TAM pour en faire un outil fiscal de lutte contre l'artificialisation n'est pas nouvelle.

Le rapport du Centre d'analyse stratégique de 2012[48] donne une première liste de propositions, régulièrement reprises ou citées, notamment par les travaux du Comité pour une économie verte (CEV) et France Stratégie.

Ces propositions portent sur la réduction ou la suppression d'abattements et exonérations d'assiette de la TA, considérés par les auteurs de ces rapports comme encourageant les aménagements extensifs, consommateurs de foncier.

Un rapport récent de France Stratégie[49] complète ces propositions, notamment par la proposition d'ajouter une composante « artificialisation » à la TA, affectée au financement d'opération de renaturation et de densification du foncier bâti existant. Enfin, le Comité pour l'économie verte reprend ces propositions dans divers avis et rapports :

- avis du 16 juillet 2015 « fiscalité et artificialisation des sols »[50], 2015 ;
- comment construire la fiscalité environnementale écologique pour le quinquennat et après 2022[51] ;
- les enjeux de l'artificialisation des sols : diagnostic[52], 2019 ;
- les instruments incitatifs pour la maîtrise de l'artificialisation des sols[53], 2019.

Dans ce dernier rapport, le CEV propose aussi d'utiliser la taxe d'aménagement pour instaurer un bonus-malus responsabilisant aux coûts de l'artificialisation, articulé avec un dispositif de quotas échangeables. Ce mécanisme géré sur une base régionale comporterait deux étages :

- création d'une composante « artificialisation » à la taxe, sur la base d'indicateurs d'artificialisation à préciser ;
- utilisation de la recette visant à assurer la neutralité du dispositif sur le coût du logement neuf, par le financement d'opérations en renouvellement urbain.

Le CEV indique dans son avis du 16 juillet 2015 que les suppressions d'exonération et les autres évolutions devront *« faire préalablement l'objet d'une analyse de ses incidences budgétaires, économiques et sociales, pour éviter qu'elle contrarie d'autres objectifs, notamment ceux répondant aux exigences de l'article L. 110 du code de l'urbanisme. »*

---

48 « Les aides publiques dommageables à la biodiversité », rapport de la mission présidée par Guillaume Sainteny, La Documentation Française, Rapport et documents du Centre d'analyse stratégique n° 43, 2012, 375 p. et annexes.

49 « Objectif « zéro artificialisation nette » : quels leviers pour protéger les sols ? » Rapport au ministre de la Transition écologique et solidaire, au ministre de la Cohésion des territoires et des Relations avec les collectivités territoriales et au ministre chargé de la Ville et du logement, France Stratégie, juillet 2019, 49 p.

50 Avis du CEV du 16 juillet 2015 « Fiscalité et artificialisation des sols », 2015, 15 p.

51 Peyrol B., Bureau D., « Comment construire la fiscalité environnementale écologique pour le quinquennat et après 2022 », Comité pour l'économie verte, 2018, 39 p. et annexes.

52 Loisier A., Petel A.L., « Les enjeux de l'artificialisation des sols : diagnostic », Comité pour l'économie verte, 2019, 34 p. et annexes.

53 Loisier A., Petel A.L., Les instruments incitatifs pour la maîtrise de l'artificialisation des sols, rapport du groupe de travail, Comité pour l'économie verte, 2019, 75 p. et annexes.

2.5.2. Les propositions d'évolution de la taxe ont été évaluées selon une méthodologie harmonisée

2.5.2.1. La grille d'évaluation inspirée des travaux du Comité d'évaluation des dépenses fiscales en 2011

L'évaluation des propositions exige de les examiner au regard de leurs impacts environnementaux, financiers et sociaux. Le comité d'évaluation des dépenses fiscales et des niches sociales, mis en place en 2011 à la demande du premier ministre[54], a élaboré une méthode pour évaluer sur une base commune des dispositifs fiscaux et sociaux très disparates dans leur nature, leur importance financière et leur complexité technique que la mission a adaptée à la marge.

Tableau 8 : grille d'analyse des modifications de la taxe d'aménagement, en rapport avec la grille du comité d'évaluation des dispenses fiscales.

	Grille du comité d'évaluation de la dépense fiscale	Adaptation pour examiner les évolutions de la taxe d'aménagement
	Identité de la dépense	**Identité de la proposition**
1.1	Description juridique et technique	Description juridique et technique
1.2	Historique du dispositif	Origine et motivation affichée par les promoteurs de la mesure
1.3	Recensement des autres dispositifs et/ou dépenses budgétaires concourant au même objectif	**Autres dispositifs et/ou dépenses budgétaires concourant au même objectif**
	Chiffrage de la mesure et identification des bénéficiaires	
2.1	Norme fiscale de référence par rapport à laquelle est effectué le chiffrage	Pour toutes les mesures, réglementation en vigueur à la date de l'analyse
2.2	Évaluation du coût de la mesure	Évaluation du montant de la mesure (augmentation ou réduction du produit de la taxe, montant dont l'affectation est modifiée…)
2.3	Analyse des modalités de chiffrage	Analyse des modalités de chiffrage
2.4	Nombre et caractéristiques des bénéficiaires	Nombre et caractéristiques des pétitionnaires impactés
	Évaluation	
	Les éléments d'évaluation dépendent des données à disposition du service évaluateur, des objectifs et des caractéristiques propres au dispositif. Parmi ces éléments, on peut relever les axes de recherches qui suivent.	

[54] Rapport du comité d'évaluation des dépenses fiscales et des niches sociales, présidé par Henri Guillaume, juin 2011,

PUBLIÉ

	Grille du comité d'évaluation de la dépense fiscale	Adaptation pour examiner les évolutions de la taxe d'aménagement
3.1	Taux de recours au dispositif	Nombre d'autorisations d'urbanisme taxables concernées.
3.2	Atteinte des objectifs, notamment : ciblage du dispositif, capacité du dispositif à exercer l'effet incitatif recherché, capacité du dispositif à produire l'effet économique indirect escompté, capacité du dispositif à exercer l'effet redistributif recherché	Ciblage de la mesure sur des projets générateurs d'artificialisation, surfaces concernées, capacité de la mesure à induire l'évolution des comportements recherchée ou à générer les recettes attendues.
3.3	Nécessité et proportionnalité du dispositif	Adéquation de la proposition avec l'objectif poursuivi.
3.4a	Impacts : existence de distorsion de concurrence, créations d'inégalités	Impacts sociaux : accès au logement, transferts de la charge fiscale entre catégories de ménages, etc.
3.4b		Impacts économiques : prix des constructions, emploi, etc.
3.4c		**Impacts financiers pour les collectivités (volume global, répartition entre collectivités, prévisibilité des recettes…).**
3.5	Coûts de gestion du dispositif au regard de son coût	Impact des modifications envisagées sur le coût et la complexité des processus de liquidation et de recouvrement, du point de vue du redevable, de l'administration gestionnaire et des collectivités bénéficiaires.
3.6	Niveau de contentieux généré, niveau de surveillance exercé	
3.7	Éléments de comparaison internationale disponible	

Source : Mission.

2.5.2.2. Le périmètre de l'évaluation de 26 propositions recensées

La mission a identifié les propositions portant uniquement sur des évolutions de la taxe d'aménagement, qui ont été recensées en quatre classes :

- suppressions d'exonération ou d'abattement, qu'ils soient généraux ou facultatifs ;
- création de nouvelles exonérations ou de nouveaux abattements ;
- création d'une nouvelle composante de la taxe (assiette, taux…) ;
- propositions d'affectation du produit de la taxe.

Si les trois premières catégories traitent précisément de la mécanique fiscale de la taxe (assiette, détermination de la base taxable, taux, sectorisation…), la dernière traite de l'affectation du produit de la taxe d'aménagement.

PUBLIÉ

La liste est la suivante :

- SUPPRESSIONS D'EXONERATIONS ET D'ABATTEMENTS
  1. Suppression d'exonération : constructions et aménagements destinés à être affectés à un service public ou d'utilité publique
  2. Suppression d'exonération facultative pour les logements sociaux, autres que les logements d'insertion
  3. Suppression d'exonération : locaux d'habitation financés par le prêt à taux zéro (PTZ)
  4. Suppression d'exonération : locaux à usage industriel et artisanal
  5. Suppression d'exonération : commerces de détail d'une surface de vente inférieure à 400 m^2
  6. Suppression d'exonération : immeubles classés parmi les monuments historiques ou inscrits à l'inventaire
  7. Suppression d'exonération : surfaces annexes à usage de stationnement des programmes de logements sociaux locatifs ou en accession
  8. Suppression d'exonération : abris de jardins, pigeonniers et colombiers
  9. Réduction de l'écart de taxation entre les parkings intégrés au bâti et les parkings non intégrés
  10. Suppression de l'abattement sur les 100 premiers m^2 des locaux d'habitation
  11. Suppression de l'abattement obligatoire sur les locaux à usage industriel ou artisanal et leurs annexes, les entrepôts et hangars non ouverts au public, ainsi que les parcs de stationnement couverts, faisant l'objet d'une exploitation commerciale
- EXONERATIONS NOUVELLES
  12. Exonération nouvelle : surélévation d'immeuble existant
  13. Exonération nouvelle : aménagement d'immeuble existant, sans création d'emprise nouvelle
  14. Exonération nouvelle : aires de stationnement en sous-œuvre
  15. Exonération nouvelle : reconstruction sur place, même en l'absence de sinistre, quelles que soient les causes de démolition, pour la surface existant avant démolition
  16. Exonération nouvelle : construction sur un terrain pollué réhabilité
- CRÉATION OU MODIFICATION DES COMPOSANTES DE LA TAXE (ASSIETTE, TAUX…)
  17. Réviser le taux de la taxe d'aménagement afin de mieux internaliser les coûts sur la biodiversité
  18. Introduire un nouveau paramètre dans l'assiette de la taxe, représentatif de la valeur agronomique ou de la capacité de séquestration du CO_2
  19. Introduire dans l'assiette de la taxe le paramètre surface imperméabilisée
  20. Introduire dans l'assiette de la taxe le paramètre « surface du terrain »
  21. Intégrer à la taxe d'aménagement un mécanisme de type bonus-malus responsabilisant aux coûts de l'artificialisation
  22. Augmenter le taux de la taxe pour les opérations très denses
  23. Différencier le taux de la TA entre les terrains non artificialisés et les terrains artificialisés

- PROPOSITION D'AFFECTATION DU PRODUIT DE LA TAXE
  24. Utiliser les recettes de la TA pour financer, en plus des travaux de réseaux etc., le recyclage urbain
  25. Utiliser les recettes de la TA pour financer la renaturation
  26. Utiliser les recettes de la TA pour financer les Agences de l'eau

2.5.2.3. Les résultats de l'évaluation

2.5.2.3.1. Les ordres de grandeur des impacts en termes de volumes financiers des propositions s'étagent dans un rapport de 1 à 100

Les estimations réalisées pour les fiches 1, 3, 5, 8, 10, 11, 20 et 23 mettent en évidence une large fourchette de volumes financiers en jeu. Les ordres de grandeur s'étagent de quelques millions d'euros par an à plusieurs centaines de millions, comme indiqué dans le tableau 4.

Tableau 9 : ordre de grandeur des volumes financiers concernés par les propositions

	Intitulé de la proposition	Ordre de grandeur des volumes financiers concernés[55]
	Suppression d'abattements et d'exonérations facultatifs	
1	Constructions et aménagements destinés à être affectés à un service public ou d'utilité publique[56]	110 à 120 M€
3	Locaux d'habitation financés par le PTZ[57]	2,5 M€
5	Commerces de détail d'une surface de vente inférieure à 400 m^2	19 M€
8	Abris de jardins, pigeonniers et colombiers	5 M€
	Suppression d'abattements et d'exonérations obligatoires	
10	Abattement sur les 100 premiers m^2 des résidences principales[58]	400 M€
11	Locaux à usage industriel ou artisanal et leurs annexes, les entrepôts et hangars non ouverts au public…	125 M€
	Création d'une nouvelle composante de la taxe	
20	Introduire dans l'assiette de la taxe le paramètre « surface de terrain »	260 M€ Sous hypothèse d'une taxe de 1€/m^2
23	Différencier le taux de la TAM entre les terrains non artificialisés et les terrains artificialisés	150 M€ Sous hypothèse d'une taxe de 1€/m^2 artificialisé

Source : Mission.

[55] Il s'agit bien d'ordres de grandeur, évalué en considérant que l'abattement ou l'exonération s'applique systématiquement. Seule la prise en considération de la géographie des communes et départements qui ont effectivement institué les abattements et exonérations considérées permettra une évaluation permettant de fonder une étude d'impact.

[56] Ces constructions et aménagements sont aujourd'hui totalement exonérés.

[57] L'abattement porte, compte tenu des autres dispositifs applicables, sur les surfaces de logement au-delà des 100 premiers mètres carrés.

[58] Cet abattement de 50 % est appliqué à tous les logements.

PUBLIÉ

2.5.2.3.2. Trois propositions ne justifient pas d'approfondissements sur le seul motif de la lutte contre l'artificialisation

Les trois propositions citées ci-après ne paraissent pas justifier d'investigations approfondies au regard des impacts attendus sur l'artificialisation.

Fiche 3 - Suppression d'exonération : locaux d'habitation financés par le PTZ

L'ordre de grandeur de l'abattement est de 2,5 M€, pour un montant moyen par logement concerné de 73 €. Par ailleurs, le rapport IGF – CGEDD « Évaluation du prêt à taux zéro »[59] conclut « La construction financée par le PTZ ne paraît pas avoir d'effets propres pour ce qui concerne la contribution à l'étalement urbain et à l'artificialisation des communes d'implantation » (p. 37). La discussion sur l'opportunité de maintenir ou pas cette possibilité d'exonération au titre de la sobriété foncière n'est donc pas spécifiquement fondée.

Fiche 6 – suppression d'exonération : immeubles classés parmi les monuments historiques ou inscrits à l'inventaire

A priori, ces immeubles sont situés sur des terrains dont l'artificialisation ne fait pas de doute. La suppression de cette exonération n'aurait donc pas d'impact sur l'artificialisation, voire même contribuerait à renchérir des projets de réutilisation ou de densification de bâtiments existants.

Fiche 8 – suppression d'exonération : abris de jardins, pigeonniers et colombiers

L'ordre de grandeur de cette exonération serait de 5 M€, pour 25 000 dossiers par an environ, soit 200 € en moyenne par projet. Les bâtiments concernés sont de petites surfaces (moins de 20 m^2), adossées à un bâtiment principal (typiquement une maison), réalisés à proximité immédiate, donc dans le périmètre du jardin. Or, ces jardins sont considérés comme artificialisés[60].

2.5.2.3.3. Plusieurs propositions recensées reposent sur l'utilisation des taux différentiés par secteur, caractéristique de la taxe d'aménagement qu'il convient donc de conserver pour préserver l'avenir

Différentes caractéristiques de la taxe d'aménagement sont mobilisées par certaines propositions visant à renforcer son rôle en matière de lutte contre l'artificialisation.

En premier lieu, les possibilités offertes aux collectivités locales de fixer des abattements et des exonérations ne sont pas discutées dans leur principe par les rapports qui traitent de l'artificialisation. La discussion porte sur chacun des abattements ou exonération, au regard de son impact présumé sur l'artificialisation. Enfin, de nouvelles exonérations et abattements sont proposés, sans que les formulations et leurs attendus discutent du caractère facultatif (art. L331-9) ou obligatoire (art. L 331-7 et L 331-12) qui devrait être conféré à ces possibilités nouvelles.

Le principe des taux différenciés n'est pas non plus discuté en tant que tel dans les rapports produits depuis 2011 sur la taxe d'aménagement. Par contre, l'idée d'un traitement différencié des projets qui consomment des espaces naturels ou agricoles et ceux qui sont réalisés en densification est plus ou moins explicite dans plusieurs propositions recensées. Il s'agit notamment des propositions suivantes :

---

[59] Op. cit.

[60] La prise en compte dans l'artificialisation des parcs et jardins fait débat, lequel porte sur les espaces verts importants, publics ou privés, distingués des jardins privatifs.

- 16 « exonération nouvelle : construction sur un terrain pollué réhabilité » ;
- « Introduire un nouveau paramètre dans l'assiette de la taxe, représentatif de la valeur agronomique ou de la capacité de séquestration du CO_2 » ;
- 23 « Différencier le taux de la TA entre les terrains non artificialisés et les terrains artificialisés ».

En effet, les paramètres évoqués par les propositions 16 et 18 ne sont pas, sauf cas très particuliers, spécifiques à chaque parcelle et pourraient être portés par un zonage de secteurs appropriés. La notion de taux différencié introduite dans la proposition 23 renvoie, quant à elle, directement au principe des secteurs de taux prévus pour la taxe d'aménagement.

De même, la proposition 22 « augmentation du taux de la taxe pour les opérations très denses » repose implicitement sur la création de secteurs spécifiques, sauf à prévoir un nouveau mécanisme de différenciation.

D'une manière générale, il convient d'avoir en tête le contexte défavorable aux propositions fiscales qui viendraient significativement modifier les ressources des collectivités locales, du fait :

- de la réforme de la fiscalité locale, adoptée en loi de finances initiales pour 2020, qui a donné lieu à des débats difficiles sur le nouveau panier de ressources fiscales de chaque niveau de collectivité ; de ce fait, la DGCL devrait être défavorable aux mesures de transfert de ressources d'un niveau à un autre ;
- de la crise économique induite par la crise sanitaire, qui devrait sensiblement affecter de nombreuses ressources fiscales des collectivités : les droits de mutation à titre onéreux, pour lesquelles est attendu un manque à gagner induit par le gel des transactions immobilières pendant la période de confinement, la taxe de séjour, la contribution sur la valeur ajoutée des entreprises, la taxe sur les surfaces commerciales (qui dépend du chiffre d'affaires des établissements commerciaux), …etc.

2.6. Le rapport IGF CGEDD IGA sur les zones d'éoliennes en mer

Le rapport IGF CGEDD IGAM, sur le statut juridique et fiscal des éoliennes en ZEE qui a proposé de fixer le tarif de la taxe sur les éoliennes en mer en zone économique exclusive à 50% en plus du tarif retenu sur la taxe spéciale sur le domaine public maritime, et d'en affecter le produit via un fonds à quatre types d'usages : la protection de la biodiversité marine, la sécurité et la sûreté maritime, la transformation de la filière pêche et le développement du co-usage[61]. Il s'agit plus à ce stade d'une ressource mobilisable à long terme.

[61] Son rendement (hypothèse de puissance installée de 50 GW en 2050 dont 16 en DPM et 34 en ZEE) serait de 275 M€ pour le DPM et de 100 à 300 M€ en ZEE selon l'option tarifaire retenue.

2.6.1. Le rendement potentiel d'une fiscalité en ZEE, par extrapolation avec la fiscalité applicable en DPM

Dans une étude de 2017[62], l'ADEME calculait, si on suppose le maintien à l'horizon 2050 d'un niveau et d'une forme de fiscalité locale sur les entreprises similaires à l'IFER et à la taxe sur les éoliennes maritimes (TEM), que les recettes fiscales pour les collectivités locales concernées seraient en forte hausse sur la période. D'une enveloppe de plus de 70 M€ en 2015, IFER et TEM pourraient représenter entre 645 M€ (scénario de référence) et 726 M€ (scénario maritime). Une pénétration accrue de l'éolien en mer a un impact limité sur le montant global des recettes, mais voit la part provenant de la TEM passer de 12% à 58%.

La mission a choisi de bâtir plusieurs hypothèses, pour déterminer le montant total des recettes issues de l'activité éolienne maritime au-delà de 2050 (avec une puissance installée de 50 GW). Elle a retenu l'idée que l'éolien posé ne concernera que le DPM (16 GW) et l'éolien flottant la ZEE (34 GW) :

- la première hypothèse reprend le tarif actuel de la TEM en DPM de 17 227 € et l'applique également en ZEE. **Les recettes annuelles se situeraient globalement à 860 M€ à terme selon les projections de la PPE.** Elles représenteraient environ 10 % du prix de production de l'énergie. Elles se répartiraient entre 275 M€ pour le DPM (dont 50 % pour les collectivités territoriales, soit 138 M€, et 35 % pour les pêcheurs, soit 97 M€) et 585 M€ pour la ZEE ;
- la seconde hypothèse distingue le niveau de la TEM en DPM (17 227 € le MW) et en ZEE (8 614 € le MW). Les recettes annuelles se situeraient alors à 275 M€ en DPM, inchangés, **et 293 M€ en ZEE, selon la proposition de la mission ;**
- **la troisième hypothèse s'appuie, pour la taxe en ZEE, sur les deux tarifs existants dans le barème actuel pour les énergies électriques.**

Sur la base de 3 206 € le MWI, les recettes annuelles seraient à terme de 109 M€.

Sur la base de 7 700 € le MWI, les recettes annuelles seraient à terme de 261,8 M€.

Pour autant, les premières recettes ne seront recouvrées qu'en 2023 ou 2024 au mieux en DPM, et ne progresseront qu'au rythme des mises en service des parcs éoliens. Ainsi, sur la base des appels d'offres attribués (3 512 MW) essentiellement en DPM, le montant des prochaines recettes se situera à 60,5 M€, dont 30 M€ pour les collectivités territoriales et 21 M€ pour les pêcheurs.

DGEC et DLF Fixer le montant de la taxe sur les éoliennes maritimes en ZEE soit à un tarif cohérent avec les autres sources d'énergie électriques, soit à 50 % au plus du tarif retenu pour la taxe spéciale sur le domaine public maritime.

2.6.2. La répartition des recettes de la redevance

Il importe désormais de déterminer le besoin de financements annuel pour confirmer le niveau de la taxe en ZEE.

Le rapport du Grenelle de la Mer relatif aux « droits d'usage des mers, financement et fiscalité » du groupe n° 5 piloté par Jean-Michel CHARPIN, inspecteur général des finances, dont l'objet était de définir les instruments susceptibles de financer une gestion soutenable des usages de la mer et du littoral, avait estimé le besoin de financement supplémentaire pour la mise en œuvre de la stratégie nationale pour la mer et le littoral « à 100 M€ pour les seules aires marines protégées, une fois la couverture de 20 % des eaux sous juridiction française atteinte » (estimation du 25 mars 2010).

[62] Filière éolienne française : bilan, prospective et stratégie (synthèse) – septembre 2017.

PUBLIÉ

L'OFB souhaite conserver le bénéfice de l'affectation totale prévue en ZEE par l'article 27 de l'ordonnance de 2016. L'établissement cite de nombreux besoins : sites Natura 2000, recherches avec l'IFREMER (le programme Méditerranée coûte 4 M€), transition écologique des industries marines (avec l'ADEME), dont la pêche. Le rapport sur les aires marines protégées de 2019[63], dont les données sont à actualiser, soulignait l'insuffisance des moyens consacrés à la biodiversité des aires marines protégées (40 M€), à l'origine de la proposition d'affectation prévue par l'ordonnance de 2016. Certains lui contestent ce bénéfice au regard du prisme « aires marines protégées » non généraliste de l'OFB et de son faible investissement au bénéfice de la mer. En tout État de cause, les moyens des aires marines protégées françaises sont un sujet bien identifié *a fortiori* dans le contexte de l'augmentation des superficies protégées[64] au titre de la stratégie nationale pour la biodiversité (SNB), (cf. mission en cours CGEDD n°013910 relative aux moyens des aires protégées françaises).

Cet ordre de grandeur doit aujourd'hui être actualisé pour tenir compte du champ plus vaste des besoins de financements que celui des seules aires marines protégées, sans oublier le lien nécessaire avec l'impact des parcs éoliens sur le milieu maritime. Au total, s'il fallait fournir un ordre de grandeur, les besoins de financement cités sont importants :

- la transformation de la filière pêche sur longue période pourrait être financée par la taxe en DPM, dont les recettes à terme seraient de l'ordre de 97 M€/an ;
- le coût des études en matière de biodiversité, y compris celles relatives aux États des lieux préalables à l'installation des parcs, serait de l'ordre de 10 M€ par an, auxquels s'ajoutent le coût des applications informatiques, des bases de données et de leur maintenance ;
- la protection de la biodiversité en rythme annuel nécessite en mer des moyens humains mais aussi des investissements en navires et matériels importants ;
- la sécurité et la sûreté en mer à la charge de l'État nécessitent également des moyens humains et des matériels.

La mission considère que les **besoins récurrents sont compatibles avec un niveau de recettes de l'ordre de 109 M€ en rythme annuel à terme (tarif de 3 206 € le MWI), mais pourraient être supérieurs en y intégrant les besoins de l'outre-mer.**

Dans tous les cas, une affectation unique du produit de la taxe à la seule thématique de la biodiversité, via l'OFB est incompatible avec la multiplicité des usages. Il ressort des entretiens quelques besoins liés à l'impact de l'activité éolienne en mer, que la mission estime légitimes et qu'elle a regroupé en quatre catégories :

- **la protection de la biodiversité marine** (approfondissement de la connaissance des milieux et mesures de protection de la biodiversité en gestion). Ces besoins primordiaux sont exprimés par les administrations centrales et les acteurs de la biodiversité, et concernent les opérateurs de la recherche (Ifremer, IRD, Cerema) et de la protection de la biodiversité (OFB) ;
- **la sécurité et la sûreté maritime**, assurée principalement en ZEE par l'État, qui mobilise des moyens d'intervention (le financement des moyens d'intervention en mer dont la SNSM, des PAMM, etc.) ;
- **la nécessaire transformation de la filière pêche**, impactée par la réduction de ses zones d'usage, et devant faire face à la décarbonation des activités ;

[63] Bilan 2019 de la stratégie nationale pour la création et la gestion des aires marines protégées – rapport d'évaluation de VINCENT JOLIVET & ANAÏ MANGO (ACTEON) – SYLVIE IRIS (MC2) Juillet 2019.

[64] Avec la stratégie nationale de création d'aires protégées (SCAP), déclinaison de la stratégie nationale pour la biodiversité.

PUBLIÉ

- enfin, **le développement du co-usage** (sa planification et le financement des innovations et de la recherche et développement associées), propre à faciliter une meilleure prise en compte des pratiques des multiples usagers de la mer en ZEE comme en DPM.

Trois options principales sont possibles quant à l'inscription des recettes :

- l'inscription au budget général de l'État des produits de la nouvelle taxe n'offre pas de visibilité quant à la reconnaissance d'une forme de « compensation », et pose la question de l'acceptabilité des parcs éoliens en mer. Cette option gagnerait en crédibilité si elle s'accompagnait de l'annonce d'un plan de soutien en faveur de la mer, accompagné d'un budget équivalent aux recettes de la taxe spéciale, réparti entre les ministères concernés par la mise en œuvre de la politique annoncée, déclinée en actions concrètes chiffrées ;
- l'affectation budgétaire des produits de la taxe à un ou plusieurs acteurs selon les catégories de dépenses programmées, dans l'esprit de ce qui sous-tend la taxe DPM, se heurte ici au caractère évolutif dans le temps des besoins selon les catégories, et donc à une affectation selon un pourcentage figé à tel ou tel opérateur. Elle conduirait, comme la mission le constate pour la taxe en DPM, à des ajustements successifs de répartition, alors même qu'aucune recette n'a encore été encaissée ;
- la création d'un fonds dédié, sur le modèle de celui qui existait pour la taxe DPM, apporterait la souplesse nécessaire, pour peu que la gouvernance soit simple et robuste et son pilotage opérationnel et transparent. Ce scénario correspond aux demandes de la majorité des personnes rencontrées (administrations centrales opérationnelles en tête). Seul un fonds dédié aux activités maritimes pouvant être alimenté de façon pérenne et à long terme, piloté par une gouvernance interministérielle (DAM, DEB, DPMA, DB...) serait de nature à fournir au « secteur maritime » une capacité d'action que ces ministères n'ont pas alors même que les développements de l'économie maritime sont exponentiels et les besoins de régulation en conséquence.

La mission a exclu la création d'un compte d'affectation spéciale car les conditions de mise en œuvre ne sont pas remplies. La LOLF oblige à ce qu'il y ait une "relation directe, par nature" entre la recette et la dépense (exemple du bonus / malus pour les véhicules, avec un déséquilibre constant entre les deux). Par ailleurs, la Cour des comptes proposait, dans ses notes d'analyse de l'exécution budgétaire (NEB) portant sur 2019, le recentrage, la fusion ou la suppression de budgets annexes et de comptes spéciaux dès lors que la nature des dépenses ne nécessite pas de dérogation aux règles budgétaires et comptables de droit commun. La loi de finances pour 2020 a constitué une étape dans le mouvement de réintégration de comptes spéciaux dans le budget général de l'État. Cette évolution s'est poursuivie en 2021 : la loi de finances pour 2020 a effectivement réintégré dans le budget de l'État, à partir du 1er janvier 2021, le compte d'affectation spéciale Transition énergétique dans le prolongement des analyses de la Cour.

La mission recommande donc la création d'un fonds sans personnalité juridique dédié aux dépenses consécutives à l'impact des parcs éoliens en ZEE sur le secteur maritime, financé par l'affectation des recettes de la taxe spéciale sur la production et le transport d'énergie en ZEE.

La mission a conscience que l'affectation d'une taxe d'une part, la création d'un fonds sans personnalité juridique d'autre part doivent, selon les recommandations de la Cour des comptes et du Conseil des prélèvements obligatoires (CPO), rester des exceptions. Dérogatoire au principe budgétaire d'universalité, la fiscalité affectée présente néanmoins, selon le Conseil des prélèvements obligatoires, quatre caractéristiques : elle est soit une imposition de toutes natures, soit une contribution rendue obligatoire par un acte législatif ou réglementaire ; elle est affectée à une entité, dotée ou non de la personnalité morale, et non directement au budget général de l'État ; elle finance une mission d'intérêt général ; sa suppression ou son remplacement par une dotation budgétaire sont possibles. En 2019, on comptait 293 taxes affectées pour un rendement total de 276 Md€.

PUBLIÉ

Ces constats ont conduit en 2018[65] le Conseil des prélèvements obligatoires à préconiser un meilleur encadrement des taxes affectées. Le Conseil soulignait que « la dérogation au principe d'universalité que constitue l'affectation d'une taxe à un opérateur ne se justifie que si elle est fondée sur un motif d'utilité et d'efficacité qui doit pouvoir être démontré et encadré ». Le Conseil citait l'établissement d'un **lien entre les ressources affectées et l'activité ainsi financée de l'entité, afin notamment d'améliorer l'acceptabilité de l'imposition.**

La mission constate d'une part que l'acceptabilité du développement des éoliennes en mer en ZEE comme en DPM passe par la création d'une taxe, pour autant d'autre part qu'elle soit affectée en contrepartie à la compensation des impacts des parcs éoliens concernés. S'agissant de la création d'un fonds sans personnalité juridique (FSPJ)[66], si leur recours est par principe proscrit par la Cour des comptes, c'est davantage l'absence de transparence vis-à-vis du Parlement qui est critiquée[67] . Pour renforcer l'unité et l'universalité du budget de l'État, la Cour propose ainsi de compléter le champ des missions budgétaires, en ajoutant aux crédits budgétaires l'ensemble des moyens concourant au financement des politiques publiques, et de conduire une revue systématique des dispositifs de financement dérogatoires pour évaluer leur efficience et leur nécessité[68]. La gestion du Fonds de prévention des risques naturels majeurs (FNPRN), dit « Fonds Barnier », créé par la loi n° 95-101 du 2 février 1995 relative au renforcement de la protection de l'environnement s'est ainsi accompagnée d'un rapport annuel annexé au projet de loi de finances, permettant d'améliorer l'information du Parlement.

Il semble donc possible de créer un fonds sans personnalité juridique dont les ressources proviendraient pour la ZEE d'une taxe affectée. Ce fut d'ailleurs le cas lors de la création de la taxe sur les éoliennes maritimes en DPM, qui s'est accompagnée de celle d'un fonds national de compensation de l'énergie éolienne en mer, aujourd'hui abrogé, compte tenu de l'affectation expresse d'un pourcentage fixe à chacun des bénéficiaires désignés, rendant le passage par un fonds inutile.

2.7. Le rapport Rebsamen

En ce qui concerne la fusion et la réévaluation des taxes sur les terrains nus devenus constructibles, le principe d'une taxation a été écarté pour l'instant dans le cadre des conférences fiscales. Toutefois, le sujet est réapparu dans les projets de rapport de la commission Rebsamen, avec toutefois une échéance à 2023, et sans arbitrage à ce stade de Matignon.

Le rapport Rebsamen n'évoque aucune taxe pour lutter contre l'artificialisation des sols. Ces travaux s'inscrivent dans le cadre du « zéro artificialisation nette » (ZAN) en 2050, consacré par la loi climat et résilience et qui s'appuie plutôt sur des interdictions que sur des taxes. Le rapport Rebsamen énonce différentes recommandations pour densifier les espaces déjà artificialisés.

---

[65] Conseil des prélèvements obligatoires, Les taxes affectées : un instrument à mieux encadrer, 2018.

[66] Les fonds sans personnalité juridique, dits "FSPJ", sont des véhicules financiers contrôlés par l'État, mais gérés par des tiers. Souvent créés par la loi, ils reçoivent des moyens financiers qui sont fréquemment des recettes affectées et permettent à l'État de "sanctuariser" les dépenses pour certaines politiques publiques.

[67] Selon la Cour des comptes, 154 fonds ont ainsi été créés dans les champs de quasiment tous les ministères : fonds d'accompagnement vers le logement, fonds national pour la société numérique, fonds de la gestion des risques en agriculture…45 % d'entre eux ayant été créés par une loi, 10 % par décret, les autres par une simple convention avec l'établissement gestionnaire. La CDC, la BPI et la CCR gèrent à elles seules 86 % des fonds.

[68] Finances publiques : pour une réforme du cadre organique et de la gouvernance, Cour des comptes, 18/11/2020.

3. Les développements récents

Sur les deux à trois dernières années, plusieurs tentatives ont eu lieu pour faire évoluer la fiscalité en faveur de l'environnement.

3.1. Utiliser les recettes de la taxe d'aménagement pour financer la renaturation

France Stratégie a proposé d'ajouter une composante « artificialisation » à la taxe d'aménagement (cf. fiches 17 à 21), dont le produit serait affecté à un dispositif national de financement des opérations de renaturation des sols et de densification du foncier bâti existant. Le rapport de France Stratégie ne donne pas d'orientation sur la forme et la gestion de ce dispositif en dehors de la mention d'un dispositif à échelle nationale.

Selon le rapport France Stratégie de juillet 2019[69], **« à défaut *(de mise en place d'un marché des droits à artificialisation)*** financer la renaturation en ajoutant une composante « artificialisation » à la taxe d'aménagement et en en reversant les recettes pour financer les opérations de renaturation des sols et de densification du foncier bâti existant. Ce système serait mis en œuvre à une échelle nationale afin que les montants des composantes « artificialisation » et « aménagement » soient relativement stables dans le temps, et puissent être bien intégrés par les agents dans leurs choix d'aménagements **».**

Il s'agirait ici d'évaluer le versant « proposition d'usage du produit de la taxe » (pour l'évaluation du versant « surtaxation » voir les fiches idoines). Une telle évaluation, qui devrait également prendre en compte l'existence de divers autres dispositifs de financement des objets visés, n'entrait pas dans le champ de la présente mission. Cette remarque s'applique à toutes les propositions recensées qui portent sur des mesures d'affectation des recettes supplémentaires éventuelles qui seraient issues d'une forme de surtaxation de l'artificialisation.

3.2. Utiliser les recettes d'une composante nouvelle de la taxe d'aménagement taxant l'artificialisation pour financer les agences de l'eau

Les recettes additionnelles de taxe d'aménagement qui seraient issues d'une composante nouvelle supplémentaire taxant, d'une manière ou d'une autre, l'artificialisation, constituerait, selon cette proposition, un financement à destination des Agences de l'eau au titre de l'extension de leurs missions d'intervention à la biodiversité et aux milieux marins.

Cette proposition sera discutée dans le cadre du groupe de travail du CEV « redevances de l'eau » qui vient de démarrer ses travaux, sous la direction de C. Jerretie et A. Richard.

Pour son origine, on peut en trouver des éléments dans les travaux suivants.

Le rapport IGF – CGEDD « L'avenir des opérateurs de l'eau et de la biodiversité »**70** recherche des recettes nouvelles pour financer les opérateurs de l'eau et de la biodiversité, pour un montant de 100 à 150 M€. La proposition 10 de l'annexe IV « analyse des financements et des interventions des agences de l'eau » est ainsi formulée :

[69] Fosse J., Objectif « zéro artificialisation nette » : quels leviers pour protéger les sols ? », France Stratégie, Paris, juillet 2019, 59 p.

[70] Rapport IGF – CGEDD « L'avenir des opérateurs de l'eau et de la biodiversité », avril 2018, 27 pages + annexes.

« Proposition n° 10 : À produit total constant pour les agences de l'eau (souligné par la présente mission), instaurer une redevance assise sur les changements d'affectation des sols portant atteinte au patrimoine naturel et à la biodiversité, pour un montant total compris entre 100 et 150 M€, permettant de contribuer au financement de l'extension du périmètre d'intervention des agences de l'eau à la biodiversité et de diminuer les redevances pour pollution de l'eau d'origine domestique et modernisation des réseaux de collecte. »

Un encadré analyse six solutions possibles. Le texte relatif à la taxe d'aménagement est le suivant (p. 52 de l'annexe IV) :

« Dans son rapport de juillet 2016**71**, le CGEDD préconisait d'avoir, de préférence, recours à une taxe additionnelle à une taxe existante, ce qui évite de créer une nouvelle taxe et facilite le recouvrement.

Les deux premières pistes proposées ci-après présentent de nombreux avantages : (i) elles sont techniquement faciles à mettre en œuvre, (ii) leur assiette est clairement définie, (iii) elles n'engendrent pas de coût de collecte supplémentaire, (iv) leur impact économique est réduit. Si elles s'imputent sur l'usager final, elles ont néanmoins un impact indirect sur les marges de manœuvre des collectivités en matière de fiscalité locale. La troisième piste est une alternative pour contourner cette difficulté.

▪ *Une taxe additionnelle à la taxe d'aménagement*

Le taux moyen actuel de la part départementale de la taxe d'aménagement[79] affectée aux conseils départementaux est de 1,8 % pour un plafond fixé par la loi à 2,5 %. L'instauration d'une taxe additionnelle de 0,5 % permettrait en moyenne de rester en-deçà du plafond voulu par le législateur. Le recouvrement resterait assuré par la DGFIP, après liquidation par les DDT. Sur la base des derniers montants liquidés connus, le produit attendu serait de l'ordre de 150 M€, ce qui correspond au besoin de financement escompté. […]»

Le rapport du CGEDD de juillet 2016, cité, formulait ainsi sa recommandation (p. 67) :
« *9 - Recommandation à la DGALN : Diminuer le plafond de la part départementale de la taxe d'aménagement et ouvrir la possibilité aux conseils régionaux d'instituer une part régionale équivalente à cette réduction pour contribuer au financement de leurs actions au bénéfice de la biodiversité.* »

Il s'agirait ici d'évaluer le versant « proposition d'usage du produit de la taxe » (pour l'évaluation du versant « surtaxation » voir les fiches idoines). Une telle évaluation, qui devrait également prendre en compte l'existence de divers autres dispositifs de financement des objets visés, n'entrait pas dans le champ de la présente mission. Cette remarque s'applique à toutes les propositions recensées qui portent sur des mesures d'affectation des recettes supplémentaires éventuelles qui seraient issues d'une forme de surtaxation de l'artificialisation.

[71] Rapport du CGEDD 010447-01 « Proposition de scénarios de financement des politiques publiques de préservation des ressources en eau, de la biodiversité et des milieux marins », juillet 2016, 86 p. + annexes.

3.3. Les évolutions en PLF 2021

Quelques constats préliminaires peuvent être énoncés :

- De multiples taxes ont un effet sur l'immobilier et le foncier, pour un produit global estimé à plus de 65 Md€[72], et peuvent donc éventuellement être adaptées pour encourager la densification et une utilisation sobre du foncier.[73]
- L'une des causes de l'artificialisation est le différentiel de coût global entre une opération construite sur un terrain nu et une opération en réhabilitation/reconstruction. Ce différentiel apparaît si substantiel que, de manière générale, il ne pourra être compensé que partiellement par la fiscalité. Il existe cependant des situations dans lesquelles la fiscalité peut avoir un réel effet déclencheur.
- Une attention particulière doit être portée au niveau de collectivité territoriale qui dispose du pouvoir de fixer les taux et les éventuelles exonérations des taxes locales. Dans un contexte de compétition territoriale, certaines collectivités locales peuvent choisir, pour les taxes désincitant à l'artificialisation, des taux très faibles afin d'attirer des investissements par ailleurs fortement artificialisants ; *a contrario*, d'autres collectivités peuvent avoir intérêt à encourager par d'autres biais des opérations artificialisantes fortement taxées dans le but d'augmenter leurs recettes. Ainsi, toute modulation d'une taxe locale visant à renchérir la fiscalité sur les opérations artificialisantes peut avoir des effets pervers ; le risque existe particulièrement pour les taxes dont les recettes vont aux communes et intercommunalités, qui possèdent la majorité des compétences en matière d'urbanisme. Ces incitations devront être prises en compte et, le cas échéant, conduire à identifier un affectataire différent des taxes concernées. Néanmoins, la réforme de la fiscalité locale étant très récente, il conviendra de limiter et cibler les modifications sur ce champ, et de ne pas remettre en cause l'équilibre trouvé.

Dans la mesure où les densités et les emprises au sol des nouvelles constructions résultent à la fois des choix des porteurs de projet et de ceux des élus locaux à travers notamment les règlements d'urbanisme locaux, deux types de mesures semblent possibles :

- Renchérir les opérations artificialisantes et limiter les phénomènes de spéculation foncière, ou à l'inverse réduire les frais sur les opérations « sobres » en foncier (denses ou en réhabilitation), afin d'inciter les porteurs de projet à la densité.
- Inciter les collectivités locales à la densité, via un soutien financier aux « maires densificateurs ».

Les phénomènes de spéculation foncière peuvent d'une part, renchérir le coût de la recomposition urbaine en zone tendue ou en centre-ville, et, d'autre part, inciter à rendre constructible des zones naturelles, agricoles et forestières (NAF). Ils doivent donc être appréhendés au titre de la lutte contre l'artificialisation.

3.3.1. Les recommandations du Comité pour l'économie verte

Une réunion inter-services a été conduite en mars 2020 sur la fiscalité de l'artificialisation (à la suite des premières recommandations du Comité de l'économie verte relatives aux instruments incitatifs pour la maîtrise de l'artificialisation des sols.

---

[72] Rapport de Dominique Figeat sur la mobilisation du foncier privé en faveur du logement, 2016.

[73] Cf. en annexe 1 un tableau synthétique sur les taxes les plus fréquemment mentionnées dans les récents rapports sur la sobriété foncière. Guillaume Sainteny (*La fiscalité peut-elle contribuer à l'artificialisation des sols ?,* revue responsabilité et environnement, 2018) recense 29 taxes relatives à l'artificial.isation.

La recommandation n°5 prévoyait d'introduire une modulation de la taxe d'aménagement fonctionnant comme un mécanisme de type bonus-malus et plus généralement d'orienter l'aménagement dans un sens compatible avec les objectifs fixés dans les SRADDET, décourageant notamment le mitage et favorisant le renouvellement urbain.

Plus précisément, ce mécanisme consisterait à :

- Créer une composante « artificialisation » (tarification des coûts externes) à la taxe d'aménagement assise sur les indicateurs d'artificialisation qui seront définis par ailleurs dans le cadre du plan biodiversité ;

- Utiliser sa recette pour assurer la neutralité du dispositif sur le coût du logement neuf ou favoriser le renouvellement urbain. Les versements de cette « prime d'aménagement durable » seraient couverts par l'entièreté des recettes issues de la composante « artificialisation »

- Construire ce dispositif de manière à assurer de la visibilité aux acteurs de l'aménagement sur le montant de ces deux composantes. Ainsi, le choix de l'échelle régionale rendrait possible le versement simultané de la composante artificialisation et de la prime, au moment de la réalisation de l'aménagement.

Ce dispositif devra s'appuyer à terme sur l'évaluation et les cartographies des services écosystémiques évoqués supra, de sorte à intégrer la qualité des sols considérés et de leurs services rendus, afin de ne pas se limiter à une vision quantitative d'un m^2rendu pour un m^2 artificialisé, et de limiter les coûts induits par l'artificialisation pour la collectivité.

3.3.2. Les échanges interministériels et les résultats en PLF 2021

Les débats ont porté sur la façon d'intégrer la dimension artificialisation dans la taxe d'aménagement et de favoriser la sobriété foncière. De nombreuses propositions ont été formulées, en particulier dans les rapports du Comité pour l'économie verte (CEV) et de France Stratégie, pour ajuster la taxe d'aménagement en faveur de la sobriété foncière. Le tableau ci-dessous synthétise les principales taxes mentionnées dans des rapports récents (France Stratégie, CEV) comme étant modulables afin de lutter contre l'artificialisation des sols.

Annexe VIII

Tableau 10 : Principales taxes mentionnées dans les rapports relatifs à la sobriété foncière

Taxe	Bénéficiaires	Description	Recettes (en M€)
Taxe d'aménagement	Communes/EPCI, Départements, Région IDF (fiscalité indirecte)	Taxe portant sur toute opération de construction soumise à autorisation/permis.	1,7 Md€ prévus en 2020, (1 086 part communale/EPCI, 572 part départementale, 58 part régionale)
Taxe de publicité foncière sur les mutations à titre onéreux	Départements (fiscalité indirecte)	Taxe portant sur les mutations de propriété à titre onéreux.	11 400 M€ en 2018
Taxes additionnelles aux droits d'enregistrement	Communes, Départements (fiscalité indirecte)	Taxe portant sur les mutations de propriété à titre onéreux.	2 800 M€ pour la taxe additionnelle communale, 137 M€ pour la taxe additionnelle départementale en 2018
Taxe sur la cession à titre onéreux des terrains nus rendus constructibles	Communes (Art. 1529 du CGI)	1. Taxe portant sur les plus-values de cession de terrains, rendus constructibles du fait de leur classement dans le document d'urbanisme local.	37 M€ en 2017, non renseigné en 2018
	ASP - Agence de services et de paiement (art 1605 nonies du CGI)		24 M€ en 2018
Taxe sur les surfaces commerciales (Tascom)	Communes (fiscalité directe)	Taxe portant sur l'exploitation d'un établissement commercial d'une surface importante.	774 M€ en 2018
Taxe sur les friches commerciales	Communes/EPCI (fiscalité indirecte)	Taxe portant sur propriété d'un local n'étant plus affecté à une activité depuis au moins 1 an. L'assiette est la valeur locative. Facultative, sur décision locale.	76 M€ en 2018
Taxe sur les logements vacants (TLV et THLV)	ANAH – et budget général	Taxe portant sur la propriété d'un logement inoccupé depuis au moins 1 an. L'assiette est la valeur locative. Obligatoire dans les zones tendues, facultative en dehors.	94 M€ en 2018, dont 61 M€ versé au profit de l'ANAH
Versement pour sous-densité	Communes/EPCI (fiscalité indirecte)	Taxe s'ajoutant à la taxe d'aménagement. Facultative, sur décision locale.	0,06 M€ en 2018

Source : Note DEB.

PUBLIÉ

Tableau 11 : Ordre de grandeur des volumes financiers concernés par certaines propositions

	Intitulé de la proposition	Ordre de grandeur des volumes financiers concernés
	Suppression d'abattements et d'exonérations facultatifs de TA	
1	Constructions et aménagements destinés à être affectés à un service public ou d'utilité publique	110 à 120 M€
3	Locaux d'habitation financés par le PTZ	2,5 M€
5	Commerces de détail d'une surface de vente inférieure à 400 m^2	19 M€
8	Abris de jardins, pigeonniers et colombiers	5 M€
	Suppression d'abattements et d'exonérations obligatoires	
10	Abattement sur les 100 premiers m^2 des résidences principales[45]	*400 M€ (Chiffre à confirmer, la fiche annexée au rapport faisant état d'un montant de 275 M€)*
11	Locaux à usage industriel ou artisanal et leurs annexes, les entrepôts et hangars non ouverts au public…	125 M€
	Création d'une nouvelle composante de la taxe	
20	Introduire dans l'assiette de la taxe le paramètre « surface de terrain »	260 M€ Sous hypothèse d'une taxe de 1€/m^2
23	Différencier le taux de la TAM entre les terrains non artificialisés et les terrains artificialisés	150 M€ Sous hypothèse d'une taxe de 1€/m^2 artificialisé

Source : Note DEB.

Les ministères MTES et MCTRCT avaient identifié quatre pistes de travail :

- Une **première orientation** consisterait à ajouter une nouvelle affectation à la part départementale de la TA destinée aux espaces naturels sensibles (ENS) et de permettre aux départements de consacrer une part de cette taxe à la renaturation d'espaces urbains. Il s'agirait donc d'élargir par la loi le champ de l'affectation de la taxe ENS aux travaux de renaturation. Cette proposition est à mettre en lien avec l'objectif de zéro artificialisation nette du plan biodiversité qui valorise la renaturation en tant que compensation de l'artificialisation.
- Une **deuxième orientation** consisterait à remodeler la taxe d'aménagement de manière à y intégrer un mécanisme destiné à freiner l'artificialisation et à soutenir la densification. Cette option nécessite de créer au sein de la taxe d'aménagement un mécanisme de taxation des constructions autorisées sur des espaces nouvellement ouverts à l'urbanisation, dont le produit serait affecté soit aux EPF soit à un fonds national redistribué pour soutenir les constructions participant à la renaturation, à la densification ou au recyclage. Ce fonds pourrait être le même que celui mentionné supra pour la nouvelle taxe sur les cessions de terrains rendus constructibles.

PUBLIÉ

- Au titre de ce remodelage de la taxe d'aménagement pourrait être également envisagée une modulation prenant en compte l'effet artificialisant de l'opération, cette composante « artificialisation » de la TA pouvant s'appuyer sur l'emprise au sol, et/ou sur le type d'immeuble (logement individuel / collectif), et/ou sur le fait que la construction se fait sur un terrain déjà artificialisé ou non. Seule la part départementale de la TA intègrerait cette composante « artificialisation », afin de ne pas inciter les communes ou intercommunalités ayant les compétences d'urbanisme à favoriser par ailleurs les constructions artificialisantes qui augmenteraient leurs recettes fiscales. Si, par exemple, la part départementale de la TA ne reposait que sur l'emprise au sol des projets, ceux qui ne modifient pas l'emprise au sol du bâti (surélévation, rénovation, reconstruction) seraient totalement exonérés de la part départementale de la taxe. Une exonération totale (y compris de la part communale) en cas de stabilité de l'emprise au sol peut également être envisagée (proposition de France Stratégie).
- Une **troisième orientation** consisterait à introduire de nouvelles exonérations en faveur du recyclage urbain (élargissement du 8° de l'article L. 331-7 du Code de l'urbanisme, essentiellement pour les reconstructions ou réaménagements de bâtis, sans création d'emprises nouvelles ni de surfaces nouvelles), du recyclage de friches (ce qui suppose de les définir), ou pour les aires de stationnement en sous-œuvre (plus onéreuses pour l'aménageur/promoteur, et pourtant plus sobres en foncier) ; parallèlement la suppression de certaines exonérations pourrait être examinée (par exemple l'exonérations sur les entrepôts et hangars non ouverts au public faisant l'objet d'une exploitation commerciale, ou sur les parcs de stationnement couverts faisant l'objet d'une exploitation commerciale).
- Une quatrième orientation envisage la possibilité de sur-majorer la TA pour des constructions denses. Cette proposition est détaillée dans la suite de la note, en complément du mécanisme visant à « intéresser le maire à construire dense ». Elle peut permettre de faire contribuer le promoteur immobilier à l'effort de densification tout en limitant la spéculation foncière qui résulte de l'augmentation des droits à construire (dans un contexte où les promoteurs enchérissent pour l'achat de foncier).

Ces orientations ne sont naturellement pas exclusives l'une de l'autre. Dans l'attente des conclusions de la mission IGF/CGEDD, la DGALN recommande prioritairement des adaptations de la liste des exonérations existantes (troisième orientation) et une sur-majoration pour les constructions denses (quatrième orientation). En effet, l'objet de cette taxe est le financement des aménités urbaines qui sont centrales dans la recomposition de la ville et son attractivité. Ses effets sur le coût global des opérations demeurent indirects du fait des mécanismes de constitution des prix des opérations immobilières. En zone tendue, comme c'est essentiellement la capacité d'achat des ménages qui détermine le prix du logement, une augmentation ou une baisse de la TA impactera le prix du foncier. En zone périurbaine, le coût sera renchéri au profit de financements pour que la collectivité connecte une zone urbaine nouvelle au reste du tissu urbain. Le signal apparaît donc moins clair que pour d'autres taxes ou mécanismes directement liés au prix de vente des terrains ou à la rétention foncière.

Selon ces ministères, ces pistes de travail de financement complémentaire devraient être établies au bénéfice des agences de l'eau. En effet, ces dernières contribuent à l'objectif de zéro artificialisation nette, notamment par le financement d'opérations de désimperméabilisation et de gestion des eaux pluviales par des solutions fondées sur la nature. Ces financements viennent contribuer à l'équilibre global du coût de l'aménagement. Par ailleurs, les interventions des agences de l'eau en faveur de l'eau et de la biodiversité s'appuient sur des taxes affectées historiquement fondées sur les usages de l'eau, et qu'il convient aujourd'hui, en application notamment de la loi Biodiversité, de diversifier pour une meilleure prise en compte des usages impactant la biodiversité, dont l'artificialisation fait partie.

PUBLIÉ

Plusieurs mesures ont in fine été adoptées en loi de finances pour 2021 (notamment une réforme de la taxe d'aménagement et des abattements de PVI pour des opérations de recyclage urbain ou de surélévation). Enfin, une réflexion est en cours pour la "pérennisation" du fonds friches notamment en affectant la recette d'une taxe sur la plus-value de cession des fonciers nus devenus constructibles (rationalisant la TFTC et la taxe LMA).

3.4. Les propositions de la DEB en 2022

3.4.1. Les mesures hors taxe d'aménagement

3.4.1.1. L'adoption de mesures fiscales incitatives visant à préserver la biodiversité

3.4.1.1.1. Les mesures fiscales relatives à la taxe sur le foncier non bâti (TFNB)

Différentes mesures sont présentées concernant la mise en place ou le renforcement d'exonérations de taxe sur le foncier non bâti (TFNB) en faveur des espaces naturels (zones humides, Natura 2000 ou espaces protégés).

- 1) Réintroduire la compensation de l'exonération de la TFNB pour les propriétés non bâties situées dans les zones humides

Le principe d'une compensation de l'exonération de la TFNB pour les propriétés non bâties situées dans les zones humides est mentionné aux II et III de l'article 114 de la loi biodiversité du 8 août 2016. Cependant, cette disposition a été supprimée par l'article 5 de la loi de finances pour 2020. **Sans compensation, il est clair que les communes ne proposeront pas, sauf exception, cette mesure qui pourtant apparaît indispensable pour valoriser les zones humides,** alors même que les rapports nationaux comme internationaux mettent en exergue la situation dramatique des zones humides, indispensables sur de nombreux plans et notamment au regard du changement climatique. Il est donc proposé **de réintroduire la compensation de l'exonération de TFNB à 50% pour les zones humides afin de continuer à inciter les communes et intercommunalités à s'engager en faveur de la préservation des zones humides.**

- 2) Introduire une exonération différenciée de TFNB selon le degré de protection des zones humides

  - 2-1) Instaurer une exonération à 50% de TFNB pour l'ensemble des zones humides situées hors d'une aire protégée

L'article 1395 B bis du code général des impôts réserve l'exonération à 50% de TFNB aux zones humides situées dans les deuxièmes et sixièmes catégories définies à l'article 18 de l'instruction ministérielle du 31 décembre 1908 (Prés et prairies naturels, herbages et pâturages, landes, pâtis, bruyères, marais, terres vaines et vagues….) et exclut de fait de ses dispositions d'autres types de zones humides qu'il est pourtant tout aussi important de préserver : les tourbières (7è catégorie), qui sont particulièrement visées par le rapport parlementaire « Terres d'eau, Terres d'avenir » et les décisions des Assises de l'eau, mais aussi les étangs, les mares (8ème catégorie).

PUBLIÉ

Cette approche restrictive apparaît problématique eu égard aux menaces auxquelles les zones humides sont confrontées. À titre d'exemple, 50% d'entre elles ont disparu au cours de la deuxième moitié du 20ème siècle. Or, les zones humides remplissent des fonctions écologiques majeures. Elles constituent ainsi des réservoirs de biodiversité, permettent d'atténuer l'impact de certains évènements météorologiques exceptionnels tels que les inondations ou les sécheresses mais aussi contribuent à stocker le carbone.

L'une des causes principales de la disparation progressive des zones humides et de leurs apports écologiques associés est le changement d'affectation des sols. La direction de l'eau et de la biodiversité estime pertinent d'utiliser, de manière plus ambitieuse, le levier fiscal pour décourager cette pratique et inciter les propriétaires à conserver leurs zones humides en l'état.

Sur la base des éléments développés ci-dessus, il est proposé de généraliser une exonération à 50% de TFNB pour l'ensemble des zones humides telles que définies à l'article L.211-1 du code de l'environnement, qui ne sont pas dans des aires protégées. Cette mesure contribuerait à favoriser la préservation de l'intégralité des zones humides, y compris celles ne figurant pas dans les catégories définies à l'article 18 de l'instruction ministérielle du 31 décembre 1908. Basée sur une exonération partielle de TFNB, elle permet de préserver l'intérêt d'un classement au sein d'un espace protégé.

- 2-2) Instaurer une exonération intégrale de TFNB pour l'ensemble des zones humides situées au sein d'une aire protégée

La grande majorité des espaces naturels constituant une aire protégée au sens de la stratégie nationale récemment publiée, bénéficie, au titre de l'article 1395 B bis du code général des impôts d'une exonération intégrale de TFNB, pour leurs milieux humides. Cependant, ces exonérations n'incluent pas les dispositifs internationaux de protection de la biodiversité tels que les réserves de biosphère ou encore les sites Ramsar. Classés parmi les aires protégées, ces outils coïncident généralement en France avec différentes mesures nationales de préservation des sites naturels (sites Natura 2000…) mais peuvent également avoir un périmètre plus large ; lequel représente un véritable intérêt écologique.

Sur la base des éléments développés ci-dessus, il est proposé d'étendre l'exonération intégrale de TFNB au bénéfice des zones humides situées au sein d'un site Ramsar ou d'une réserve de biosphère. Cette mesure vise à inciter fiscalement à une meilleure préservation des zones humides dans l'ensemble des aires protégées.

- Augmenter le taux de compensation de l'exonération de TFNB pour les sites Natura 2000 et a minima le préserver

L'article L.1395 E du code général des impôts dispose que les propriétés non bâties[74] mentionnées à l'article 18 de l'instruction ministérielle du 31 décembre 1908 sont exonérées à hauteur de 50% de la TFNB lorsqu'elles sont situées en zone Natura 2000. Cette exonération doit, théoriquement, faire l'objet d'une compensation au bénéfice des communes et EPCI.

[74] Terres, prés et prairies naturels, herbages et pâturages, vergers et cultures fruitières d'arbres et arbustes, bois, aulnaies, saussaies, oseraies, landes, pâtis, bruyères, marais, terres vaines et vagues, lacs, étangs, mares, abreuvoirs, fontaines, canaux non navigables et dépendances : salins, salines et marais salants.

Néanmoins, les sommes dédiées à cette compensation ont connu une diminution continue. À titre d'exemple, elles correspondent, au titre de la loi n° 2016-1917 du 29 décembre 2016 de finances pour 2017, à 22,39 % du total de l'exonération et ce pour l'ensemble des collectivités. La diminution continue de la compensation nuit fortement à l'attractivité de Natura 2000 auprès des collectivités et les incite à se désengager de ce dispositif contractuel.

Il est proposé par conséquent d'augmenter à au moins 50 %, le taux de compensation de l'exonération de TFNB au bénéfice des collectivités ayant sur leurs territoires des zones Natura 2000.

3.4.1.1.2. Les mesures fiscales incitatives dans le domaine minier

Les ministres de l'économie et des finances et de la Transition écologique ont confié au Conseil général de l'économie une mission visant à réformer la fiscalité minière. En accompagnement de la réforme du code minier, il est attendu des propositions visant à améliorer le retour de cette fiscalité vers les territoires sans compromettre le potentiel de développement de l'activité minière durable. Il est également attendu une modernisation des dispositions de déclaration, de prélèvement et de répartition des produits de la fiscalité minière.

La mesure envisagée au PLF 2022 consiste à fusionner les redevances départementale et communale des mines en une seule redevance au profit des communes ou communautés de commune et de prévoir l'autoliquidation de la redevance. En Guyane la redevance départementale et communale pour l'or pourrait être fusionnée avec la taxe spéciale additionnelle sur l'or, cette redevance serait proportionnelle au prix de l'or. Ces mesures seront le cas échéant précisées et complétées à réception du rapport.

3.4.1.2. La préservation de mesures fiscales incitatives visant à préserver la biodiversité

La direction de l'eau et de la biodiversité est très attachée au maintien des taxes fiscales énumérées ci-dessous. Elles permettent en effet la mise en œuvre du principe pollueur-payeur et/ou incitent les redevables à modifier leurs comportements pour limiter leur impact sur l'environnement, ce qui correspond à l'un des objectifs majeurs poursuivis par la fiscalité écologique. Ces effets positifs en faveur de l'environnement ne peuvent se mesurer seulement par le rendement global de la taxe.

- Taxe Barnier : régulièrement attaquée dans le cadre de l'examen des projets de loi de finances, la taxe Barnier, perçue auprès des usagers des transports maritimes, joue un rôle majeur dans le financement des aires protégées.
- TGAP Granulats : régulièrement contestée à l'instar de la taxe Barnier, la TGAP Granulats a pour effet d'internaliser le coût de l'extraction des matériaux et permet d'inciter au recyclage des granulats.
- TGAP Lessives : cette taxe se caractérise par un signal prix efficace. En effet, l'augmentation des tarifs de la TGAP applicables aux produits lessiviels contenant plus de 5% de phosphates a généré une réduction de 50% des émissions de phosphates entre 2008 et 2012. La quantité de phosphates émise par les lessives stagne depuis lors. La suppression de cette taxe serait ainsi contreproductive et serait un très mauvais signal. Plutôt qu'une suppression, il pourrait être proposé de simplifier les 3 niveaux de taux de TGAP dépendant des teneurs en phosphates soit en ayant des taux plus différenciés soit en prenant un seul taux afin de délivrer un nouveau signal-prix amont.

PUBLIÉ

- Les deux petites redevances des agences de l'eau :
  - bien qu'ayant un rendement plutôt limité (environ 300K€ par an), la redevance pour stockage d'étiage présente une vraie dimension environnementale justifiant ainsi son maintien. Elle requiert un nombre d'ETPT pour son instruction extrêmement faible (0.2 en 2017), nombre qui a vocation à diminuer puisque la gestion de cette redevance sera mutualisée à compter du 1er janvier 2022 pour l'année d'activité 2021 ;
  - de même et bien qu'ayant un rendement modéré (68M€ en 2019), la redevance pour pollution de l'eau d'origine industrielle, fondée sur la pollution annuelle rejetée dans le milieu naturel, apparaît comme étant une des redevances des agences de l'eau les plus conformes au principe pollueur-payeur, justifiant ainsi qu'elle soit maintenue. Par ailleurs, représentant la principale contribution des industriels au système mutualiste des agences de l'eau, son maintien apparaît nécessaire à la préservation des équilibres au sein des comités de bassin des agences de l'eau.

3.4.2. Les mesures relatives à la taxe d'aménagement

À l'occasion du PLF 2022 a été étudiée par la DEB une surtaxe à la fraction départementale de la taxe d'aménagement qui serait recouvrée par les agences de l'eau.

3.4.2.1. La justification de la mesure et les difficultés à résoudre

L'article 46 de la loi de finances pour 2012 définit un plafond de redevances perçues par les agences de l'eau, fixé à 2 197 620 000 euros pour l'année 2021. La grande majorité de ces recettes (80%) proviennent de deux redevances (la redevance pour pollution de l'eau d'origine domestique et la redevance pour modernisation des réseaux de collecte) qui sont collectées auprès des usagers du petit cycle de l'eau (eau potable et assainissement). Les agences de l'eau sont par ailleurs engagées en faveur de la sobriété foncière et financent des actions en faveur de la lutte contre l'artificialisation (désimperméabilisation par exemple).

Les 11ème programmes d'intervention des agences de l'eau (2019-2024), adoptés fin 2018, ont défini comme prioritaires les interventions des agences de l'eau en faveur du grand cycle de l'eau dans un contexte de lutte et d'adaptation au changement climatique et de préservation de la biodiversité.

Le découplage existant entre d'un côté l'origine des recettes des agences de l'eau, perçues auprès des usagers du petit cycle de l'eau, et de l'autre les financements qu'elles accordent, prioritairement orientés en faveur du grand cycle de l'eau, a pour effet d'éroder progressivement le consentement à payer des usagers domestiques de l'eau.

Pour surmonter les difficultés évoquées ci-dessus et pour rendre effectif le principe introduit par la loi Biodiversité de 2016 selon lequel « l'eau, la biodiversité et les milieux marins » financent « l'eau, la biodiversité et les milieux marins », il est proposé d'affecter une nouvelle ressource aux agences de l'eau s'appuyant sur les impacts négatifs causés par l'artificialisation des sols sur la biodiversité.

L'artificialisation est en effet une cause majeure de destruction de la biodiversité : imperméabilisation des sols, fractionnement des espaces, destruction des corridors écologiques etc. Cette artificialisation est principalement causée par l'habitat, qui représente près de 42 % des surfaces artificialisées en France, et les infrastructures de transports, qui représentent 28 % desdites surfaces. Plus forte en zone rurale, la dynamique d'artificialisation n'en touche pas moins les zones urbaines. En projetant la tendance actuelle jusqu'en 2030, la part des surfaces imperméabilisées pourrait passer de 6 à 8 % du territoire métropolitain, soit une augmentation d'un tiers de la surface actuellement imperméabilisée. La lutte contre l'artificialisation et la réhabilitation des friches est une politique prioritaire du Gouvernement. Un groupe de travail piloté par Emmanuelle Wargon et Julien Denormandie est ainsi chargé de proposer les réformes fiscales adaptées à la mise en œuvre de l'objectif de « zéro artificialisation nette ».

La mise en place d'une fiscalité sur l'artificialisation vise ainsi un triple objectif : rendre légèrement plus coûteuse la construction et donner un signal dans le sens d'un évitement de l'artificialisation des terrains agricoles ou naturels ; créer une ressource financière pouvant être utilisée pour favoriser le recyclage de terrains artificialisés ou leur dés-artificialisation ; diversifier les ressources financières des Agences de l'eau et augmenter en conséquence le consentement à payer des instances de gouvernance des agences en faveur de la sobriété foncière.

Cette réforme suppose de modifier l'affectation d'une partie d'une taxe fiscale (à savoir la taxe d'aménagement) et également de déplafonner le taux de la part départementale. Par conséquent, elle ne peut figurer que dans un projet de loi de finances. Elle consisterait à affecter aux agences de l'eau une nouvelle ressource fondée sur l'artificialisation des sols, soit une fraction forfaitaire de la part départementale de la taxe d'aménagement (pourcentage forfaitaire de 25%). Cette réforme vise ainsi à mettre en cohérence les sources de financement des agences de l'eau avec les priorités de leurs politiques d'intervention définies dans le cadre de leur 11ème programme et les priorités de financement à venir au regard des politiques portées par le gouvernement.

3.4.2.2. La description de la mesure envisagée

La réforme proposée suppose de procéder à trois modifications.

Tout d'abord, elle implique de modifier la rédaction de l'article L.331-3 du code de l'urbanisme en rajoutant un nouvel alinéa qui mentionnerait que les dépenses des agences de l'eau sont éligibles à bénéficier de la part départementale de la taxe d'aménagement qui serait désormais versée aux agences de l'eau. Un taux forfaitaire de la part départementale serait ainsi affecté aux agences de l'eau (modification de l'article L.331-17 du code de l'urbanisme). Ce taux forfaitaire, fixé à 25 %, devra permettre d'affecter annuellement environ 150M€ aux agences de l'eau.

Par ailleurs, cette mesure nécessite également de modifier l'article L.331-17 du code de l'urbanisme. Ce dernier détermine le taux plafond de la part départementale de la taxe d'aménagement, qui est fixé actuellement à 2.5% du total. Le changement apporté consisterait à instaurer la possibilité pour les conseils départementaux de déplafonner le taux de la part départementale de la taxe d'aménagement dans la limite d'un taux maximum à fixer par la loi, exclusivement pour l'affectation aux agences de l'eau. En effet, plusieurs conseils départementaux ont d'ores et déjà fixé un taux d'imposition à 2,5% et le versement d'une part forfaitaire aux agences de l'eau les conduiraient alors à réduire leurs recettes et donc leurs investissements en matière de biodiversité.

Un tel déplafonnement permettrait donc aux conseils départementaux de fixer le taux adéquat de la part départementale de la taxe d'aménagement pour à la fois :

- verser aux agences de l'eau les sommes correspondant au taux forfaitaire défini à l'article L.331-3 du code de l'urbanisme ; préserver les montants de la part départementale de la taxe d'aménagement affectés à la politique de protection des espaces naturels sensibles et aux conseils d'architecture, d'urbanisme et de l'environnement ;
- enfin, compte tenu de la nouvelle affectation de cette fraction, à savoir le financement des programmes d'intervention des agences de l'eau, il est prévu de donner aux recettes correspondantes le caractère d'une recette d'investissement. Il serait d'ailleurs souhaitable, comme le demande le président de l'ADF et compte-tenu là aussi de la nature des dépenses concernées, que la part des recettes affectées aux espaces naturels sensibles prenne elle aussi le caractère d'une dépense d'investissement. Il est rappelé, à cet égard, que c'est déjà le cas des recettes communales et intercommunales de la taxe d'aménagement.

Cette réforme a vocation à entrer en vigueur le 1er janvier 2024 (pour un recouvrement en 2025), concomitamment à l'entrée en vigueur des 12e programmes d'intervention

Encadré 3 : Proposition de rédaction

I. L'article L.331-3 du code de l'urbanisme est modifié comme suit :

1° Après le 2°, il est ajouté un alinéa ainsi rédigé :

« 3° Les dépenses des agences créées en application de l'article L. 213-8-1 du code de l'environnement.»

2° Le xxème alinéa est remplacé par : « Le produit de la part départementale de la taxe a le caractère d'une recette de fonctionnement, à l'exception du produit dédié aux dépenses visées [au 1° et] au 3° du présent article ».

II. l'article L.331-17 du code de l'urbanisme est modifié comme suit :

1° Le deuxième alinéa de l'article L.331-17 du code de l'urbanisme est complété par la disposition suivante :

« Le produit de la part départementale de la taxe affecté aux dépenses visées au 3° de l'article L.331-3 représente de 25 % de cette part. Ce produit est versé aux agences créées en application de l'article L. 213-8-1 du code de l'environnement. Un décret détermine les modalités du versement du produit à l'une des agences. Un arrêté conjoint des ministres chargés de l'écologie et du budget fixe la répartition de ce produit entre les agences de l'eau, en fonction du potentiel économique du bassin hydrographique pondéré par l'importance relative de sa population rurale selon les modalités prévues à l'article 135 de la loi n° 2017-1837 du 30 décembre 2017 de finances pour 2018.

2° Après le troisième alinéa de l'article L.331-17 du code de l'urbanisme, est ajouté l'alinéa suivant :

« Par dérogation, ce taux peut être porté à 3,5% pour permettre les dépenses visées au 3° de l'article L.331-3. ».

3.4.2.3. Impacts de la disposition envisagée

Le coût total de la mesure est de 150M€. En fonction des départements, la mesure conduira :

- soit à augmenter la pression fiscale de la taxe d'aménagement par une hausse de la part départementale de cette taxe. Les départements concernés maintiendraient alors leurs dépenses sur les ENS et CAUE. Pour environ 70% des départements, le taux maximum de la part départementale n'est pas atteint. Aussi, ils ne feront pas usage de la mesure de déplafonnement dérogatoire proposée. Cette mesure aura dans ce cas pour effet de renchérir, très légèrement, le coût des opérations de construction et d'aménagement ;

- soit à réduire les dépenses en faveur des ENS et des CAUE, si les taux de la part départementale ne sont pas modifiés. Dans ce cas, la pression fiscale de la taxe d'aménagement restera inchangée.

L'affectation aux agences de l'eau d'une partie du produit de la part départementale de la taxe d'aménagement aura pour effet de renforcer leur capacité et leur légitimité à intervenir en faveur de la désimperméabilisation des sols, de la renaturation en ville et, d'une manière générale, à contribuer à la réussite de l'objectif de « Zéro artificialisation nette » tel que défini par le Gouvernement. Elle développera également la capacité des agences de l'eau à intervenir en faveur de la sobriété foncière (désimperméabilisation des sols, renaturation en ville, recyclage foncier), de la biodiversité terrestre et marine mais également à participer au financement de la stratégie « Aires protégées ».

L'indicateur de performance pourrait être la réduction des surfaces artificialisées lors des opérations d'aménagement et de construction

La diversification des redevances des agences de l'eau a fait l'objet de réflexions dans le cadre du GT « lutte contre l'artificialisation et réhabilitation des friches » mais également au sein du comité pour l'économie verte (CEV) qui a mandaté un groupe de travail spécifiquement dédié à ce sujet. Doivent être consultés le Conseil d'État et l'Assemblée des départements de France.

3.5. Propositions des parlementaires Christophe Jerretie et Alain Richard

Cette proposition a été élaborée par deux parlementaires comme copilotes du groupe de travail du Comité sur la fiscalité verte sur le thème de la diversification des redevances, dans le but d'élargir à la biodiversité les ressources des agences de l'eau.

Les besoins complémentaires peuvent ainsi être chiffrés à près de 400 M€. Afin de satisfaire les besoins financiers exprimés, le mécanisme suivant semble nécessaire ;

- une hausse globale de 150 M€ du plafond annuel de redevances nous apparaît indispensable (soit 2,347 Mds€ contre 2,197 Mds€ au titre de l'année 2021) dès 2022. Ce montant de ressources supplémentaires en jeu, très modeste sur le plan macro-économique, est une condition indispensable pour franchir une étape-clé de la politique de transition écologique énoncée comme une urgence au sommet de l'État ;
- l'arrêt des « primes pour performance épuratoire » est décidé à compter des 12èmes programmes d'intervention et dégagera, à compter de 2025, 100 M€ de capacités de financement sous le plafond actuel de dépenses des agences de l'eau ;
- l'instauration d'une redevance tenant compte des pressions sur la biodiversité. L'intérêt de cette mesure est explicité dans le II. Il doit être prévu à hauteur d'un montant de 150 M€ dans un premier temps (2022), puis estimé au maximum à 300M€ à horizon 2025 pour contribuer au rééquilibrage des recettes des agences de l'eau.

Nota : afin de couvrir l'intégralité des besoins de financement décrits pour une durée limitée au regard des objectifs fixés pour la reconquête du bon état de nos masses d'eau et de protection de la biodiversité, la hausse du plafond de recettes devra être renforcée progressivement jusqu'à atteindre +300M€ (soit 2,497 Mds€) par rapport à 2021. Cette hausse devra être financée par une augmentation de certaines redevances des agences de l'eau.

3.5.1. Un nécessaire élargissement des redevances perçues par les agences de l'eau

La réorientation majeure des interventions des agences de l'eau ne s'est pas accompagnée d'une évolution comparable s'agissant de leurs recettes. Ces dernières continuent à être très majoritairement perçues auprès des usagers du petit cycle de l'eau (70% du total des redevances encaissées au titre de l'année d'activité 2020).

Cette dichotomie constatée entre l'origine des recettes par les agences de l'eau et la destination de leurs dépenses contribue à amoindrir le consentement à payer des usagers de l'eau dans les instances de bassins et affaiblit la légitimité des agences de l'eau à financer des thématiques nouvelles telle que la lutte contre l'érosion de la biodiversité, l'adaptation au changement climatique, la prévention des impacts de l'environnement sur la santé ou encore l'accroissement des moyens consacrés à la surveillance des milieux marins en application de la directive cadre stratégie pour le milieu marin.

Par conséquent, elle justifie la conduite d'un travail de réflexion visant à élargir les taxes affectées aux agences de l'eau au travers de l'instauration d'une redevance fondée sur les activités, certes légales, mais développant des pressions sur la biodiversité.

3.5.2. Les modalités d'élargissement des redevances des agences de l'eau

L'élargissement des redevances des agences de l'eau doit permettre de répondre à ces objectifs en respectant les critères suivants, classés par ordre d'importance décroissante :

- **1)** Légitimer l'orientation politique issue de la loi reconquête de la nature, de la biodiversité et de paysages et confirmée par les assises de l'eau : « L'eau, la biodiversité et les milieux marins payent l'eau, la biodiversité et les milieux marins », et éviter ainsi que tous les investissements pour la biodiversité reposent uniquement sur la facture d'eau (et principalement sur celle des ménages).
- **2)** Renforcer la légitimité des interventions des agences de l'eau dans le grand cycle de l'eau et dans l'adaptation au changement climatique, champ où elles sont attendues, en élargissant leurs redevances au champ des atteintes à la biodiversité.
- **3)** Garantir une stabilité pluriannuelle des ressources perçues par les agences de l'eau.
- **4)** Mettre en œuvre un processus de recouvrement et de reversement simple et fiable évitant toute charge supplémentaires en ETP pour les services de la DGFIP comme pour ceux des agences de l'eau. Les agences sont déjà organisées pour percevoir des redevances et ont montré leur capacité à optimiser leurs moyens en gérant de manière mutualisée certaines redevances dont, la dernière en date, la redevance cynégétique, a été prise directement en charge par une seule agence pour le compte des six. Il pourra ainsi en être de même d'une nouvelle redevance basée sur les atteintes à la biodiversité.
- **5)** Dans la mesure du possible, instaurer une taxe affectée aux agences de l'eau qui présente un caractère incitatif au regard des comportements et activités économiques pesant sur la biodiversité.

Différentes mesures ont été proposées dans ce sens lors des derniers PLF.

Le tableau suivant présente la nature des propositions envisagées ainsi que les avantages et les inconvénients associés à chacune d'entre elles.

Tableau 12 : Présentation des différentes mesures fiscales fondées sur les atteintes à la biodiversité, élaborées en vue des projets de lois de finances

Intitulé de la taxe	Assiette de la taxe	Avantages	Inconvénients
Taxe sur les pollutions lumineuses (envisagée au PLFR 2018)	Durée moyenne journalière de l'éclairage public nocturne entre 23 h et 6 h, multipliée par le nombre d'habitants concernés	1) Dimension incitative permettant de réduire l'impact de la pollution lumineuse sur la biodiversité(réduction de l'espace vital de certaines espèces, fragmentation de l'habitat, modification des cycles migratoires…) 2) Stabilité des ressources liées à cette taxe (faible renouvellement annuel des foyers lumineux <3% par an)	1)Demande éventuelle d'intervention des AE en faveur de l'éclairage public (via co-financement avec l'ADEME); 2) Mesure non adossée à un dispositif fiscal existant (création d'une nouvelle taxe d'où process d'instruction par les AE à définir);
Taxe sur la nomenclature IOTA (présentée au PLF 2019)	Ensemble des surfaces des projets soumis à déclaration ou autorisation au titre de la loi sur l'eau pour certaines rubriques de la nomenclature caractéristique d'artificialisation des territoires (rejet d'eau pluvial, impact sur zone humide…)	1) Ce dispositif s'appuie sur l'instruction administrative par les services de police de l'eau. 2) Il vise différents types de projets contribuant à l'artificialisation qu'il s'agisse de projets urbains et des projets d'infrastructure.	Les seuils de déclaration pris en compte dans la nomenclature (IOTA) apparaissent trop élevés pour soumettre au paiement de la redevance les porteurs de petits projets individuels. Ces derniers contribuent, cependant, de manière significative à l'artificialisation.

PUBLIÉ

Annexe VIII

Intitulé de la taxe	Assiette de la taxe	Avantages	Inconvénients
Taxe additionnelle à la redevance d'archéologie préventive (RAP) (présentée au PLF 2019 et 2020)	Ensemble des travaux affectant le sous-sol qui sont soumis à une autorisation ou à une déclaration préalable en application du code de l'urbanisme ou qui donnent lieu à une étude d'impact en application du code de l'environnement	1) Ce dispositif s'appuie, en terme d'instruction, sur un dispositif existant à savoir les services des DDT établissant la taxe d'aménagement ou les DRAC. 2) L'assiette de la RAP est fondée sur l'emprise au sol des travaux et non sur la surface de plancher, ce qui rejoint la notion d'artificialisation des sols	1) Assiette de la RAP se voit appliquer de nombreuses exonérations. 2) Processus d'instruction de cette taxe perçue comme insuffisamment fiable. 3) Risque d'un renchérissement du coût de la RAP. 4) RAP a fait l'objet d'une budgétisation par la LFI2016. Conséquence: Incertitude quant au fait que les sommes perçues au titre de la part additionnelle de la RAP soient effectivement perçues par les AE. Solution éventuelle: Maintenir un recouvrement et un reversement par les DGFIP aux AE pour la part additionnelle.
Taxe additionnelle à la part départementale de la taxe d'aménagement (présentée au PLF 2020 et 2021)	Ensemble des opérations soumises à autorisations d'urbanisme (construction, reconstruction et agrandissement de bâtiments, aménagement et installation de toute nature) + changement de destinations des locaux agricoles	1) Ce dispositif présenterait l'avantage de s'appuyer sur l'instruction administrative des services de l'État compétents en matière de fiscalité de l'urbanisme. 2) Existence d'interconnections entre les politiques publiques conduites par les agences de l'eau et les usages réglementaires de la part départementale de la TA (acquisition de sites dédiés à la préservation de la ressource en eau, financement de travaux contribuant à la préservation ou à la remise en bon état des continuités écologiques...). 3) Stabilité des recettes liées à cette taxe	1) Très léger renchérissement des opérations d'aménagement et de construction; 2) Assiette de la taxe d'aménagement est fondée sur la surface de plancher et non sur l'emprise au sol; notion qui rejoint pas entièrement celle d'artificialisation.

Source :

PUBLIÉ

La réforme actuellement privilégiée, que souhaitent soutenir les signataires, consiste en l'affectation aux agences de l'eau d'une fraction de la part départementale de la taxe d'aménagement.

Cette mesure apparaît pertinente pour les raisons suivantes :

1) La taxe d'aménagement est fondée sur le flux, c'est-à-dire la surface nouvellement aménagée. Cette notion a été définie dans des termes proches de celle d'artificialisation des sols ; phénomène qui constitue actuellement le principal facteur d'érosion de la biodiversité ; la part départementale a l'avantage d'avoir l'assiette la plus large quant aux surfaces aménagées alors que la part communale, d'un taux plus élevé, comporte des exceptions.

2) Les politiques publiques susceptibles d'être financées par les recettes de la part départementale de la taxe d'aménagement se recoupent en partie avec les priorités des programmes d'intervention des agences de l'eau (acquisition de sites destinés à la préservation de la ressource en eau, leur aménagement et leur gestion, travaux contribuant à la préservation ou à la remise en bon état des continuités écologiques, etc.) ; on pourrait amplifier la réflexion en s'interrogeant sur un éventuel transfert des missions incombant aujourd'hui aux départements, notamment les ENS, mais ceci a des implications politiques plus larges et n'entre pas dans la mission de notre groupe actuel.

3) Au titre de l'article L.331-3 du code de l'urbanisme, la part départementale de la taxe d'aménagement est une recette de fonctionnement et une large part des interventions qu'elle peut financer ont le caractère de dépenses de fonctionnement. Or, les contrats dits de Cahors, institués par la loi de programmation des finances publiques de 2018, instaurent un plafonnement à 1,2% de l'augmentation annuelle des dépenses réelles de fonctionnement des collectivités territoriales et de leurs EPCI.

Cette disposition a pour effet de restreindre la capacité des départements à utiliser l'ensemble de leurs ressources issues de la part départementale de la taxe d'aménagement ; et, de fait, beaucoup de départements ont établi leur taux très en dessous du plafond fixé par la loi, laissant ainsi une marge de ressources disponible qui pourrait bénéficier aux politiques publiques visées par les financements issus de la part départementale.

Sur la base des éléments évoqués ci-dessus, l'affectation aux agences de l'eau d'une taxe additionnelle à la part départementale de la taxe d'aménagement constitue une mesure cohérente. Introduite progressivement et au niveau proposé, elle peut, sans choc économique préjudiciable, produire la recette jugée indispensable tout en influant sur les choix des aménageurs et constructeurs dans leur utilisation future des sols urbains. Elle répond ainsi aux différents objectifs fixés ci –dessus y compris en combinant un effet de rendement et un effet incitatif.

En envisageant les activités à l'origine d'une pression sur la biodiversité, on est bien sûr amené à s'interroger sur la contribution qui pourrait être demandée à l'agriculture, qui s'exerce sur les espaces de loin les plus importants sur le territoire national. Les signataires estiment cependant qu'en raison de l'extrême diversité des méthodes et pratiques de ses professions, des nombreuses mesures déjà engagées pour intégrer les objectifs environnementaux dans son activité de production, et des facteurs de fragilité économique déjà présents dans son contexte global, il n'y a pas d'argument d'opportunité pour envisager un prélèvement nouveau touchant l'agriculture.

PUBLIÉ

3.5.3. Les modalités envisagées d'entrée en vigueur de l'une taxe fondée sur les atteintes à la biodiversité

L'objectif final poursuivi par cette mesure consiste en l'affectation aux agences de l'eau, pour un montant total de 150 M€, d'une taxe fondée sur les activités exerçant une pression sur la biodiversité. Cette taxe serait mise en place en parallèle d'une réforme des redevances pollution domestique et modernisation des réseaux de collecte visant à renforcer le principe pollueur-payeur et notamment compenserait la perte de recettes que cette réforme implique, ceci afin de préserver la capacité d'intervention des agences de l'eau.

Cependant, bien que l'obtention d'un rendement annuel de 300 M€ soit à terme indispensable, une montée en puissance progressive de ce dispositif apparaît souhaitable. A titre d'illustration, il pourrait être envisagé d'affecter, lors de l'entrée en vigueur de cette mesure, 150 M€ aux agences de l'eau.

Cette approche a pour principal avantage d'éviter une hausse initiale trop marquante du taux global de la taxe d'aménagement, qui serait susceptible de susciter des oppositions politiques et de déclencher des demandes d'exonération à cette recette fiscale complémentaire en faveur des agences de l'eau.

Cette réforme permettra à terme de dégager une capacité d'intervention augmentée de 250M€, ne couvrant qu'en partie le besoin exprimé.

Nous estimons en outre souhaitable de procéder simultanément à une « toilette » pragmatique du dispositif des redevances en supprimant quelques redevances de très faible rendement et en assurant la compensation par l'ajustement des taux des principaux prélèvements du domaine, tout en veillant à la répartition des redevances entre tous les acteurs de l'eau. Ces suppressions devront s'accompagner de contreparties visant à garder une implication des acteurs concernés dans la compensation de leurs atteintes au milieu.

3.6. Propositions dans le cadre des travaux du financement de la Stratégie Nationale de Biodiversité

Les travaux relatifs au financement de la Stratégie Nationale de Biodiversité font état des éléments suivants :

- **Dans le cadre des consultations des citoyens et des GT nationaux,** les recettes fiscales sont perçues comme la principale source de financement de la biodiversité.

Graphique 3 : Typologie des leviers économiques identifiés



- **La contribution du CNB à la SNB** prévoit de s'attaquer résolument aux dispositions fiscales et aux subventions ayant des effets néfastes sur la biodiversité et instituer des dispositions fiscales incitant à la protection et à la gestion de la biodiversité.

PUBLIÉ

- **Propositions d'actions issues des associations** :
  - **Adapter la fiscalité sur les espaces naturels** : rendre automatique la défiscalisation foncière des Obligations Réelles Environnementales ; supprimer la taxe foncière sur les zones humides ; mettre fin d'ici 2030 à la pénalisation fiscale des détenteurs (collectivités, particuliers) de patrimoine naturel ; supprimer ou réduire la taxe sur les revenus issus des espaces naturels pour toutes les activités respectant des critères d'éco-conditionnalité.
  - Défiscaliser l'ensemble des travaux d'entretien et de restauration en vue du maintien en bon état écologique d'un espace.
  - Réévaluer la taxe d'aménagement.
  - **Développer de nouvelles sources de financements pour les aires protégées** : reverser 10 % des droits d'inscription pour toute manifestation sportive payante et dûment autorisée se déroulant dans une aire protégée, au(x) gestionnaire(s) de ladite aire protégée ; affecter les recettes de l'éco-participation sur tous les produits de sport de nature (équipements de randonnée, de sports de nature, etc.) au programme 113 ; instaurer une taxe additionnelle régionale de 10 % à la taxe de séjour affectée à l'agence régionale de la biodiversité lorsqu'elle existe, ou, à défaut, aux politiques régionales de protection et de gestion des espaces naturels et des continuités écologiques.
- **Propositions de mesures issues de la consultation des citoyens** :
  - réduire de 50% l'impôt sur les revenus issus des espaces naturels, sous réserve du respect de critères écologiques, supprimer la taxe sur le foncier non bâti ;
  - adopter une loi de programmation budgétaire quinquennale « biodiversité » ;
- diversifier et augmenter les taxes affectées aux agences de l'eau en instaurant une taxe fondée sur des activités exerçant des pressions sur la biodiversité ;
- Développer de nouvelles sources de financement : Taxe complémentaire assise sur les taxes foncières, Part complémentaire à la taxe d'aménagement, Taxe additionnelle régionale de 10 % à la taxe de séjour (affectée à l'agence régionale de la biodiversité) ;
- Alléger les taxes qui pèsent sur la détention du capital naturel (taxe foncière non bâti sur espaces particuliers, revenus tirés des espaces naturels), sa préservation et sa restauration (ex : soutien fiscal aux ORE, défiscalisation travaux de génie écologique pour les entreprises gestionnaires d'espaces naturels) ;
- Affecter une partie des recettes générées dans les aires protégées (activités sportives, etc.) au gestionnaire de l'aire protégée.

4. Les dépenses fiscales relatives à la biodiversité

Les dépenses fiscales relatives à la biodiversité figurent d'une part historiquement dans le tome II voies et moyens du PLF et d'autre part plus récemment dans le rapport sur l'impact environnemental de l'État (dit "budget vert") annexé au PLF 2022. Ce rapport dresse une liste de l'impact environnemental des dépenses fiscales et parmi les critères retenus pour la cotation figure la biodiversité.

4.1. Le rapport sur l'impact environnemental de l'État

4.1.1. La méthodologie

Pour l'établissement du premier budget vert, le Gouvernement a repris les fondamentaux méthodologiques proposés par la mission d'inspection IGF-CGEDD (rapport « Green Budgeting : proposition de méthode pour une budgétisation environnementale », 25 septembre 2019). Cette deuxième édition perpétue la méthodologie de la première édition, et comprend des évolutions permettant d'appréhender des dépenses plus complexes à coter et répondant à des commentaires formulés sur la première édition.

4.1.1.1. Une cotation selon la nomenclature de destination des dépenses

En se basant sur la nomenclature de présentation du budget de l'État, utilisée depuis la mise en place de la LOLF, par destination à l'action et, le cas échéant la sous-action, les crédits budgétaires, les taxes affectées plafonnées et les dépenses fiscales rattachées à chaque mission du budget de l'État ont été analysées et cotées. Ce choix méthodologique est très structurant et peut expliquer que des changements de nomenclature s'accompagnent de changements de cotation. Les cotations du budget vert sont donc présentées par action, ou le cas échéant par sous-actions, pour chaque programme et mission budgétaires, et selon les six axes environnementaux, dans la partie C du rapport « La cotation des dépenses publiques par mission ».

4.1.1.2. Un impact environnemental apprécié sur six axes environnementaux

La méthode de classification établie permet de rendre compte de l'aspect multidimensionnel de l'environnement en recensant l'impact des dépenses sur six axes environnementaux, inspirés de la taxonomie des activités au niveau européen : « Atténuation climat », « Adaptation climat », « Eau », « Déchets », « Pollutions », « Biodiversité ».

Pour chacun des axes environnementaux, une note de -1 à 3 est attribuée à chaque dépense, en fonction de son impact environnemental (cf. schéma infra). Pour une raison de lisibilité, dans le rapport, c'est uniquement une pastille de couleur qui désigne la nature défavorable (couleur brune), neutre (grise) ou favorable (couleur verte pour les cotations 1, 2 ou 3) de la dépense. Les notes détaillées n'apparaissent donc pas dans le rapport mais sont disponibles en open data sur le portail des données ouvertes du ministère de l'Économie, des Finances et de la Relance (data.economie.gouv.fr). Au sein des fiches détaillant les cotations par missions, une estimation des dépenses « non cotées » (cf. infra) fait par ailleurs l'objet d'une coloration en blanc hachuré de gris dans les anneaux représentant les dépenses.

S'agissant des crédits budgétaires et des taxes affectées plafonnées, le périmètre retenu est celui de l'objectif de dépenses totales de l'État (ODETE) soit 495,1 Mds€ en PLF 2022 à champ courant, dans un souci de cohérence avec les montants qui seront présentés dans le cadre du projet de loi de finances. S'agissant des taxes affectées, celles-ci sont destinées aux opérateurs de l'État et c'est l'impact de ces dépenses qui est examiné.

S'agissant des dépenses fiscales, l'ensemble des 471 dépenses fiscales a été analysé (soit 91,4 Md€). **Seules les dépenses fiscales ayant un impact sur l'environnement apparaissent dans les « fiches mission » (v. infra), soit 122 dépenses fiscales représentant un montant total de 11,44 Md€.**

4.1.2. Les résultats

Tout d'abord, les dépenses dites « vertes », c'est-à-dire favorables à l'environnement sur au moins un axe environnemental sans être défavorables par ailleurs. Hors crédits de la mission « Plan de relance », ces dépenses favorables augmentent régulièrement sur la période, passant de 29,8 Md€ en 2020 à 31,4 Md€ en 2021 pour atteindre 32,5 Md€5 en 2022 (voir graphique). France relance contribue de façon exceptionnelle à hauteur de 6,6 Md€ supplémentaires en 2021 et 5,7 Md€ en 2022, via la mission « Plan de relance ».

Encadré 4 : Identification des crédits budgétaires favorables à la biodiversité

Les crédits budgétaires favorables à l'environnement recouvrent principalement dans le domaine de la biodiversité les éléments suivants :

(…)– les taxes affectées aux agences de l'eau (2,2 Md€) et les crédits dédiés à la préservation de la biodiversité et à la lutte contre l'artificialisation des sols (0,5 Md€ sur la mission « Plan de relance ») ;

– les dépenses de recherche scientifique et technologique en matière d'environnement et d'énergie (2,0 Md€), et le financement de l'Agence nationale de recherche (0,9 Md€) ;

– des dépenses en faveur d'une gestion durable de l'agriculture, de la forêt et des territoires (0,7 Md€ hors mission « Plan de relance » et 0,7 Md€ sur la mission « Plan de relance »).

Les dépenses fiscales représentent 3,4 Md€ de dépenses « vertes ». Les plus importantes recouvrent l'application du taux réduit de TVA à 5,5% pour les travaux d'amélioration énergétique (1,5 Md€) ; les dispositifs de défiscalisation dans le logement ancien (0,3 Md€) ; les réductions de taxe intérieure de consommation sur le gazole (0,2 Md€) ou encore l'électricité (0,2 Md€) en faveur des transports en commun.

On distingue ensuite 4,5 Md€ de dépenses mixtes qui sont favorables à l'environnement sur au moins un axe mais qui ont des effets négatifs sur un ou plusieurs autres axes. Cette catégorie recouvre à titre principal les dépenses relatives aux infrastructures de transport portées par le budget général ou par les opérateurs. Il s'agit notamment des taxes affectées en faveur des grands projets d'infrastructures comme la Société du Grand Paris (0,8 Md€ en PLF 2022) ou de la part des taxes affectées à l'Agence de financement des infrastructures de transport de France relatif aux grands projets ferroviaires et fluviaux (0,5 Md€ en PLF 2022), notamment le Canal Seine-Nord Europe, qui génèrent de l'artificialisation ou la production de déchets mais tout en étant favorables à l'atténuation des émissions de GES à moyen terme en favorisant des modes de transports moins polluants. Les dépenses d'investissement en faveur du ferroviaire (concours au ferroviaire) représentent également 2,6 Md€.

Les dépenses au moins une fois favorables à l'environnement en 2021 atteignent ainsi 42,7 Md€.

Enfin, 10,8 Md€ de dépenses ont un impact défavorable sur au moins un axe environnemental sans avoir un impact favorable par ailleurs, soit une quasi stabilisation par rapport à la LFI pour 2021 (10,6 Md€). Ce périmètre recouvre principalement des dépenses fiscales (7,6 Md€), en particulier les exonérations ou taux réduits sur les taxes intérieures de consommation (6,4 Md€) en particulier sur les produits énergétiques ou encore les dispositifs en faveur du logement neuf qui génèrent en partie de l'artificialisation des sols (0,9 Md€). En matière budgétaire, on distingue notamment les dépenses de soutien à la production d'énergie dans les zones non interconnectées au réseau métropolitain (1,5 Md€) ou encore les dépenses d'investissement en faveur de l'aérien financées à travers le budget annexe « contrôle et exploitation aériens » (0,3 Md€).

PUBLIÉ

Plus précisément à partir du rapport vert, il est possible de recenser toutes les dépenses (crédits et dépenses fiscales), et recettes fiscales défavorables à la biodiversité. N'ont été retenues que les éléments présentant un impact défavorable sur la biodiversité à l'exclusion de tout autre impact favorable sur l'environnement (pollution, eau, climat, déchets).

Tableau 13 : Détail des dépenses budgétaires et fiscales défavorables à la biodiversité à l'exclusion de tout autre impact favorables sur l'environnement

Programme	Type de dépense/taxe	Montant PLF 2022 M€
Cohésion des territoires	Crédits de soutien à l'accession à la propriété – part artificialisante	2,1
	DF Réduction d'impôt sur le revenu au titre des investissements locatifs réalisés dans le secteur de la location meublée non professionnelle	18,4
	DF Réduction d'impôt sur le revenu en faveur de l'investissement locatif du 1er janvier 2009 au 31 décembre 2012 et, sous conditions, jusqu'au 31 mars 2013 dans les zones présentant un déséquilibre entre l'offre et la demande de logements (sous conditions de loyer) : Dispositif SCELLIER	60
	DF Réduction d'impôt sur le revenu majorée en faveur de l'investissement locatif du 1er janvier 2009 au 31 décembre 2012 et, sous conditions, jusqu'au 31 mars 2013 dans le secteur intermédiaire dans les zones présentant un déséquilibre entre l'offre et la demande de logements accompagnée d'une déduction spécifique sur les revenus tirés de ces logements (sous conditions de loyer plus strictes et conditions de ressources du locataire) : Dispositif SCELLIER intermédiaire	40
	DF Réductions d'impôt sur le revenu en faveur de l'investissement locatif intermédiaire (dispositifs Duflot et Pinel)	276,6
	DF Déduction dégressive sur les revenus des logements neufs loués à usage d'habitation principale : Dispositif PERISSOL	5
	DF Déduction dégressive sur les revenus des logements loués à usage d'habitation principale pour les investissements réalisés entre le 3 avril 2003 et le 31 décembre 2009 : Dispositifs ROBIEN classique et ROBIEN recentré	6
	DF Déduction dégressive sur les revenus des logements neufs loués à usage d'habitation principale (sous conditions de loyer et de ressources du locataire à compter du 1er janvier 1999) pour les investissements réalisés jusqu'au 3 avril 2003	1
	Déduction sur les revenus des logements loués à usage d'habitation principale dans les zones de revitalisation rurale : Dispositif ROBIEN ZRR jusqu'en 2009 et SCELLIER ZRR à compter de 2009	1,8
	DF Déduction spécifique sur les revenus des logements neufs à usage d'habitation principale (sous conditions de loyer et de ressources du locataire) : Dispositif BORLOO populaire	5
	DF Abattement exceptionnel de 70% ou de 85% applicable, sous conditions, aux plus-values de cession de terrains à bâtir ou d'immeubles bâtis destinés à la démolition, en vue de la construction de logements, en zones A et A bis, réalisées du 1er janvier 2018 au 31 décembre 2022	nc
	Crédits d'impôt "Prêt à taux zéro" et "Prêt à taux zéro renforcé PTZ+"	321,3
	DF Taux de 10 % dans le secteur du logement locatif social pour les opérations qui ne sont pas éligibles au taux réduit de 5,5 %	177
	DF Tarif réduit pour l'essence E5 (essences SP98 et SP95) commercialisée en Corse	1
Ecologie, développement et mobilité durables	Crédits budgétaires transport aérien	92
	AFITF construction de routes	388,4

PUBLIÉ

Programme	Type de dépense/taxe	Montant PLF 2022 M€
Économie	DF imposition au taux réduit de 19 % des plus-values de cession de locaux professionnels ou de terrains à bâtir, situés dans les zones les plus tendues, au profit d'une personne morale, sous réserve que le cessionnaire s'engage à transformer ces immeubles en locaux d'habitation ou à y construire de tels locaux dans un délai de 4 ans, une prolongation de ce délai, n'excédant pas une année et renouvelable une fois, peut être accordée sur demande de l'acquéreur	8
Média, livre et industrie culturelle	Crédits budgétaire logement part artificialisante	40,2
	DF Réduction d'impôt au titre des investissements effectués dans le secteur du logement social dans les départements et collectivités d'outre-mer	6,2
	DF Réduction d'impôt sur le revenu en faveur des investissements locatifs réalisés outre-mer jusqu'au 31 décembre 2012 ou, sous conditions, jusqu'au 31 mars 2013 : dispositif SCELLIER OUTRE-MER	0,2
	DF Réduction d'impôt sur le revenu en faveur des investissements locatifs réalisés outre-mer dans le secteur intermédiaire jusqu'au 31 décembre 2012 ou, sous conditions, jusqu'au 31 mars 2013 : dispositif SCELLIER INTERMEDIAIRE OUTRE-MER	0,2
	DF Réduction d'impôt sur les sociétés à raison des investissements productifs neufs et des investissements dans le secteur du logement intermédiaire et social réalisés dans les collectivités d'outre-mer et en Nouvelle-Calédonie	nc
	DF Taux de 2,10 % applicable à certaines opérations relatives au logement social outre-mer qui sont éligibles soit aux prêts locatifs sociaux, soit au crédit d'impôt sur les sociétés en faveur de l'investissement dans les logements neufs outremer	6,4

Source : Rapport vert PLF 2022.

4.2. Les dépenses fiscales identifiées dans le tome II des voies et moyens

4.2.1. La liste établie par le rapport CGEDD de 2016

Le rapport CGEDD de 2016 relatif à des propositions de scénarios de financement des politiques publiques de préservation des ressources en eau, de la biodiversité et des milieux marins a étudié les mesures fiscales incitatives en faveur du patrimoine naturel.

Le montant annuel de dépenses fiscales en faveur de la biodiversité est estimé à environ 7 millions d'euros par les services fiscaux dont l'essentiel sur des impôts d'État[75]. S'y ajoutent les avantages fiscaux consentis pour les dons effectués par des particuliers ou des entreprises à des organismes agissant en faveur des espaces naturels qui ne font pas l'objet d'un suivi spécifique et dont le coût ne peut donc pas être évalué.

[75] Cf. PLF 2016 programme 113, page 117.

PUBLIÉ

Les dispositifs ayant pour objectif de compenser partiellement les conséquences de la création des zones Natura 2000 et des contraintes pesant sur les zones humides et cœurs de parcs se révèlent très faiblement incitatifs. Les avantages fiscaux pour les particuliers réalisant des travaux d'entretien ou de restauration sur des espaces naturels remarquables sont également très peu mobilisés alors qu'ils sont théoriquement plus efficaces (réduction d'impôts). La seule mesure qui est un peu plus utilisée porte sur l'exonération de droits de mutation à titre gratuit en faveur des successions et donations intéressant des espaces naturels remarquables.

4.2.1.1. Les mesures fiscales sur impôts d'État

- Exonération des droits de mutation à titre gratuit d'espaces protégés (article 793-2-7° du CGI)

L'objectif visé est de favoriser la transmission des biens situés dans les espaces naturels protégés en exonérant, sous certaines conditions, de droits de mutation à titre gratuit, à concurrence des trois quarts de leur montant, les successions et donations intéressant les propriétés non bâties hors bois et forêts et situées dans les sites Natura 2000, les zones centrales des parcs nationaux, les réserves naturelles, les sites classés et les espaces naturels remarquables du littoral. Les propriétés concernées doivent faire l'objet d'un engagement de gestion conforme aux objectifs de conservation de ces espaces que le légataire ou donataire doit s'engager à appliquer pendant 18 ans. La dépense fiscale annuelle est estimée à 5 M€ pour un nombre de bénéficiaires non déterminé.

- Réduction d'impôt sur le revenu au titre des dépenses réalisées sur certains espaces naturels (article 199 octovicies du CGI).

L'objectif est de favoriser la protection des espaces naturels en permettant aux propriétaires de certains espaces présentant un intérêt écologique de bénéficier d'une réduction d'impôt plafonnée égale à 25 % du montant des dépenses engagées (dans la limite annuelle de 10 000 €) pour la préservation du patrimoine naturel dans les parcs nationaux, les réserves naturelles, les sites Natura 2000 et les espaces concernés par un arrêté de biotope.

121 Pour chacune des mesures, les estimations de la charge pour le budget de l'État et du nombre de bénéficiaires sont issues du PLF 2016.

La dépense fiscale annuelle est estimée à moins d'1 M€ pour 584 ménages bénéficiaires en 2014.

- Déduction de l'impôt sur le revenu des dépenses d'amélioration afférentes aux propriétés non bâties (article 31-I-2°-c quinquies du CGI).

L'objectif consiste à favoriser l'entretien des espaces naturels en permettant de déduire les dépenses de restauration ou de gros entretien réalisées en vue du maintien en bon état écologique et paysager de certains espaces naturels protégés pour la détermination du revenu net foncier. La déduction de ces dépenses au titre des revenus fonciers n'est pas cumulable avec le bénéfice de la réduction d'impôt sur le revenu. Les espaces naturels concernés sont inclus dans les parcs nationaux, les réserves naturelles, les monuments naturels et sites classés, les espaces concernés par un arrêté de biotope, les zones spéciales de conservation et les zones de protection spéciale, les espaces, terrestres et marins, sites et paysages remarquables ou caractéristiques du patrimoine naturel et culturel du littoral et des milieux nécessaires au maintien des équilibres biologiques. La dépense fiscale annuelle est d'un montant considéré comme négligeable pour 275 ménages bénéficiaires en 2014.

- Les avantages fiscaux consentis pour les dons à des organismes agissant en faveur des espaces naturels.

PUBLIÉ

Les fondations reconnues d'utilité publique sont habilitées à recevoir les dons des personnes physiques qui souhaitent apporter leur soutien à la sauvegarde et à la mise en valeur du patrimoine naturel. À titre d'exemple, le versement consenti en faveur de la Fondation du patrimoine, peut être affecté au financement de la sauvegarde d'un élément du patrimoine choisi d'un commun accord avec le donateur, qui en devient le mécène. Les frais de gestion prélevés sur les dons varient de 3 à 6% en fonction du projet bénéficiaire. Au titre de l'impôt sur le revenu, les donateurs bénéficient d'une réduction d'impôt à hauteur de 66% du montant de leur don, dans la limite de 20 % du revenu imposable. Les redevables de l'impôt de solidarité sur la fortune (ISF) ont la possibilité d'imputer au montant de l'impôt 75% du montant des dons en numéraire ou des dons en pleine propriété de titres de société admis aux négociations sur un marché réglementé, effectués au profit de plusieurs catégories d'organismes dont les fondations reconnues d'utilité publique122 .

La réduction sur le montant de l'impôt est plafonnée à 50 000 euros et elle ne peut pas être cumulée avec la réduction d'impôt sur le revenu. Lorsqu'un donateur dispose d'un capital important, il peut soutenir l'action d'une fondation en lui faisant une donation temporaire d'usufruit, dont le produit (dividendes ou loyers) sera attribué au financement du projet de son choix. Ce dispositif permet une démarche philanthropique sans pour autant léser les proches, puisque à terme la pleine et entière propriété des biens est récupérée dans le patrimoine. En cas de décès du donateur avant le terme de la convention, les héritiers qui décident de poursuivre ladite convention bénéficieront d'une diminution de 23 % à 69 % du montant de l'assiette de calcul des droits de succession.

Cet article a été ensuite supprimé en séance via un amendement déposé par le Gouvernement. 122 Lors de l'examen de la loi sur la biodiversité, la commission sénatoriale a adopté un article additionnel permettant l'imputation sur l'impôt de solidarité sur la fortune des dons effectués au profit des conservatoires régionaux d'espaces naturels agréés (article 885-0 V bis A du code général des impôts).

Enfin une fondation est habilitée à recevoir des legs de titres, de meubles ou d'immeubles en pleine propriété dont le produit de la vente pourra contribuer au financement du projet choisi par le donataire. Pour ce qui concerne les entreprises, depuis l'entrée en vigueur de la loi du 1er août 2003, relative au développement du mécénat, les dons sont déductibles de l'impôt sur les sociétés à hauteur de 60 % de leur montant, dans la limite de 0,5 % du chiffre d'affaires HT. De même, les fonds versés par une entreprise au titre d'actions de produit-partage123 sont déductibles de l'impôt sur les sociétés dans les mêmes conditions.

4.2.1.2. Les mesures fiscales sur impôts locaux prises en charge par l'État

- Exonération de taxe foncière sur les propriétés non bâties en faveur de certains terrains situés dans le coeur d'un parc national d'outre-mer (article 1395 F du CGI)

Instituée en 2007, cette mesure visait à favoriser la protection des espaces naturels situés outre-mer. L'exonération de taxe était applicable pendant cinq ans à compter de l'année suivant celle de la signature d'un engagement de gestion entre d'une part le propriétaire et, le cas échéant, le preneur pour les parcelles données à bail, et d'autre part l'établissement public du parc national. La dépense fiscale annuelle était d'un montant considéré comme négligeable pour un nombre de bénéficiaires non déterminé. Cette mesure a été supprimée au 1er janvier 2015.

- Exonération de taxe foncière sur les propriétés non bâties en faveur des parcelles Natura 2000 (article 1395 E du CGI).

Afin de favoriser la protection des espaces naturels, les parcelles qui figurent sur une liste arrêtée par le préfet à l'issue de l'approbation du document d'objectifs d'un site Natura 2000 et qui font l'objet d'un engagement de gestion défini à l'article L. 414-3 du code de l'environnement pour cinq ans, conformément au document d'objectifs en vigueur, peuvent être exonérées de la taxe foncière sur les propriétés non bâties pendant cinq ans (renouvelable) à compter de l'année qui suit celle de la signature du contrat ou de l'adhésion à la charte. La dépense fiscale annuelle est estimée à environ 1 M€ pour un nombre de bénéficiaires non déterminé. Proposée dans le PLF 2016, la suppression de cette mesure n'a finalement pas été adoptée après amendement parlementaire.

- Exonération de taxe foncière sur les propriétés non bâties en faveur des zones humides (article 1395 D (ancien) du CGI) 123.

Le principe du charity-business ou produit-partage consiste à ce que, pour chaque produit ou service vendu, l'entreprise s'engage à reverser une partie du prix à un ou plusieurs projets publics ou associatifs. L'article 137 de la loi n° 2005-157 du 23 février 2005 relative au développement des territoires ruraux a instauré un dispositif d'exonération de taxe foncière sur le non-bâti dans les zones humides définies au 1° du I de l'article L. 211-1 du code de l'environnement afin d'inciter à la protection de ces espaces naturels sensibles. L'article 26 de la loi de finances pour 2014 a supprimé ce dispositif. Cette exonération était de 50 % de la part communale et intercommunale de la TFNB lorsque les parcelles figurent sur une liste dressée par le maire sur proposition de la commission communale des impôts directs et qu'elles font l'objet d'un engagement de gestion pendant cinq ans portant notamment sur la préservation de l'avifaune et le non retournement des parcelles. L'exonération était applicable pendant cinq ans (renouvelable) à compter de l'année qui suit celle de la signature de l'engagement. L'exonération pouvait être totale pour certaines de ces zones. La procédure relativement complexe faisait que ce dispositif était en pratique peu appliqué. Lors de l'examen du projet de loi sur la biodiversité, un article a été inséré en commission à l'Assemblée nationale afin de rétablir l'exonération de taxe sur le foncier non bâti situé en zone humide. Le Sénat a adopté cet article sans modification par rapport au vote intervenu à l'Assemblée. L'article 1395 B bis inséré dans le code général des impôts reprend les modalités antérieures du dispositif d'exonération de TFNB en faveur des zones humides.

La perte de recettes pour les collectivités territoriales est compensée par la majoration à due concurrence de la dotation globale de fonctionnement et corrélativement pour l'État par la création d'une taxe additionnelle aux droits sur les tabacs.

4.2.2. La liste établie dans le tome II des voies et moyens pour le PLF 2022

Les dépenses fiscales afférentes au financement des aires protégées figurent au Tome II des Voies et Moyens, dans l'annexe répartissant les dépenses fiscales par mission/programme, au titre du programme 113 sur les paysages, l'eau et la biodiversité. Il s'agit des dépenses fiscales suivantes :

N°	Type d'impôt	Intitulé de la dépense fiscale	Montant PLF 2022 M€
060105	Impôts locaux	Exonération en faveur des zones humides	0
060106	Impôts locaux	Exonération en faveur des parcelles NATURA 2000	1
520118	Droits d'enregistrement et de timbre	Exonération, sous certaines conditions, de droits de mutation à titre gratuit, à concurrence des trois quarts de leur montant, en faveur des successions et donations intéressant les propriétés non bâties qui ne sont pas de nature de bois et forêts et situées dans les sites NATURA 2000, les zones centrales des parcs nationaux, les réserves naturelles, les sites classés et les espaces naturels remarquables du littoral	8
060107	Impôts locaux	Exonération en faveur de certains terrains situés dans le cœur d'un parc national sis dans un département d'outre-mer	A été supprimée fin 2021
110257	Impôt sur le revenu	Réduction d'impôt sur le revenu au titre des dépenses réalisées sur certains espaces naturels en vue du maintien et de la protection du patrimoine naturel	-
130213	Impôt sur le revenu	Déduction des dépenses d'amélioration afférentes aux propriétés non bâties	faible

Certaines dépenses fiscales en faveur de la biodiversité ou des aires protégées peuvent être rattachées à des programmes budgétaires différents.

4.2.2.1. Exonération de taxe foncière sur les propriétés non bâties (TFPNB) en faveur des terrains situés sur des zones humides

- Situation actuelle

En application de l'article 1395 B *bis* du code général des impôts (CGI), créé par l'article 114 de la loi du 8 août 2016 pour la reconquête de la biodiversité, de la nature et des paysages, les propriétés non bâties classées dans les deuxième et sixième catégories définies à l'article 18 de l'instruction ministérielle du 31 décembre 1908[76], qui sont situées dans les zones humides définies au 1° du I de l'article 211-1 du code de l'environnement, sont exonérées de taxe foncière sur les propriétés non bâties (TFPNB) à concurrence de 50 %.

Pour bénéficier de l'exonération, ces propriétés doivent figurer sur une liste dressée par le maire, sur proposition de la commission communale des impôts directs, et faire l'objet d'un engagement de gestion pendant cinq ans portant notamment sur le non-retournement des parcelles et la préservation de l'avifaune, sans exclure la pratique de la chasse, sous réserve que celle-ci soit associée à la préservation et à l'entretien des habitats.

L'exonération est applicable cinq ans à compter de l'année qui suit celle de la signature de l'engagement et est renouvelable.

Cette exonération est portée à 100 % pour les propriétés non bâties situées dans certaines zones naturelles protégées définies par le code de l'environnement et listées au II de l'article 1395 B *bis* du CGI (zones humides d'intérêt environnemental particulier, sites du conservatoire du littoral, parcs nationaux, réserves naturelles, parcs naturels régionaux, sites inscrits et classés, arrêtés de protection du biotope et d'habitat naturel, et sites Natura 2000).

[76] D'une part les prés et prairies naturels, herbages et pâturages, et d'autre part, les landes, pâtis, bruyères, marais, terres vaines et vagues.

PUBLIÉ

- Historique

L'article 1395 B *bis* du CGI reprend les dispositions de l'ancien article 1395 D du CGI qui avait été créé par l'article 137 de la loi du 24 février 2005 relative au développement des territoires ruraux puis abrogé par l'article 26 de la loi de finances pour 2014 au motif que cette dépense fiscale était inutilisée et inefficace[77].

- Perspectives d'évolution

Il est recommandé de ne pas étendre ce dispositif à d'autres catégories de l'instruction ministérielle 31 décembre 1908. En effet, l'application de l'exonération aux seuls terrains classés dans les deuxième et sixième catégories permet de cibler l'avantage sur les prairies naturelles humides fauchées et pâturées qui sont le plus exposées au retournement ou à la mise en culture et qui sont donc les plus menacées. C'est la raison pour laquelle l'exonération est subordonnée à un engagement de gestion du propriétaire et, le cas échéant, du preneur.

De même, il conseillé de ne pas élargir cette exonération à d'autres catégories de sites protégés non visés sans vérifier en amont que ces derniers ne sont pas d'ores et déjà inclus dans une de ces zones et qu'ils peuvent justifier d'obligations particulières plus contraignantes que celles prévues au I de l'article 1395 B *bis* du CGI (exonération de 50 %).

En tout état de cause, toute extension du champ aurait un impact sur les recettes des communes et des EPCI, sauf à reporter la charge sur les autres contribuables ou impôts locaux. Une telle mesure pourrait même devenir contreproductive car elle pourrait avoir une influence sur les listes de parcelles dressées par les maires, suivant l'importance que ces derniers souhaiteront attribuer à la préservation de l'environnement.

4.2.2.2. Exonération de TFPNB en faveur des terrains situés dans les zones Natura 2000

- Situation actuelle

Aux termes de l'article 1395 E du CGI, les terrains situés dans un site Natura 2000 sont exonérés de la TFPNB perçue au profit des communes et de leurs établissements publics de coopération intercommunale (EPCI).

Cette exonération de plein droit, accordée pour une durée de cinq ans, est subordonnée à l'inscription des terrains sur une liste arrêtée par le préfet à l'issue de l'approbation du document d'objectifs du site Natura 2000 et à un engagement de gestion souscrit pour cinq ans par le propriétaire.

Elle s'applique aux propriétés non bâties classées dans les première, deuxième, troisième, cinquième, sixième et huitième catégories définies par l'article 18 de l'instruction ministérielle du 31 décembre 1908[78].

Les pertes de recettes résultant de cette exonération pour les communes et les EPCI à fiscalité propre sont compensées par l'État en application du B de l'article 146 de la loi n° 2005-157 du 23 février 2005 relative au développement des territoires ruraux. Cette compensation n'a pas été supprimée, mais fait l'objet d'une minoration depuis 2009.

- Historique

Ce dispositif a été créé par l'article 146 (A et C) de la loi n° 2005-157 du 23 février 2005 précitée et modifié par l'article 26 de la loi n° 2013-1278 du 29 décembre 2013 de finances pour 2014.

[77] L'exonération était alors en partie compensée.

[78] Les terres ; les prés et prairies naturels, herbages et pâturages ; les vergers et cultures fruitières d'arbres et d'arbustes ; les bois, aulnaies, saussaies, oseraies ; les landes, pâtis, bruyères, marais, terres vaines et vagues ; les lacs, étangs, mares, abreuvoirs, fontaines, canaux non navigables et dépendances, salins, salines et marais salants.

- Perspectives d'évolution

Lors du projet de loi de finances pour 2016, il a été proposé de supprimer cette exonération peu exploitée dans le cadre de la suppression des dépenses fiscales inefficientes ou inutiles. En effet, elle ne concernait que 65 400 parcelles et ne bénéficiait qu'à 5 300 redevables pour un coût moyen de 700 euros par contribuable alors que, dans le même temps, le réseau Natura 2000 couvrait 12 % du territoire.

En outre, des aides directes et plus efficaces sont parallèlement versées. Les signataires de conventions Natura 2000 perçoivent des subventions financées par le fonds européen agricole pour le développement rural (FEADER)[79].

La mission a été alertée sur les troubles induits chez de nombreux élus par les effets aujourd'hui constatés de la fin du remboursement intégral de l'exonération de TFNB accordées aux souscripteurs de charte Natura 2000, découlant d'un amendement législatif de 2009 au dispositif fiscal datant de 2005 (dégressivité du remboursement par l'État aux communes de leur « manque à gagner »). L'enjeu financier annuel de cette exonération de TFNB est de l'ordre de 3 M€ pour les communes, dont 1M€ est remboursé[80] actuellement par l'État. La fédération nationale des communes forestières et la fédération nationale des PNR se font activement le relais des petites communes subissant des pertes importantes de rentrées fiscales, notamment lorsqu'une partie significative de leur territoire est occupé par une forêt domaniale, l'ONF étant actuellement le principal bénéficiaire en surface de cette mesure.

[79] Le montant de ces subventions représentait en 2013 environ le double du bénéfice procuré par l'exonération pour les redevables de TFPNB (3.7 millions d'euros).

[80] Selon des informations qui restent à confirmer, cette mesure semblerait d'ores et déjà entièrement remise en cause pour le budget 2016. CGEDD n°009538-01 CGAAER n°15029 Analyse du dispositif Natura 2000 en France Page 34/139 collectivités dans le dispositif Natura 2000. Le statu quo est devenu impossible, mais la mission appelle instamment l'attention de l'État sur le fait que la suppression pure et simple de cette disposition accroîtra la méfiance de certains acteurs sur la capacité de l'État à tenir dans le temps ses engagements, mais surtout risque d'entraîner ipso facto la dévalorisation des chartes Natura 2000. Sans que la mission soit à ce jour capable de caractériser finement la plus-value des chartes Natura 2000 (questionnée par certains), elle estime qu'il est politiquement et juridiquement intenable de considérer que le souscripteur de la charte resterait engagé alors que l'avantage fiscal qui semble expliquer au moins 50 % des signatures aurait disparu. Il conviendra également d'apprécier les conséquences d'une suppression des chartes au regard du ressenti en termes de simplification administrative, puisque la signature des chartes exonère d'évaluation d'incidences Natura 2000 certaines opérations.

PUBLIÉ

ANNEXE IX

Parangonnage

PUBLIÉ

SOMMAIRE

1. UN FINANCEMENT DES AIRES PROTÉGÉES MAJORITAIREMENT ASSIS SUR DES CRÉDITS BUDGÉTAIRES, INDÉPENDAMMENT DES MODÈLES DE GESTION 1

1.1. Dans l'Union européenne, un financement public doublé des crédits européens 2

1.2. Des systèmes de financement plus diversifiés hors Union européenne 4

2. UN FINANCEMENT INSUFFISANT DES AIRES PROTÉGÉES AU REGARD DES OBJECTIFS FIXÉS 7

2.1. Des pays européens qui peinent à atteindre les objectifs fixés dans le cadre de la politique européenne 7

2.1.1. Une absence de méthodologie sur la gestion de qualité 7

2.1.2. Une inadéquation mission-moyens 8

2.2. Une difficulté globale à affronter les enjeux qui pousse à la recherche de financements innovants 9

2.2.1. Un manque de moyens dans beaucoup d'aires protégées 9

2.2.2. La recherche de solutions de financement complémentaires 9

3. DES EXEMPLES INSPIRANTS 10

3.1. Le lien revenus/services : Nouvelle Zélande, USA, Canada, National Trust britannique 10

3.2. La mutualisation des sources externes de financement 11

PUBLIÉ

La lettre de mission demandait la réalisation d'une « *analyse comparative des moyens dédiés aux aires protégées dans les pays européens* ». Comme indiqué dans la note de cadrage, pour répondre à cette orientation, la mission s'est appuyée d'une part sur les travaux menés précédemment, notamment le rapport de 2018 du Commissariat Général au Développement Durable intitulé « Parcs nationaux : Quelles pistes de financements additionnels ? » pour lequel les agences financières des ambassades de huit pays de l'OCDE avaient été interrogées (Chili, Corée du Sud, États-Unis, Italie, Mexique, Norvège, Pologne), et d'autre part sur une commande nouvelle auprès du réseau des agences financières centrée sur les pays suivants : Afrique du sud, Allemagne, Croatie, Espagne, Nouvelle Zélande, Royaume-Uni, Suède. La commande auprès de l'Afrique du sud n'a pu être réalisée. Au-delà de cet appui apportée par le réseau, la mission a approfondi, notamment pour rechercher des modalités de financements innovantes, certains exemples, comme celui du National Trust du Royaume Uni qui ne figure pas dans l'enquête effectuée par l'ambassade de France.

Il ressort de ce travail de parangonnage que la majorité des pays financent leurs aires protégées sur crédits budgétaires (1), que la plupart des pays, notamment européens, souffrent d'un sous-investissement dans la protection de leurs aires protégées ne leur permettant pas d'atteindre leurs objectifs (2), mais que quelques exemples peuvent inspirer certaines des propositions de ce rapport (3).

1. Un financement des aires protégées majoritairement assis sur des crédits budgétaires, indépendamment des modèles de gestion

Il convient en premier lieu de constater que, dans les pays examinés, les aires protégées sont comme en France multiples en terme de statut, de nature et de type de gestion.

Les pays disposent d'aires protégées que l'on peut qualifier « d'importance nationale », la plupart du temps dénommées parcs nationaux[1], dont le pilotage et la gestion sont assurés à l'échelle centrale, à l'exception de l'Allemagne dont la gestion des parcs nationaux est déléguée aux Bundeslanders. On citera aussi le cas du Royaume-Uni où les parcs nationaux, bien qu'intégrés dans les « sites d'intérêt spécifique spécial » qui sont les aires protégées du pays, ne correspondent pas à la catégorie UICN référente, étant largement habités et appartenant à des particuliers. Dans un pays aussi décentralisé que l'Espagne, la politique des parcs nationaux est contrôlée par un établissement public fédéral, l'Organisme autonome des parcs nationaux (OAPN), qui néanmoins n'assure pas la gestion des parcs, confiée aux régions (Communautés autonomes), à l'exception de 2 parcs nationaux (en cours de transfert aux communautés autonomes).

D'autres types d'aires protégées existent en parallèle dans beaucoup de pays, généralement sous l'autorité des Etats fédérés, provinces ou collectivités décentralisées : réserves (Suède, Italie, Allemagne, Norvège, Pologne, Chili, Nouvelle Zélande), parc régionaux (Espagne, Italie, Croatie, Hongrie, Pologne[2]), parcs ou monuments naturels (Croatie, Espagne, Allemagne, Chili, Japon, USA), ou autres catégories (paysage significatif ou protégé, parc-

[1] En Croatie, les aires protégées d'importance nationale sont les réserves intégrales, les parcs nationaux, les réserves spéciales et les parcs naturels.

[2] Ils s'appellent « parcs paysagers ».

forêt, monument de l'architecture du parc). Auxquelles il faut ajouter les parcs marins ou aires marines protégées, mis en place dans tous les pays également.

À ces aires protégées nationales s'ajoutent les zones Natura 2000 pour les pays européens ou les aires à statut international, qui dans la plupart des cas, comme en France, se superposent aux aires nationales existantes.

1.1. Dans l'Union européenne, un financement public doublé des crédits européens

L'ensemble des pays européens[3] auprès desquels l'enquête a été réalisée financent leurs aires protégées très largement sur la base de crédits publics, qu'ils proviennent de l'Etat central ou des autorités locales décentralisées auxquelles la mission de gestion des aires protégées a été confiée. Ainsi, dans un modèle très décentralisé comme celui de l'Allemagne, le financement provient principalement des ressources budgétaires étatiques des Bundesländer. Au Royaume-Uni, la grande majorité des financements provient des « grant in aid », subventions accordées par le gouvernement[4]. La plupart des gouvernements financent également les aires protégées qui ne sont pas qualifiée « d'importance d'échelle nationale ».

La deuxième source de financement des aires protégées provient des financements de l'Union européenne, principalement du FEDER et du FEADER, comme en France, ainsi que pour des montants très inférieurs du programme Life.

En complément de ces financements publics, on trouve néanmoins quelques financements complémentaires. Certains pays européens affectent une part de fiscalité aux aires protégées : ainsi les aires protégées espagnoles bénéficient de recettes fiscales directes et c'est également le cas en Suède pour les aires protégées qui relèvent de l'échelon local[5]. D'autres disposent de revenus propres : droits d'accès (en Croatie cela constitue une large part), services, revenus fonciers, etc. A l'exception de la Croatie, ces revenus sont très mineurs.

En Croatie en effet, les revenus issus des droits d'entrée (billets pour des activités spécifiques dans le parc, prix d'entrée pour des bateaux, etc.) et des produits et concessions touristiques (pour des périodes pouvant aller de 6 à 55 ans) sont plus substantiels que dans le reste de l'Union européenne. Il convient néanmoins de relativiser en fonction des aires protégées : les aires qualifiée « d'importance nationale » sont très largement autofinancées de cette manière, les autres totalement dépendantes des fonds publics.

On citera aussi l'exemple intéressant du Danemark : les communes paient une redevance de 25.000 Couronnes danoises (3.350 €) chaque année pour leur appartenance aux Parcs

[3] La mission a décidé d'intégrer dans cette partie de l'annexe le Royaume-Uni et la Norvège, même si deux derniers pays ne sont pas membres de l'Union européenne. Leurs modes de gestion restent en effet comparables avec ceux des pays membres de l'UE à l'exception de l'apport financier constitué par les fonds européens.

[4] 70% pour les parcs nationaux, 85% pour le JNCC (Joint Nature Conservation Committee organe public chargé de compiler les informations transmises par chaque agence et de conseiller les pouvoirs publics britannique en matière de biodiversité), 90% pour Natural England (Agence anglaise de conservation de la nature).

[5] Les collectivités locales en Suède sont alimentées par l'impôt sur le revenu.

naturels danois, et peuvent également payer une subvention complémentaire pour le financement du parc.

Et le cas très particulier des parcs régionaux de Hongrie, qui ne disposent de financements publics en provenance de l'Etat, en dehors de projets spécifiques. Leur financement provient principalement des cotisations des autorités locales membres ou des recettes de produits et services assurés par chacun des Parcs naturels.

Tableau 1 : Financements des aires protégés dans les pays de l'Union européenne

	Superficie (% territoire national)	Budget / an (M€)	Financements publics (M€)	Financements Services (M€)	Fonds européens (M€/%)
Allemagne (2020)	15,5% terre 45% mer6	570	(Etat) 104 (Lander) 87	insignifiant	70% 379 M/an
Croatie (2019)7	9,3%	78,67	(Etat) 4,1	(Billets) 44,06 (Services) 26,19	3,75 M/an
Espagne (2019)	36,2% terre 12,3% mer	38,5	(Etat) 34 (Fiscalité) 2	2,5	67% N2000
Italie8	5%		67%	7%	26%
Royaume-Uni (2019/20)	27,8% terre 38,2% ZEE	296,29			393 000 €10
Suède	15% dont 10% mer	160	(Etat) 150	insignifiant	412 M/an (2014-2020)11
Pologne12	19,6% N2000 1% Parcs nationaux	60	(Fds nationaux et régionaux) 6,8	Droits d'accès 6,35 Revenus foncier	
Norvège13	9,7% 17,5%14	10,8	100%		

Sources – Enquêtes DG Trésor 2021 et 2015

6 Pourcentages pour zones N2000 seulement.

7 Ce chiffre est issu de l'enquête DG Trésor, mais la Croatie annonce qu'un tiers de son territoire est Natura 2000. Cela indique que les territoires Natura 2000 ne sont pas tous intégrés dans les aires protégées croates.

8 Chiffres issus majoritairement de l'étude CGDD sur les Parcs nationaux.

9 Pour 249,3 M de livres sterling converties à 0,84 (le 29/12/2021). Comme indiqué dans l'enquête menée pour le compte de la mission, il n'existe pas au UK de consolidation des différentes ressources. Le montant global présenté dans ce tableau a donc été obtenu en additionnant les budgets du JNCC, de 2 des Agences nationales de conservation de la nature (Angleterre, Ecosse), aucune information n'étant disponible pour le Pays de Galles et l'Irlande du Nord et des Parcs nationaux (qui représentent une part mineure du budget global).

10 Montant uniquement au sein du JNCC.

11 CAP N2000 Suède 2021-2027

https://www.naturvardsverket.se/contentassets/5781ebad94e34a478aa95b7163234b4a/bilaga-1-paf-en-sweden-2021-09-23.pdf

12 Chiffres issus majoritairement de l'étude CGDD sur les Parcs nationaux.

13 Chiffres issus majoritairement de l'étude CGDD sur les Parcs nationaux.

14 Pour « surface de la Norvège protégée » sur le site internet du ministère de l'environnement norvégien.

1.2. Des systèmes de financement plus diversifiés hors Union européenne

En dehors de l'Union européenne et pays associés, on retrouve également majoritairement des financements d'origine publique (Japon, Corée, Chili, Mexique, Nouvelle Zélande, USA).

Certains pays s'appuient sur les droits d'entrée comme financements complémentaires (USA, Chili, Mexique).

Des sources de revenus proviennent par ailleurs de « concessions » ou taxes touristiques, liant les activités touristiques réalisées dans les aires protégées à une source de revenus.

On mettra un focus particulier sur le modèle néo-zélandais, qui n'avait pas été examiné dans les travaux précédents. Il convient en premier lieu de rappeler le contexte : la stratégie néo-zélandaise sert en priorité le « bien-être des néo-zélandais », considérant notamment que les services écosystémiques favorisent le secteur primaire et contribuent à l'amélioration des conditions de vie. La gestion des aires protégées doit donc permettre aux néo-zélandais de tirer tous les bénéfices environnementaux, sociaux et économiques d'écosystèmes sains et fonctionnels, des activités récréatives qu'ils procurent et participe à l'histoire du pays, le système des aires protégées en Nouvelle Zélande étant indissociable de l'objectif de préservation et de restauration du patrimoine naturel, historique et culturel Maori. De cette approche découle que l'on ne peut pas prélever des droits d'entrée sur les zones publiques protégées.

En revanche, des droits et autres charges liés à l'utilisation de ces zones (33 M€ sur l'année fiscale 2020-2021, soit environ 10% de son budget total) peuvent être perçues : revenus générés par les aires protégées, droits de concession des particuliers et entreprises qui exercent des activités commerciales (tourisme, agriculture, horticulture, télécommunications etc.), droits d'utilisation des campings et autres logements, récupération sur leurs bénéficiaires des coûts engagés pour la mise en place d'installations privées. Le reste du financement est public (en 2020-2021, 324 M€).

Si l'on prend l'exemple des parcs nationaux américains, on constate le même type d'équilibre. Le financement des parcs nationaux comprend deux sources : des crédits budgétaires annuels d'une part et les redevances, dons et autres sources de financement d'autre part. Le budget du NPS (National Park Service) comprend environ 3 milliards de dollars de crédits annuels votés par le Congrès (~88% en moyenne du financement total). Cette dépense publique est justifiée car les parcs nationaux américains jouent un rôle économique important : chaque dollar fédéral investi dans le NPS génère $10 d'activité économique, un énorme retour sur investissement pour les économies locales. En 2015 le système des parcs nationaux a totalisé plus de 307,2 millions de visiteurs qui ont dépensé 16,9 milliards de dollars au niveau de l'économie locale (dans un rayon de 100 km autour des sites). La contribution de ces dépenses à l'économie nationale peut s'évaluer par les 295 000 emplois, 11,1 milliards de dollars de salaires, 18,4 milliards de valeur ajoutée contribuant à une production des biens et services de près de 32 milliards de dollars (26,8 milliards de dollars en 2012). Le secteur de l'hébergement génère les retombées économiques les plus élevées avec 5,2 milliards de dollars au niveau national, suivi des restaurants/bars avec 3,4 milliards de dollars de retombées.

On note à travers ces deux exemples une distinction faite par les autorités entre le financement public des aires protégées, et les ressources qu'elles procurent qui alimentent l'économie locale et nationale si on revient à la question du bien-être de la population néo-zélandaise.

Tableau 2 – Type de concessions et processus en Nouvelle Zélande

Concession	Définition	Processus	Exemples :
Permis	Garanti jusqu'à 10 ans, basé sur l'activité	Généralement non précisé, de 5 à 45 jours travaillés pour les applications simples (jusqu'à 65 jours travaillés pour les applications complexes)	Guides (inclus la randonnée, le tramping, l'escalade, la chasse, la pêche, le vélo, le kayak et le canoë)
Licence	Garantie jusqu'à 10 ans non-notifiée, ou 30 ans notifiée*	Soit l'approche non-notifiée soit l'approche notifiée (ci-dessous) s'applique	Location d'un bâtiment appartenant au Département, ou location d'équipements récréatifs
Bail	Garanti jusqu'à 30 ans ; implique un intérêt ou une utilisation exclusive de la terre	Notifié : 85 jours travaillés si aucune candidature reçue (jusqu'à 140 jours travaillés si candidatures reçues mais sans audience, ou 160 jours travaillés si candidatures reçues avec audience)	Structures fixes (hôtels, aéroports, cafés, structures de saut à l'élastique, installations de télécommunications
Contrat de servitude	Jusqu'à 30 ans pour les services ou l'accès	Peut être notifié ou non-notifié	Routes, pipelines, canalisations d'eau, lignes de télécommunications

* En Nouvelle-Zélande, « notifié » signifie que le Département de la conservation a communiqué son intention de financer une concession dans les journaux locaux ou nationaux, et le public a le droit de faire acte de candidature, et peut demander le droit de parler des candidatures lors d'une audience.

Source : UICN Gestion du tourisme et des visiteurs dans les aires protégées (Lignes directrices pour les aires protégées n°27 – 2019)

Tableau 3 – Exemple d'échelles et d'envergure de concessions dans différents pays

Caractéristiques	Pays/ organisme				
	Service des Parcs nationaux américains	Parks Canada	Département de la conservation de Nouvelle-Zélande	Namibie	Organisme de gestion du Parc marin de La Grande Barrière (Australie)
Nombre de concessions	600 contrats plus 6000 autorisations d'utilisation commerciale	2752 baux, licences, licences commerciales	3700 dont 43% sont liés à des entreprises	45	940 (environ) permis touristiques
Revenus des concessions	60 millions US$	8,2 millions CAD$ (6,7 millions US$)	14,3 millions NZ$ (10,5 millions US$) (du tourisme et autres concessions)	419 millions N (31,5 millions US$)	8 millions AU$ (6,4 millions US$) (environ) par une taxe de gestion environnementale
Nombre d'employés gérant des concessions (équivalent temps plein)	200 (40 au siège)	30	25	3	22
Calendrier pour traiter les petites concessions	2 ans (à l'exclusion des changements de plan)	3–6 mois	65 jours (2 mois)	3-12 mois	8-10 semaines ; 4 mois pour traiter un processus de manifestation d'intérêt
Calendrier pour traiter les grandes concessions	2 ans (à l'exclusion des changements de plan)	Effort de 60 jours (non-continu)	160 jours travaillés (5 mois)	12-24 mois	L'approbation pour les grands projets (ex. : pontons) peut être bien plus longue.
Structure (centralisée ou décentralisée)	Centralisée, plus de 3 millions US$	Offre	Centres de traitement régionaux	Centralisée	Application sur la base du premier arrivé, premier servi ; opportunités plafonnées par le biais de la manifestation d'intérêt
Mécanisme d'attribution préférentielle	Offre	Centralisée pour questions à grande échelle, décentralisée pour concessions plus petites, et pour la gestion et le suivi de la relation	Réception des candidatures du secteur privé	Octroi direct aux communautés, offre, enchères et directement avec les candidats	Processus et gestion des contrats centralisés ; personnel de terrain chargé de la conformité

Source : UICN Gestion du tourisme et des visiteurs dans les aires protégées (Lignes directrices pour les aires protégées n°27 – 2019)

2. Un financement insuffisant des aires protégées au regard des objectifs fixés

Les mêmes préoccupations quant à la gestion des aires protégées que celles qui s'expriment en France se retrouvent dans la plupart des autres pays : une vraie difficulté à définir une gestion de qualité des aires protégées et une absence de méthodologie pour le faire, une insuffisance des ressources par rapport aux besoins identifiés, à court et long terme.

2.1. Des pays européens qui peinent à atteindre les objectifs fixés dans le cadre de la politique européenne

Aucun des pays européens ayant fait l'objet de l'enquête ne définit de méthodologie d'évaluation des besoins des aires protégées de son pays. Par ailleurs, la gestion des aires protégées dans la plupart des pays fait l'objet de critiques, de la Commission européenne, des ONG environnementales ou même en interne suite à des rapports d'inspection.

2.1.1. Une absence de méthodologie sur la gestion de qualité

La mission n'a trouvé aucune méthodologie permettant d'évaluer la bonne gestion des aires protégées dans les pays ayant fait l'objet de l'enquête.

Néanmoins, certains pays ont, comme la France dans sa SNAP, déployé des outils pour orienter les gestionnaires d'espaces protégées dans la direction d'une bonne gestion. On citera à titre d'exemple le guide espagnol publié en 2011 qui établit 35 critères ou recommandations dits « minimums » et 57 critères dits « complémentaires » définissant le niveau de qualité dans la gestion d'une aire protégée dans ce pays[15]. On y retrouve les même « critères de bonne gestion » que dans la SNAP française, très orientés vers les moyens du gestionnaire, par exemple « *disposer d'un cadre juridique et d'une capacité de gestion suffisante* », et non vers des résultats en matière de protection de la biodiversité.

De même en Allemagne, la qualité de la gestion d'un parc national repose sur un catalogue de critères définis en 2018 par l'association professionnelle de gestion des parcs nationaux (Europark). Des évaluations régulières sont réalisées tous les 10 ans. De plus, dans le cadre d'un projet financé par l'Office fédéral de la protection de la nature, une offensive pour la qualité de gestion a été initiée par l'association professionnelle « Verein Naturparke Deutschland » à travers la publication d'un catalogue de critères, contenant une centaine de questions sur quatre piliers thématiques (conservation de la nature/gestion du paysage, loisirs/tourisme durable, éducation à l'environnement/communication, développement régional durable) et l'organisation du gestionnaire. Le document n'est pas contraignant et sa mise en œuvre volontaire. Le projet contient une démarche d'évaluation par des équipes qualifiées d'un autre Land qui conduit à une forme de labellisation : les parcs qui obtiennent un score minimum de 250 points sur 500 possibles se voient attribuer le titre de "Parc naturel de qualité" et ceux qui restent en dessous de ce seuil reçoivent le label "Parcs naturels offensifs de qualité partenaire". Le label est valable pendant cinq ans. Lors de la première

[15] https://www.redeuroparc.org/system/files/shared/manual9.pdf

phase (2006 à 2010) de l'offensive qualité, 65 parcs naturels ont participé à cette démarche (74 lors de la 2ème phase 2011-2015 et 85 pour la 3ème phase 2016-2020).

L'Agence suédoise de protection de l'environnement publie des lignes directrices pour la gestion des aires protégées (spécifiques selon les types d'aires protégées : Natura 2000, réserve naturelle, etc.), avec un guide pour la période 2013-2020. Ces lignes directrices doivent permettre aux gestionnaires des aires de contribuer à l'atteinte de certains des 16 objectifs nationaux de long terme pour l'environnement (en particulier, ceux relatifs à « des forêts durables », « des paysages agricoles varié, des montagnes et des zones humides florissantes » et « une riche biodiversité ») et à la réalisation d'un état de conservation favorable pour les habitats et les espèces visé notamment par les directives européennes. Le même mécanisme fonctionne en Croatie.

Des « Common Standards of Monitoring » ont également été développés au Royaume-Uni par le JNCC depuis 1998, clairement orienté vers une évaluation des sites protégés autour de standards communs concernant à la fois : la définition de ce qui doit être évalué (en lien avec les objectifs du site : habitats, espèces), les objectifs de conservation et les indicateurs associés, les modalités d'évaluation (favorable, défavorable, partiellement détruit), les menaces et les méthodes d'amélioration, le calendrier d'évaluation (6 ans proposé) et les modalités de rapportage.

On citera enfin le constat sévère fait par la Cour des comptes de l'UE sur le développement du réseau Natura 2000[16]. Elle considère qu'en ce qui concerne le coût du réseau et ses besoins de financement par le budget de l'UE, des informations fiables font défaut, ce qui illustre l'incapacité des Etats membres à rapporter de façon adéquate. Les cadres d'action prioritaire ne donnent pas un aperçu complet du financement réellement accordé par l'UE jusqu'en 2013, ni une idée précise des fonds à allouer pour la période 2014-2020. Au niveau des sites, les plans de gestion comprennent rarement des évaluations complètes des coûts. Les documents de programmation 2014-2020 des différents Fonds de l'UE utilisés pour financer le réseau N2000 (en particulier le FEADER et le FEDER) ne reflètent pas pleinement les besoins de financement. Des plans de surveillance font souvent défaut dans les documents de gestion des sites et, quand tel n'est pas le cas, les plans ne sont pas suffisamment détaillés ou assortis de délais et d'échéances. Les formulaires standards des données, qui contiennent des informations de base sur les caractéristiques des sites, ne sont généralement pas mis à jour à la suite des activités de surveillance.

2.1.2. Une inadéquation mission-moyens

Au Royaume-Uni, les fonds affectés aux aires protégées et à la biodiversité ont largement été impactés par des réductions et leur insuffisance affecterait la qualité de la surveillance et de la protection des SSSI. Un rapport du RSPB (Royal Society for the Protection of Birds[17]) dénonce l'absence de surveillance à grande échelle des sites et accuse le gouvernement du Royaume-Uni de peindre un portrait trompeur de ses aires protégées, peu d'entre elles assurant un degré de protection significatif de la nature. Un rapport de 2021 de l'Environmental Audit Committee a également conclu que seulement 5 % du territoire britannique serait correctement protégé en vertu de la cible Aichi 11. En effet, seulement six

[16] Rapport de la Cour des comptes européenne (2017)

[17] Association caritative membre de « Birdlife » comme la LPO en France.

des quatorze catégories d'aires protégées britanniques respectent les normes imposées par l'Union Internationale pour la Conservation de la Nature (UICN) : en excluant les aires qui ne respectent pas les critères UICN, la superficie protégée ne représenterait plus que 24,96 % du territoire britannique, contrairement aux 28% annoncés par le gouvernement. De plus, les catégories I, II et III du classement UICN représentent moins de 1% de la superficie du Royaume-Uni tandis que les sites de catégories IV et V représentent respectivement 10,6% et 13,6% de la superficie du Royaume-Uni. La House of Commons a ainsi conclu que les engagements du gouvernement en matière de désignation et de protection des aires protégées resteraient insuffisants si leur gestion n'était pas améliorée.

De même, en juin 2019, la Commission Européenne a envoyé une lettre de mise en demeure à l'Allemagne estimant « *qu'il était de pratique générale et courante en ce qui concerne l'ensemble des sites Natura 2000 en Allemagne de ne pas fixer d'objectifs suffisamment détaillés et quantifiés en matière de conservation. Cela avait une incidence considérable sur la qualité et l'efficacité des mesures de conservation à établir*. »

La Suède se heurte également à la problématique de l'importance de l'exploitation sylvicole sur son territoire : la Suède est l'État membre de l'UE, avec la Finlande et l'Irlande, qui a le moins d'aires protégées, malgré une densité très faible (25 habitants/km² contre 119 en France). Même si la Suède a finalement accepté de rejoindre la coalition HAC (High Ambition Coalition for Nature and People) en juillet 2021, le gouvernement n'a pas introduit d'objectif national de protection d'aires protégées d'ici 2025 ou 2030 pour contribuer à l'atteinte de cet objectif mondial. Compte tenu du large consensus en faveur du maintien d'une exploitation soutenue des forêts, il est peu probable que la Suède montre l'exemple et double sa surface protégée pour atteindre 30 % d'ici 2030.

2.2. Une difficulté globale à affronter les enjeux qui pousse à la recherche de financements innovants

2.2.1. Un manque de moyens dans beaucoup d'aires protégées

De façon plus globale, même si l'on s'extrait des cas européens, force est de constater que l'on retrouve les mêmes difficultés dans les pays ayant fait l'objet de l'enquête : un décalage fort entre une volonté politique affichée et affirmée d'accroitre la surface et la qualité de gestion des aires protégées et la mise à disposition de moyens, notamment humains, insuffisants pour y parvenir.

Une grande partie des dépenses relève du fonctionnement et plus particulièrement des salaires du personnel. La question du recrutement du personnel nécessaire est au cœur des manques de moyens identifiés. Les cas les plus criants sont ceux des pays d'Amérique latine. Le Mexique et le Chili souffrent d'un manque de personnel frappant. La même problématique se retrouve en Norvège et au Royaume-Uni.

2.2.2. La recherche de solutions de financement complémentaires

Afin de répondre au manque de personnel, certains pays ont recours aux bénévoles (Chili, Etats-Unis, Royaume-Uni dans le cadre de leur National Trust, Japon). Ce sujet reste cependant très sensible, les autorités étant accusées de recourir à de la substitution de

personnel, et les rôles des bénévoles devant être orientés vers des actions liées à la réparation ou aux travaux dans les infrastructures des parcs, ou encore à l'accueil des visiteurs (appui linguistique notamment).

Pour accroitre les ressources propres, certains pays choisissent de faire payer l'accès aux aires protégées soit sous la forme de droits d'entrée (Mexique, Chili - 40% du budget global, parcs nord-américain, Japon dans les zones à accès limité en nombre de visiteurs), soit sous la forme de droits d'accès pour des services intégrés dans l'aire protégée (parking, camping). Ainsi la Corée du Sud a supprimé les droits d'entrée en 2007, mais récolte environ 6,2% du budget global en autofinancement dont les droits d'accès divers. Même système au Canada où l'ouverture des places de camping fait l'objet d'une forte demande touristique fin mai de chaque année.

On citera le cas très particulier du Mont Fuji au Japon où une contribution libre est demandée aux visiteurs choisissant d'aller au-delà de la 5ème étape de la montée depuis 2014. A l'issue d'une expérimentation menée en 2013, 34 327 personnes avaient contribué pour un montant total de 34 132 422 JPY (environ 296 803 euros), utilisé pour la conservation de la nature sur le Mont Fuji, l'amélioration du niveau de sécurité ou bien les services pour les visiteurs. Depuis, la contribution a été multipliée par plus de 5[18] démontrant la fiabilité et la rentabilité de ce système.

Les pays ont également recours à la mise en place de concessions touristiques (Chili, Nouvelle Zélande) qui permettent des investissements dans les parcs provenant d'autres sources de financement, ou de compensations financières privées liées à la proximité d'activités industrielles avec les espaces protégés (Chili).

3. Des exemples inspirants

3.1. Le lien revenus/services : Nouvelle Zélande, USA, Canada, National Trust britannique

Il s'agit d'explorer le lien financier entre de nouvelles sources de revenus pour les aires protégées contre des services (prestations, revenus touristiques, etc.) retirées par des visiteurs et/ou des acteurs économiques qui bénéficient de l'attrait que représente l'aire protégée.

En sus des exemples déjà évoqués dans cette annexe, on peut également mentionner le National Trust britannique dont les caractéristiques font rêver : 125 ans d'existence, 5,37 millions de membres, plus de 50 000 bénévoles et 10 000 employés, 250 000 hectares de terres agricoles, plus de 780 miles de côtes et 500 propriétés historiques, jardins et réserves naturelles. Cette association exerce des missions de sauvegarde du patrimoine culturel et naturel. Elle bénéficie très largement des dons de ses membres qui en échange obtiennent le droit d'accès aux bâtiments/territoire dont elle assure la restauration et le maintien en bon état. L'abonnement annuel reste modique : de l'ordre de 70 Livres sterling par an. Elle bénéficie également d'autres types de revenus comme par exemple les fermiers qui sont sur ses propriétés, la vente de produits agricoles notamment, les revenus en provenance des prestations touristiques (hôtels, restaurants, pubs, locations de salles). Son existence est validée par la loi car l'association dispose du droit d'acquérir de propriétés qui sont ensuite

[18] En 2016, le montant total de la contribution s'élevait à 141 654 381 JPY (environ 1 232 000 EUR).

inaliénables. Elle bénéficie à ce titre de la possibilité de faire des emprunts hypothécaires qui lui permettent d'investir dans les restaurations les plus lourdes. Elle s'appuie très lourdement sur un réseau de bénévoles, notamment pour les opérations de restauration et d'accueil du public.

On citera aussi en Ecosse le rôle du fonds de loterie pour le patrimoine, qui co-finance les trois parcs régionaux.

3.2. La mutualisation des sources externes de financement

En Espagne, le ministère de la transition écologique a créé en 1998 une Fondation pour la Biodiversité, présidée par la ministre, qui a contribué au financement depuis sa création de 1 900 projets de conservation pour un montant de 231 M€.

PUBLIÉ

ANNEXE IX - LISTE DES PIÈCES JOINTES

PIÈCE JOINTE 1 : **FINANCEMENT DES AIRES PROTÉGÉES - ESPAGNE**

PIÈCE JOINTE 2 : **FINANCEMENT DES AIRES PROTÉGÉES - SUÈDE**

PIÈCE JOINTE 3 : **FINANCEMENT DES AIRES PROTÉGÉES - ROYAUME-UNI**

PIÈCE JOINTE 4 : **FINANCEMENT DES AIRES PROTÉGÉES - CROATIE**

PIÈCE JOINTE 5 : **FINANCEMENT DES AIRES PROTÉGÉES - ALLEMAGNE**

PIÈCE JOINTE 6 : **FINANCEMENT DES AIRES PROTÉGÉES - NOUVELLE-ZÉLANDE**

PUBLIÉ

Service économique régional de Madrid
Ambassade de France en Espagne

Titre de l'étude : Financement des aires protégées

ESPAGNE

Q1/- Quelles sont les différentes sources de recettes pour le financement des aires protégées et leur décomposition par type de contributeur ? Mentionner notamment les sources de financement innovantes et leur part dans le total…

La compétence sur les aires naturelles protégées relève en Espagne du ministère de la transition écologique et du défi démographique, qui dispose d'une direction générale de la biodiversité, des forêts et de la désertification.

Les aires naturelles protégées couvrent 36,2% du territoire terrestre espagnol et 12,3% de son territoire marin. Encadrées par la loi 42/2007 du 13 décembre 2007, les aires naturelles protégées se présentent sous 47 dénominations possibles, mais se regroupent en 3 catégories :

1) **Les espaces naturels protégés (ENP) comprennent notamment les parcs nationaux (15), les aires marines protégées (2), les parcs naturels (près de 200), les réserves naturelles (240), les monuments naturels et les paysages protégés.**

Le réseau des 15 parcs nationaux est organisé par une loi spécifique de 2014. Un établissement public, l'Organisme autonome des parcs nationaux (OAPN), met en œuvre la politique publique de l'Etat en matière de parcs nationaux, mais n'assure pas la gestion des parcs, confiée aux régions (Communautés autonomes), à l'exception de 2 parcs nationaux (par ailleurs en cours de transfert aux communautés autonomes). Les recettes de l'OAPN s'élevaient en 2019 environ 38,5 M€ (2019), dont 34 M€ de transfert de l'Etat, 2 M€ de recettes fiscales directes et 2,5 M€ de produits de ventes et prestations de services.

Les parcs naturels (création, gestion) relèvent de la compétence des Communautés autonomes. L'information financière concernant ces parcs est contenue dans les mémoires de gestion.

2) **Le réseau Natura 2000 (27,4 % du territoire terrestre et 7,9 % du territoire marin) ;**

Le réseau Natura 2000 recouvre pour une large part les espaces naturels protégés (ENP, *cf. supra*) ainsi que d'autres aires protégées.

D'après le *cadre d'action prioritaire* transmis à la Commission européenne en mars 2020 (et actualisé en mars 2021), les besoins de financement prévisionnels pour le réseau Natura 2000 pour l'Espagne pour la période 2021-2027 s'élèvent en moyenne annuelle à 1,4 Md€, dont 332 M€ de mesures horizontales et frais de gestion, 678 M€ de mesures d'intervention (préservation et restauration des sites), 300 M€ pour le programme « infrastructures vertes et 92 M€ de mesures et programmes spécifiques.

Les recettes par type de financeur se sont décomposées de la manière suivante sur le *cadre d'action prioritaire* précédent (période 2014-2020 – calculs DG Trésor à partir du *cadre d'action prioritaire* de chaque communauté autonome et de celui de l'administration centrale[1]) :

- Feader : 53 % + co-financement espagnol 15 %
- Feder / fonds de cohésion : 9 % + co-financement espagnol 4 %
- Autres programmes européens (FEMP, LIFE, Interreg) : 4 % + co-financement espagnol 2 %
- Transferts de l'état ou des communautés autonomes : 13 %

[1] Ces documents sont disponibles ici : https://www.miteco.gob.es/es/biodiversidad/temas/espacios-protegidos/red-natura-2000/rn_cons_marco_accion_prioritaria.aspx.

PUBLIÉ

Au total, 87 % des fonds pour Natura 2000 proviennent de financements européens (dont 67 % financés par UE et 20 % cofinancés par l'Espagne) ; et les transferts de l'état ou des communautés autonomes non liés à des financements européens s'élèvent à 13 %.

3) Les aires naturelles protégées en vertu d'un instrument international : réserves de la biosphère (52), sites Ramsar (75), sites naturels inscrits au patrimoine mondial de l'Unesco (4), Geoparcs de l'Unesco (15)…

La majorité des sites font partie de plusieurs catégories, le recouvrement étant notamment très important entre ENP et site Natura 2000, ces derniers couvant plus des ¾ de la superficie totale des aires naturelles protégées terrestres.

***

Peu de financement innovants ont été identifiés : le ministère de la transition écologique a créé en 1998 une **Fondation pour la Biodiversité**, présidée par la ministre, qui a contribué au financement depuis sa création de 1 900 projets de conservation pour un montant de 231 M€.

Q2/- Quel est le montant des coûts de gestion des aires protégées dans le pays ? Le pays dispose-t-il de coûts standards théoriques par type de milieu/écosystème, d'actions/politiques menées dans les espaces protégés et par niveau de protection dans les aires protégées ?……

S'agissant des parcs nationaux, selon les informations figurant dans le rapport 2019 du réseau des parcs nationaux, les dépenses pour l'année 2019 (dernières données disponibles) se sont élevés à 48,4 M€ (*cf.* tableau ci-dessous pour la décomposition) pour 465 372 hectares. Il n'y a pas de données disponibles s'agissant des autres aires protégées.

Ámbito	Total Red
Adquisición de información básica	145.680,96 €
Apoyo técnico a la gestión	2.672.112,33 €
Conservación del patrimonio natural	7.595.536,34 €
Desarrollo socioeconómico y mejora de la calidad de vida	1.765.248,28 €
Difusión y comunicación	325.573,26 €
Gestión de PPNN y fincas_ Convenios	5.368.198,81 €
Incendios	4.897.137,79 €
Investigación	1.008.615,55 €
Mantenimiento y Gastos Generales	5.974.703,96 €
Otros	4.360.683,45 €
Planificación	1.666,50 €
Programas Horizontales	1.212.914,03 €
Seguimiento	520.052,05 €
Servicios Centrales	1.613.272,73 €
Subvenciones	3.425.742,70 €
Uso Público	4.796.353,62 €
Vigilancia	2.743.773,73 €
Total	**48.427.266,08 €**

Tabla 102. Destino de las actuaciones a nivel Red

Il n'existe par ailleurs pas de coûts standards théoriques par écosystème, par catégorie de zone protégée ou par niveau de protection. Des travaux sont en cours pour systématiser les coûts de gestion sur la base d'une liste standardisée de mesures de conservation.

Service économique régional de Madrid
Ambassade de France en Espagne

Q3/- Quels sont les critères définissant la gestion de qualité d'une aire protégée dans le pays ? Le niveau de protection forte ? Quelle démarche a été entreprise pour les définir ? La mise en œuvre de ces critères a-t-elle eu un impact sur les coûts de gestion des aires protégées ?

Pour l'instant, il **n'existe pas de définition officielle des critères de bonne gestion des aires protégées.** Toutefois, l'organe « Europarc-Espagne », regroupant les différents niveaux d'administrations publiques compétentes, avait publié (en 2011) le 9° Guide pour l'application de la norme de qualité en matière de gestion pour la conservation dans les espaces protégés. Il établit 35[2] critères ou recommandations dits « minimums » (cf. Annexe-2) et 57 critères dits « complémentaires » définissant le niveau de qualité dans la gestion d'une aire protégée dans ce pays.

Q4/- Existe-t-il un système de comptabilisation des contributions des écosystèmes ? Quels en sont les résultats et leur usage dans le financement des aires protégées ?

Il n'existe pas de système de comptabilisation des écosystèmes en Espagne. Des travaux sont en cours visant à développer un système national basé sur les grandes lignes et les orientations fournies par le projet MAES (*Mapping and Assessment of Ecosystems and their Services*) de l'UE.

Des études plus anciennes dans les années 2000-2010 (VANE « valoracion de los activos naturales en España » puis EME « *evaluacion de los ecosistemas del milenio de España*) » ont proposé des méthodes ou méta analyses de la littérature scientifique pour valoriser les contributions des écosystèmes et la disposition à payer des ménages pour les services rendus par ces écosystèmes. **Ces résultats, par ailleurs anciens, ne semblent pas mobilisés aujourd'hui dans le financement des aires protégées**.

Quelques résultats (issus de l'étude EME[3], 2014) :
Méta-analyse : Plus de 150 publications scientifiques traitent du sujet de la valorisation économique des services rendus par les écosystèmes en Espagne. Elles sont toutefois pour la plupart focalisées sur des régions, des écosystèmes ou des services spécifiques :

- Les techniques de valorisation économique ont le plus été appliquées aux écosystèmes suivants : les littoraux, les forêts et les écosystèmes aquatiques d'eau douce ;
- Les régions les plus étudiées sont l'Andalousie et la Catalogne (90% des études concernent ces deux communautés autonomes).
- Les services rendus les plus étudiés sont les services « culturels » pour 42% des études (*cf. infra* pour la classification retenue par les auteurs de la méta-analyse), les services de régulation pour 35% (*cf. infra*) et les services d'approvisionnement pour 23 % (*cf. infra*)

Classification des services rendus par les écosystèmes	
Approvisionnement	Aliments issus de l'agriculture, élevage, pêche, apiculture, etc.
	Eau pour consommation humaine
	Diversité génétique
Régulation	Régulation climatique (séquestration et stockage de carbone)
	Purification de l'eau (rétention et élimination de nitrates et qualité de l'eau)
	Gestion de l'érosion

[2] Document publié en 2011.
[3] http://www.ecomilenio.es/wp-content/uploads/2015/04/34.EMEC_con-portada_web.pdf.

PUBLIÉ

	Perturbations naturelles (gestion des incendies)
	Contrôle biologique
Services culturels	Service récréatif ou tourisme de nature
	Connaissance écologique locale
	Sentiment spirituel et religieux
	Jouissance esthétique des paysages

- La méta-analyse réalisée montre que les valeurs moyennes calculées pour chacun de ces services sont les suivantes : 284 € / hectare / an pour les services d'approvisionnement ; 131,4 € / hectare / an pour les services de régulation ; et enfin 101 € / hectare / an pour les services « culturels »
- Ces calculs reposent sur des méthodologies hétérogènes : ils reposent pour la plupart sur la méthode des préférences déclarées (67% des études de la méta-analyse) ; d'autres études s'appuient sur la méthode d'une évaluation de marché et des coûts (19%) ou sur la méthode dite des « préférences révélées » (15%)

Analyse propre à l'étude EME :

L'analyse conduite par l'étude repose sur des données individuelles sur les préoccupations et priorités environnementales de la population (obtenues par sondage sur un échantillon représentatif de la population espagnole).

Plus de 80% des sondés considèrent qu'une détérioration de l'environnement aurait des conséquences importantes ou majeures sur les aspects basiques de leur vie : santé, bien-être, sécurité. D'après les résultats de l'enquête, les problèmes environnementaux les plus urgents en Espagne sont le manque d'eau, la pollution environnementale, le changement climatique et le déclin de la biodiversité.

L'évaluation conduite à partir des données issues de ce sondage a permis de calculer la disposition à payer des ménages espagnols pour certains services rendus par les écosystèmes, et en particulier :

- qualité de l'eau (disposition à payer : 31,9 € / ménage / an)
- conservation de la biodiversité (21,1 € / ménage / an)
- maintien diversité génétique (14,4 € / ménage / an)
- connaissance des systèmes écologiques locaux (14,4 € / ménage / an)
- contrôle de l'érosion des sols et des côtes (14,0 € / ménage / an)

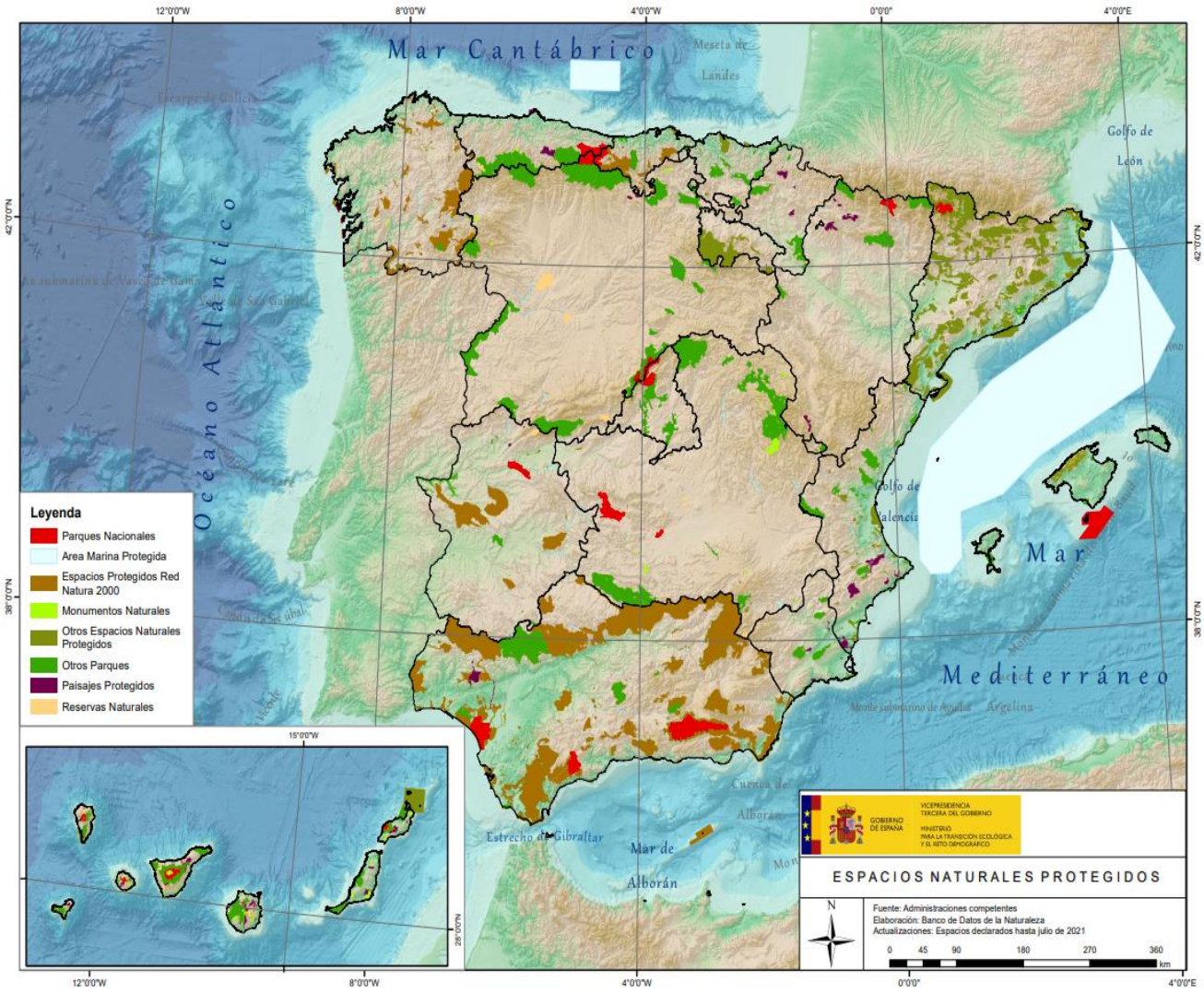
L'étude montre enfin que la valorisation des services rendus par les écosystèmes et la disposition des ménages à payer pour ces services est positivement corrélée au niveau de revenu et d'étude.

***

Service économique régional de Madrid
Ambassade de France en Espagne

ANNEXE

1. Aires protégées en Espagne[4] :



Légende :

Parcs nationaux.
Aire marine protégées
Espaces protégés « Réseau Natura 2000 ».
Monuments naturels
Autres espaces naturels protégés.
Autres parcs.
Paysages protégés.
Réserves naturelles.

[4] **Source :** page web du Ministère pour la transition écologique et le défi démographique. enpjulio2021_tcm30-195782.pdf (miteco.gob.es).

PUBLIÉ

2. Critères/recommandations dit « minimum » proposés par le Guide EUROPARC définissant la bonne gestion de la qualité d'une aire protégée dans ce pays :

1. Identifier les documents où sont établies les valeurs à protéger dans l'espace (règle de déclaration).
2. Identifier les documents de planification légalement approuvés, où sont établis les objectifs de gestion à moyen et long terme, tels le Plan de gestion des ressources naturelles (PORN), le Plan directeur d'utilisation et de gestion (PRUG), le Plan spécial, le Plan annuel de gestion, Plan de conservation, etc.
3. Identifier les documents administratifs (approbation par l'organisme contractant, attribution du contrat, certificat de livraison des travaux et/ou d'achèvement des travaux, etc.) et générer les métadonnées de la documentation du projet.
4. Elaboration de rapports périodiques sur le développement de l'action et ses éventuelles modifications.
5. Se fonder sur des hypothèses étayées par des preuves scientifiques : consulter la littérature scientifique et technique la plus pertinente et la plus récente.
6. Obtenir l'aval ou l'engagement des décideurs politiques, au niveau local, régional ou national, en fonction de la portée du projet (lettres de soutien, accords, approbation par des organes consultatifs, etc.)
7. Identification de toutes les parties prenantes ayant une relation directe ou indirecte avec le plan ou le projet.
8. Incorporation de mécanismes permettant aux groupes concernés d'apporter leurs points de vue au plan ou au projet.
9. Identification des publics potentiels (visiteurs).
10. Vérifier que le plan ou le projet est une action de conservation (selon la classification des actions).
11. Identifier explicitement les espèces, les habitats, les écosystèmes, les processus ou les éléments du patrimoine géologique sur lesquels une action est prévue.
12. Définir l'objectif final du projet à mener.
13. Vérifier qu'il n'y a pas de contradictions entre les objectifs du projet et celles d'autres documents de planification de rang supérieur.
14. Définition des raisons qui justifiant la nécessité ou l'opportunité de concevoir et de mettre en œuvre le plan ou le projet.
15. Effectuer une analyse détaillée des contraintes externes affectant le projet, tant sociales qu'écologiques.
16. Définir une analyse détaillée des contraintes externes affectant le projet, tant sociales qu'écologiques.
17. L'état de conservation à atteindre doit être défini explicitement.
18. Rédaction des objectifs opérationnels sur la base des menaces, problèmes ou opportunités détectés dans le diagnostic.
19. Vérification de la relation entre les actions et les objectifs poursuivis.
20. Quantifier le coût économique de chacune des actions.
21. Identification des sources de financement de manière explicite.
22. Intégration des spécifications techniques dans toutes les actions.
23. Evaluation de l'impact effets sur l'environnement de chacune des actions du plan ou du projet et intégration des mesures de correction éventuelles.
24. Tenir compte des usages et des droits locaux (utilisations et usages traditionnels, propriété foncière, etc.)
25. considérant les critères de santé et de sécurité
26. identifier les indicateurs permettant d'évaluer les résultats attendus des actions.
27. S'assurer que les actions sont mises en œuvre conformément aux coûts prévus.

28. S'assurer que les actions sont exécutées conformément au calendrier prévu.
29. S'assurer que les actions et démarches entreprises sont documentées : il existe une trace des incidents ou des décisions prises lors de l'exécution des actions.
30. S'assurer que les actions sont réalisées conformément aux exigences techniques définies dans le cahier des charges.
31. S'assurer que l'exécution des actions n'a pas d'effets environnementaux indésirables, que les exigences établies dans le cahier des charges ont été respectées et que les mesures correctives, le cas échéant, ont été correctement mises en œuvre.
32. S'assurer que les droits locaux et les exigences d'utilisation ont été respectés.
33. S'assurer que l'exécution des actions est conforme aux critères de santé et de sécurité établis dans le cahier des charges.
34. S'assurer que les indicateurs sont enregistrés de manière systématique.
35. Définir un protocole de suivi des résultats à utiliser pour évaluer les résultats obtenus et, le cas échéant, pour réviser les hypothèses de base ou les objectifs opérationnels. Vérifier que ce protocole est appliqué.

3. **Rapport mentionné par le Ministère pour la transition écologique (audit réalisé en 2017 par la Cour des comptes européenne sur la gestion du réseau Natura 2000 de différents pays européens dont l'Espagne pour la période de programmation 2007 - 2013).**

« *Des efforts supplémentaires sont nécessaires pour exploiter pleinement le potentiel du réseau Natura 2000* ».

Des efforts supplémentaires sont nécessaires pour exploiter pleinement le potentiel du réseau Natura 2000 (europa.eu)

PUBLIÉ

MINISTÈRE
DE L'ÉCONOMIE
DES FINANCES
ET DE LA RELANCE
Liberté
Égalité
Fraternité

Direction générale du Trésor

Ambassade de France en Suède
Service économique Régional de Stockholm

Stockholm, le 22 novembre 2021
Affaire suivie par : J.Grosjean/ N.Drissi

ECI Financement des aires protégées
SUEDE

Commanditaires : IGF/ CGEDD

Les réponses à ce questionnaire ont été établies sur la base d'échanges avec le ministère suédois de l'Environnement (Conseillères de la direction de la Nature, Ylva Birkne et Josefin Olsson, ylva.birkne@gov.se, josefin.olsson@gov.se +46 8 405 18 55), de rapports accessibles en ligne et de la base de données du SER de Stockholm.

Éléments locaux de contexte

1. Un niveau faible d'aires protégées en Suède en raison de la sylviculture intensive

La Suède est l'État membre de l'UE, avec la Finlande et l'Irlande, qui a le moins d'aires protégées (15 % de sa superficie totale, voir annexe 1), malgré une densité très faible (25 habitants/km^2 contre 119 en France). A l'instar de la Finlande, ce résultat s'explique par **le rôle central de la sylviculture** dans l'économie nationale (70 % du territoire suédois est couvert par des forêts, exploitées à 85 % de manière intensive avec des coupes rases sur chaque parcelle tous les 60-100 ans).

En conséquence, près des trois quarts des nouvelles aires protégées créées entre 2000 et 2020 ont été des aires aquatiques dont 54 % en mer. Contrairement à la France**,** les aires protégées sont pour l'essentiel des zones Natura 2000. Très peu d'aires sont sous protection forte (13 % de parcs nationaux seulement, un seul parc en milieu marin en dépit de nombreuses côtes en mer Baltique et mer du Nord).

2. Des aires protégées en légère hausse depuis l'entrée des Verts au gouvernement

Sous l'impulsion des Verts, siégeant au gouvernement depuis 2014, le budget annuel alloué à l'environnement a quadruplé en 7 ans. Il s'élève désormais à 0,45 % du PIB dans le PLF 2022, ce qui représente 0,25 point de plus par rapport à 2021. Un quart du montant total (340 M€) est fléché vers la protection des forêts en 2022 (deux fois plus qu'en 2021). Il s'agit « du plus grand investissement pour la nature jamais réalisé en Suède », selon le gouvernement. Le budget permettra notamment de racheter des forêts à des petits propriétaires privés pour les protéger.

La principale hausse de la surface des aires protégées depuis 20 ans a eu lieu en 2016 (voir le graphique infra). Plus de 1,3 Mha d'aires marines ont été protégées (Natura 2000) afin de préserver les cochons de mer (marsouins) suite aux critiques de la Commission européenne sur leur manque de protection en Suède. **Cette décision a permis à la Suède d'atteindre son objectif de 10 % de zones marines sous protection** (13 % atteint en 2020, contre 23,5 % en France en 2019).

PUBLIÉ

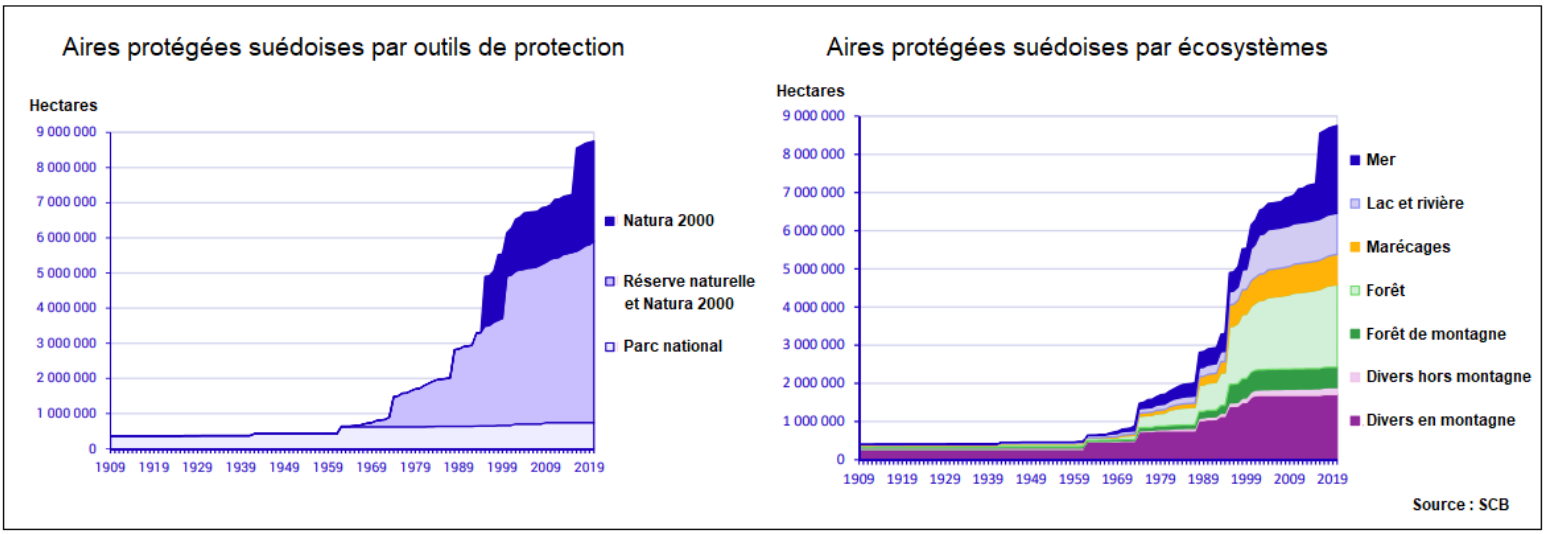
La Suède a finalement accepté de rejoindre la coalition HAC (High Ambition Coalition for Nature and People) en juillet 2021 qui vise à protéger 30 % des terres et des mers du globe d'ici 2030. Toutefois, le gouvernement n'a pas introduit d'objectif national de protection d'aires protégées d'ici 2025 ou 2030 pour contribuer à l'atteinte de cet objectif mondial. Compte tenu du large **consensus politique à l'approche des élections générales de septembre 2022 en faveur du maintien d'une exploitation soutenue des forêts**, il est peu probable que la Suède montre l'exemple et double sa surface protégée pour atteindre 30 % d'ici 2030.

3. Un financement des aires protégées via le budget général essentiellement

L'État crée les parcs nationaux (le foncier appartient à l'État) et les préfectures/communes, les réserves naturelles. Depuis 1999, les communes ont en effet le droit de créer des aires protégées. Les communes disposent d'un budget conséquent en Suède car elles prélèvent une grande partie de l'impôt sur le revenu. Elles peuvent toutefois bénéficier d'une subvention de l'État de 50 % pour la création de ces aires protégées.

Dans la pratique, la quasi-totalité des réserves naturelles proviennent toutefois de décisions préfectorales. Sur les 5 380 réserves naturelles et zones de protection de la nature en Suède au 1er janvier 2021, 8 % seulement ont été créés par les communes et 92 % par les préfectures (ces 92 % représentent 99 % de la superficie totale suédoise des réserves naturelles protégées en Suède)[1]. En 2020, sur l'ensemble des aires suédoises protégées (parcs naturels, réserves, etc.), **2 % seulement de leur superficie totale était gérée par les communes**, **78 % par les préfectures** et 20 % par d'autres acteurs (fondations, agences nationales, entreprises privées, etc.).

Le financement des aires protégées provient donc en conséquence essentiellement de l'État via le budget général (crédits budgétaires accordés à l'Agence suédoise de Protection de l'Environnement Naturvårdsverket qui finance les aires protégées via les Préfectures). La Suède a **une longue tradition d'accès gratuit à la nature** (« Allemansrätten » qui donne le droit de camper, ramasser des baies et des champignons dans la quasi-totalité des forêts suédoises même privées). En conséquence, il n'y a pas de financement via des redevances pour avoir le droit de visiter des aires protégées en Suède.



[1] Source (en suédois) : Rapport de l'Agence suédoise des statistiques page 67/114

Q1/- Quelles sont les différentes sources de recettes pour le financement des aires protégées et leur décomposition par type de contributeur ? Mentionner notamment les sources de financement innovantes et leur part dans le total.

Le taux de change retenu pour cette ECI est : 1 € = 10,00 SEK (taux du 21 octobre 2021).

A/ Le budget de l'État, principale source de financement

Les aires protégées suédoises sont financées en quasi-totalité par l'État via le budget général. Le budget est alloué à l'Agence suédoise de protection de l'Environnement Naturvårdsverket (qui finance la création et l'entretien des aires protégées via les Préfectures) et à l'Agence des Forêts Skogstyrelsen. Les lignes budgétaires de la mission 20 sur l'environnement (1.3 « mesures pour la protection de la nature » et 1.4 « Protection de la nature ») et de la mission 23 sur les affaires rurales (1.2 « sylviculture ») du budget général concentrent l'essentiel du financement.

- **Mission 20 sur l'environnement (1.4 « Protection de la nature »)**

Au sein de la mission 20, la ligne budgétaire 1.4 « Protection de la nature » porte essentiellement sur la création de nouvelles aires protégées (indemnisations des propriétaires). **En 2020, 87 M€** ont été budgétés pour la ligne 1.4, comme souligné par le tableau infra.

Budget général - Budget alloué à la protection de la nature (ligne budgétaire 1.4)

(en MSEK, Millions de SEK)	2018	%	2019	%	2020	%
Montant budgeté	1 418,0		976,1		870,3*	
Indemnisation terrains	1 241,6	87,4 %	822,6	84,2 %	694,4	79,5 %
Coûts de gestion, négo*	62,4	4,4 %	64,9	6,6 %	73,1	8,4 %
Projets Parc national	10,1	0,7 %	2,7	0,3 %	3,5	0,4 %
Cartographie, GIS, IT	40,8	2,9 %	25,4	2,6 %	20,4	2,3 %
Aide préfectures	62,0	4,4 %	55,6	5,7 %	56,2	6,4 %
Divers	3,0	0,2 %	5,3	0,5 %	25,9	3,0 %
Montant versé	1 419,9	100,0 %	976,5	100,0 %	873,6	100,0 %

*en 2020, ces coûts de gestion de 73 MSEK étaient répartis en : évaluation de la valeur des terrains (14 MSEK), négociation (17 MSEK), procédure (33 MSEK), représentation (3 MSEK), enquêtes (6 MSEK)

Source : Agence suédoise de protection de l'Environnement SNV

Remarque : L'« aide pour les préfectures », de quelques M€ seulement, a été créée en 2016 pour encourager les préfectures à finaliser les nombreux dossiers ouverts relatifs à la création d'aires protégées.

Comme mis en valeur par le tableau supra, **l'essentiel du budget de la ligne 1.4 est alloué à l'Agence de protection de l'Environnement pour les « indemnisations liés aux terrains »**. Le détail de ces dépenses en 2020 est présenté dans le tableau ci-dessous, dans lequel les « **contrats de protection de la nature** » font référence à des contrats passés entre l'Etat et des propriétaires qui s'engagent sur une base volontaire à protéger leur terrain (le plus souvent des petits propriétaires forestiers). Dans ce cas, **les propriétaires perçoivent une rémunération mais celle-ci est deux fois plus faible** que celle perçue par les propriétaires qui protègent suite à une demande explicite de l'Etat (protection non volontaire)[2]. Les « **subventions** » dans le tableau font référence à des subventions pour les communes pour qu'elle crée des réserves naturelles ou pour acheter des terrains non protégés qui seront échangés

[2] Source : Rapport de l'Agence suédoise de protection de l'Environnement sur le financement des aires protégées (2021) : Återrapportering av skydd och åtgärder för värdefull natur 2018-2020 : Redovisning av ett regeringsuppdrag (diva-portal.org)

à des propriétaires contre leurs terrains qui seront protégés. **En 2020, 19 616 hectares ont été protégés** (contre 29 000 en 2019 et 27 000 en 2018) dont 11 944 hectares de forêts productives (20 000 en 2019 et 17 000 en 2018).

Détail des dépenses "indemnisation terrains" en 2020

Types de financements	Nombre de cas	Montants alloués (kSEK)	Superficie (ha)	
			Terrains	Forêt productive
Achat de terrains	123	84 200	3 893	1 960
Indemnités pour les propriétaires fonciers	313	578 400	14 420	9 092
Subventions	9	30 700	943	592
Contrats de protection de la nature	8	1 000	360	300
Total	**453**	**694 300**	**19 616**	**11 944**

Source : Naturvårdsverket

- **Mission 23 sur les affaires rurales (1.2 – « mesures liées à la sylviculture »)**

L'Agence suédoise des forêts Skogstyrelsen indemnise aussi les propriétaires forestiers lors de la création d'aires de protection de biotopes et dans le cadre de contrats de protection de la nature pour protéger des forêts appartenant à des propriétaires privés qui souhaitent protéger sur une base volontaire. **En 2020, 12 M€ ont été alloués dans ce cadre** (310 M€ cumulés entre 1993 et 2019). L'indemnisation moyenne pour la création d'aires de protection de biotope était de **15 250 €/ha** en 2019 et de **3 260 €/ha** pour les contrats de protection de la nature (volontaires).[3]

- **Mission 20 sur l'Environnement (1.3 « mesures pour la protection de la nature »)**

La ligne 1.3 porte principalement sur l'entretien et la restauration des aides protégées. En 2020, 103 M€ ont été alloués à la ligne 1.3 dont **51 M€ directement liés aux aires protégées**, comme souligné par le tableau infra :

[3] Source (en suédois) : page 40 Slutkoll (regeringen.se)

Budget général - Budget alloué à la protection de la nature (ligne budgétaire 1.3)

(en kSEK)	2018 (tkr)	2019 (tkr)	2020 (tkr)
ENTRETIEN DE LA NATURE			
Entretien d'aires protégées	352 536	314 292	367 376
Programme pour espèces menacées	57 212	42 972	56 620
Programme espèces invasives	18 095	18 918	24 117
Aides emplois pour la nature	30 457	0	0
Subvention LONA*	51 208	31 642	53 263
ENTRETIEN MARECAGES			
Subvention LONA marécages	121 260	31 333	28 235
Mesures pour aires protégées humides	54 412	27 946	25 524
POLLINISATEURS			
Subvention LONA pollinisatuers	0	0	14 950
Programme pour pollinisateurs menacés	0	0	7 408
ACCES A LA NATURE			
Mesures pour le droit d'accès "allemansrätt"	59 050	55 398	61 361
Programme d'éducation	41 809	47 479	49 237
Entretien d'aires protégées - loisirs	111 180	79 063	106 415
GESTION DES PROPRIETES			
Gestion des terrains	81 835	47 438	66 326
Gestion des bâtiments	37 043	13 200	15 147
AIDES POUR LE SAVOIR ET LE SUIVI			
Infrastructures vertes	13 285	29 148	18 098
Ressources génétiques	1 742	0	2 423
Inventaires	57 151	35 925	44 802
Divers	3 527	8 411	12 228
VIE SAUVAGE ET CARNIVORES			
Gestion des carnivores	21 544	15 848	26 060
Inventaire des carnivores	72 020	65 667	73 639
Savoir sur les carnivores	12 240	6 535	7 696
Gestion de la vie sauvage	2 939	2 297	3 112
RETOUR DE MONTANTS NON UTILISES	**-3**	**-9 410**	**-32 639**
TOTAL	**1 200 542**	**864 103**	**1 031 397**

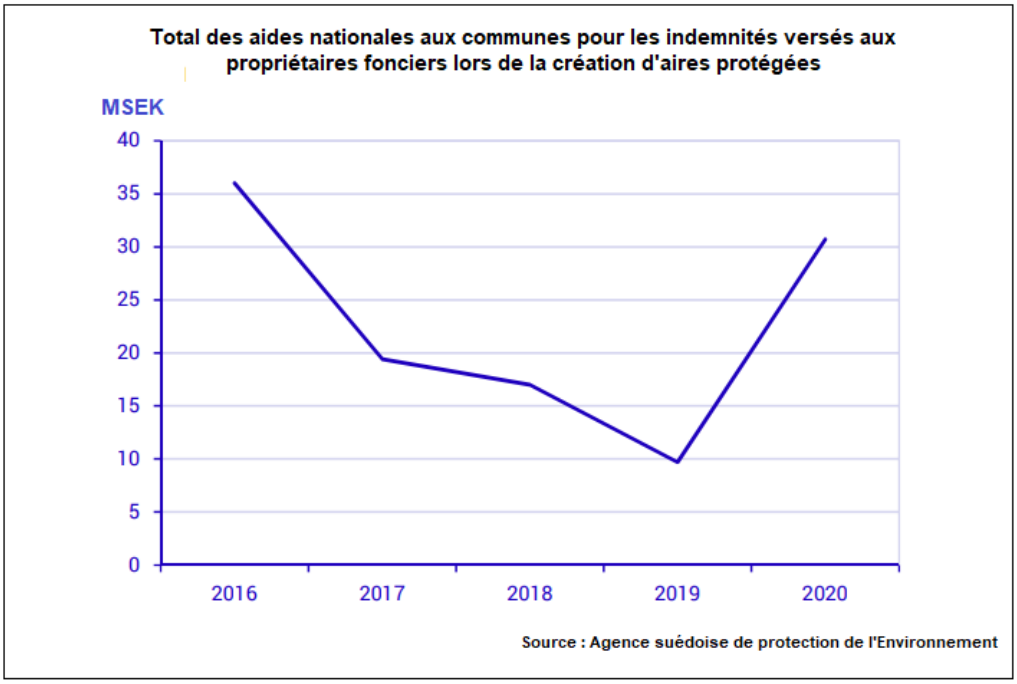
* Subvention LONA : LOkal NAturvårdssatsning pour les communes et associations pour accompagner des mesures de protection de la nature

Source : Agence suédoise de protection de l'Environnement

Remarque : Sur les 36 M€ (36 M SEK) alloués dans le tableau à l'entretien des aires protégées en 2020 (versé en quasi-totalité aux Préfectures), 5,7 M€ ont été versés pour la restauration de milieux, 4,9 M€ pour l'entretien de pâturages, 2,3 M€ pour l'entretien de prairies, 1,7 M€ pour le marquage/délimitation, 1,3 M€ pour le programme LIFE (cofinancé à 60 % par l'UE), 1,2 M€ pour le suivi des espèces, 0,5 M€ pour l'entretien des arbres, 0,5 M€ pour l'écobuage, etc.

B/ Les municipalités cofinancent les aires protégées qu'elles créent

Comme souligné supra, les communes ont la possibilité de créer des aires protégées depuis 1999 (1 % seulement de la surface protégée est toutefois lié à une initiative communale). **Elles financent l'entretien sur le budget communal** dont la recette principale est l'impôt sur le revenu qui est prélevé, en Suède, au niveau local en grande partie. Elles peuvent toutefois percevoir une subvention de l'Etat lors de la création des aires protégées. **La subvention couvre 50 % des indemnités accordées aux propriétaires fonciers** dont le terrain devient protégé. L'Agence de protection de l'Environnement offre également la possibilité aux communes de négocier à leur place ces indemnités et d'en estimer le montant. Environ 11 M€ ont été alloués par l'Agence aux communes en 2016-2020 (voir graphique infra), dont 3 M€ en 2020. Les communes peuvent également demander à l'Etat **une subvention « LONA - LOkala NAturvårdssatsingen) » pour la planification des aires protégées ou les travaux de restaurations préalables.** Environ 7 M€/an sont versés aux communes dans ce cadre (la subvention couvre environ un tiers du coût total du projet).



C/ Autres sources de financement diverses, mais bien plus modestes (fondations, etc.)

D'autres acteurs apportent une contribution à la gestion de la nature protégée, dont des fondations de protection de la nature telles que Skärgårdsstiftelsen, Västkusttiftelsen et Upplandsstiftelsen. Les municipalités et les fondations de protection de la nature sont responsables de la gestion de certaines zones naturelles protégées par l'État, qui sont alors généralement aussi la propriété de la municipalité ou de la fondation concernée.

En conclusion, la quasi-totalité du financement des aires protégées en Suède, d'environ 160 M€, provient du budget général (150 M€ issus des missions 20 et 23). Il n'y a pas de financements véritablement innovants. Il n'existe pas de pré-affectation (earmarking) des taxes vertes pour les aires protégées. Les recettes des taxes vertes sont versées au budget général comme toutes les taxes sans pré-affectation (à l'exception du péage urbain de Stockholm et Göteborg dont les recettes sont fléchées vers des travaux d'infrastructures dans ces régions).

Q2/- Quel est le montant des coûts de gestion des aires protégées dans le pays ? Le pays dispose-t-il de coûts standards théoriques par type de milieu/écosystème, d'actions/politiques menées dans les espaces protégés et par niveau de protection dans les aires protégées ?

Les coûts de gestion des aires protégées sont quasiment égaux aux financements décrits supra en question 1 (environ 160 M€/an en 2020).

Il n'existe pas en Suède de coûts standards théoriques par type de milieu/écosystème, actions et niveau de protection, mais un retour d'expérience sur quelques données moyennes sont disponibles, comme souligné par les données du tableau ci-dessous de l'Agence de protection de l'Environnement. Le poste principal des coûts de gestion porte sur les « indemnisations de terrain » (environ 70 M€ en 2020, 123 M€ en 2018). Comme décrit dans la réponse à la question 1, cette somme a permis de protéger 19 600 hectares dont 11 900 ha de forêts productives. **Le ratio moyen en Suède est donc de 3 600 €/ha**. Ce ratio porte toutefois sur les indemnisations seulement et il est bien différent si l'on prend en compte les coûts totaux des aires protégées suédoises (incluant l'entretien, etc.). Les coûts des indemnisations sont très variables en fonction des écosystèmes, comme souligné dans le tableau ci-dessous.

Coût des indemnisations en fonction des types d'écosytèmes en Suède (en MSEK)

	2018	2019	2020
Forêts de résineux hors montagne	853	548	425
Forêts de feuillus	102	84	64
Forêts de montagne	27	78	75
Marécages	146	90	40
Lacs et rivières	31	35	51
Champs	28	16	10
Site géologique	11	0	1
Mer	29	5	41
Total	**1 227**	**857**	**707**

Source : Agence de protection de l'Environnement

S'agissant des **coûts d'entretien des aires protégées**, poste dominant dans la mission budgétaire 20 (1.3), les ratios sont d'environ **260 €/ha** pour l'entretien des pâturages, **1 100 €/ha** pour les prairies, **960 €/ha** pour la restauration, **1 900 €/ha** pour l'entretien des arbres, **430 €/ha** pour l'écobuage et **65 €/ha** pour l'entretien en lien avec le suivi des espèces.

Coût d'entretien de certaines aires protégées en Suède

	2019 (ha)	2020 (ha)	2019 (kSEK)	2020 (kSEK)
Entretien de pâturages	13 117	19 223	38 585	49 569
Entretien de prairies	1 731	2 184	20 172	23 449
Restauration	8 956	5 987	41 929	57 341
Entretien des arbres	575	237	4 475	4 529
Ecobuage	1 036	1 288	6 612	5 508
Entretien suivi espèces	8 105	6 762	3 292	4 382

Source : Agence suédoise de protection de l'Environnement

Q3/- Quels sont les critères définissant la gestion de qualité d'une aire protégée dans le pays ? Le niveau de protection forte ? Quelle démarche a été entreprise pour les définir ? La mise en œuvre de ces critères a-t-elle eu un impact sur les coûts de gestion des aires protégées ?

Q3.1. Critères définissant la gestion de qualité d'une aire protégée en Suède

Il n'existe pas de critères définissant avec précision la gestion de qualité d'une aire protégée en Suède, mais des lignes directrices et un guide proposés par l'Agence de protection de l'Environnement (voir Q3.3 infra).

Q3.2. Critères définissant le niveau de protection forte

Le niveau de protection forte en Suède correspond à celui des « parcs nationaux ». Ils sont créés par une décision du gouvernement et du Parlement (contrairement aux réserves naturelles, créées par les préfectures ou les communes). La Suède a été le 1er pays européen à créer des parcs nationaux dès 1909 et en possède 30 actuellement, répartis actuellement sur tout le territoire.

La sélection et les travaux préparatoires pour la création de parcs naturels sont assurés par l'Agence suédoise de protection de l'environnement (SNV), en collaboration avec les préfectures, notamment. Les parcs nationaux sont soumis à des exigences très élevées. Seul un petit nombre de nouvelles zones se prêtent à cette forme de protection.

S'agissant des critères de protection, la nature est principalement protégée en vertu des dispositions du chapitre 7 paragraphe 2 du Code suédois de l'Environnement : « ***l'aire doit être préservée dans son état totalement naturel ou bien dans son état naturel avec des changements très mineurs*** ». Les critères internationaux (IUCN) définissant les parcs nationaux doivent également être respectés. **Des pâturages peuvent être acceptés** (exemple de la pâture de rennes) qui permettent de maintenir la végétation proche de celle originelle. Les parcs, dont la superficie doit en général dépasser 1000 hectares, doivent aussi **rendre possible l'accès à la nature pour le loisir, les études et expériences de recherche et le tourisme**, sans que la nature n'en pâtisse.

Q3.3. Démarches entreprises pour définir les critères de gestion d'une aire protégée

L'Agence suédoise de protection de l'environnement publie des lignes directrices[4] pour la gestion des aires protégées (spécifiques[5] selon les types d'aires protégées : Natura 2000, réserve naturelle, etc.), avec un guide[6] pour la période 2013-2020. Ces lignes directrices doivent permettre aux gestionnaires des aires de contribuer à l'atteinte de certains des 16 objectifs nationaux de long terme pour l'environnement (en particulier, ceux relatifs à *« des forêts durables », « des paysages agricoles varié, des montagne et « des zones humides florissantes » et « une riche biodiversité »)* et à la réalisation d'un état de conservation favorable pour les habitats et les espèces visé notamment par les directives européennes. Dans le cadre de zones Natura 2000, la commission européenne fournit les lignes directrices et la Suède a établi un document cadre pour les actions prioritaires pour ces zones en septembre 2021 « PAF SWEDEN 2021 ».

Les guides proposés par l'Agence suédoise de protection de l'environnement pour les préfectures et les communes :

- **Fournissent des conseils sur le choix de stratégie de gestion** (de la gestion sans intervention à la gestion active),
- **Établissent des priorités pour la mise en œuvre des mesures** (notamment sur l'exécution et le suivi des plans de gestion des aires protégées),
- **Identifient les méthodes de gestion et les mesures de restauration**,

[4] Source (en suédois) : Allmänna råd om natur- och kulturreservat enligt 7 kap. miljöbalken och förordningen (1998:1252) om områdesskydd (naturvardsverket.se)
[5] Source (en suédois) : ensemble de lignes directrices : Skyddad natur (naturvardsverket.se)
[6] Source (en suédois) : Manual_UF_Faglar4_020101221 (naturvardsverket.se)

- **Donnent des lignes directrices pour la mise en œuvre des mesures** afin que celles-ci soient réalisées de manière réfléchie et aboutissent à de bons résultats.

L'Agence a également identifié les principaux dangers qui pèsent sur les habitats et espèces dans les aires protégées, et propose des stratégies de gestion pour la période 2013-2020 :

- Le maintien et/ou la réintroduction des feux comme perturbation naturelle dans les régions boréales et boréonémorales.
- Le maintien et/ou la restauration des régimes d'inondation et la restauration des zones humides
- Le maintien et/ou la réintroduction de la gestion sous forme de pâturage, d'utilisation de fourrage, notamment dans les prairies et les pâturages en régions némorales et boréonémorales
- La gestion de la non-intervention pour la préservation de certains milieux,
- La limitation de l'épicéa dans les forêts de feuillus et dans les forêts de pins,
- Le contrôle des espèces exotiques ou exogènes.

En ce qui concerne en particulier les parcs naturels, l'Agence a mis en place des plans de gestion précis pour chacun des 30 parcs nationaux. Ces plans sont communiqués au public et disponibles en ligne[7].

S'agissant en particulier des aires marines, l'Agence suédoise pour la gestion de la mer et de l'eau propose également un guide et un cadre étape par étape pour soutenir la conception et la gestion des réseaux d'aires marines protégées (voir ici).

Q3.4. Impact de la mise en œuvre de ces critères sur les coûts de gestion des aires protégées

Le ministère suédois de l'Environnement souligne qu'il n'existe pas d'évaluation en Suède de l'impact de la mise en œuvre de ces critères sur les coûts de gestion des aires protégées.

Q4/- Existe-t-il un système de comptabilisation des contributions des écosystèmes ? Quels en sont les résultats et leur usage dans le financement des aires protégées ?

Non, il n'existe pas de système développé de comptabilisation des contributions des écosystèmes en Suède.

L'Agence suédoise de protection de l'Environnement a toutefois créé un guide d'évaluation des contributions des services écosystémiques à l'attention notamment des communes et des préfectures. Le guide n'est pas utilisé pour le financement des aires protégées mais il vise à aider les autorités locales à mieux prendre en compte les services écosystémiques dans la planification de leurs infrastructures et de leurs activités.

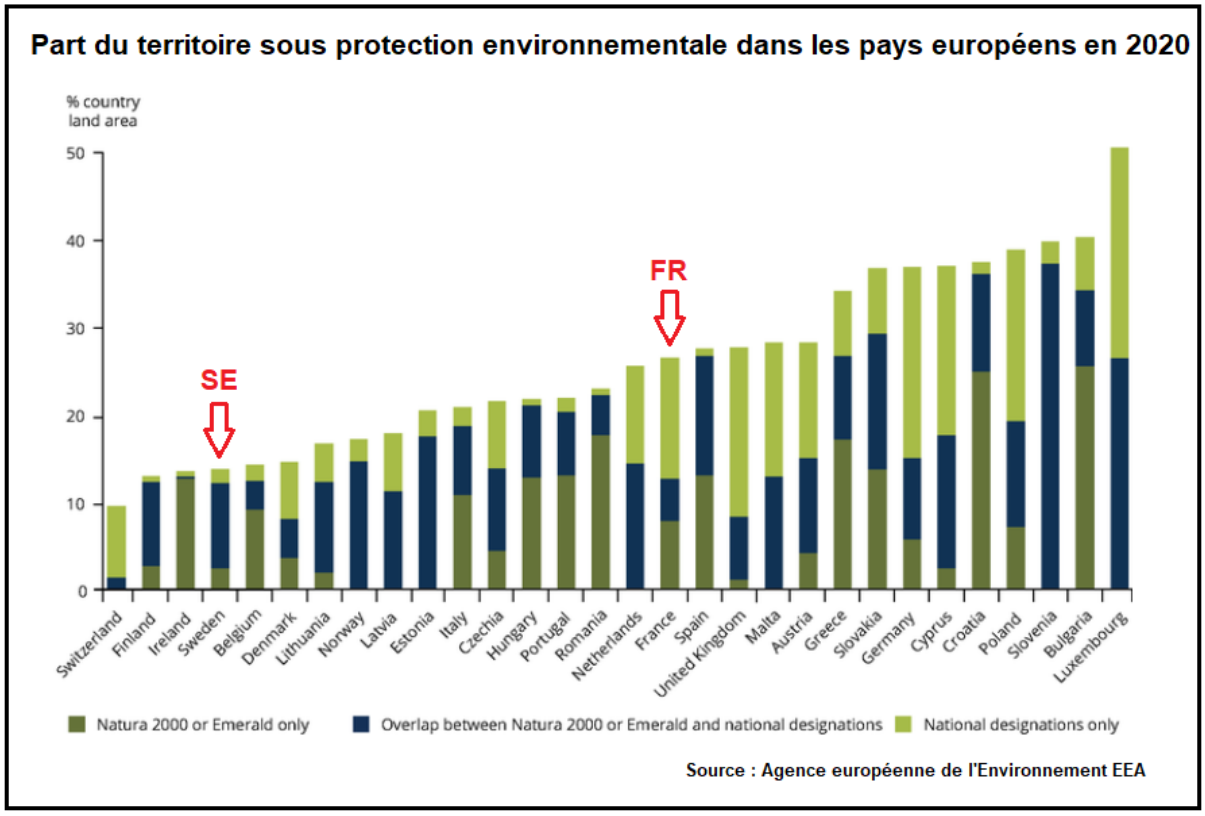
Q5/- Cas d'école intéressants pour la mission

Commentaires éventuels du pays questionné :

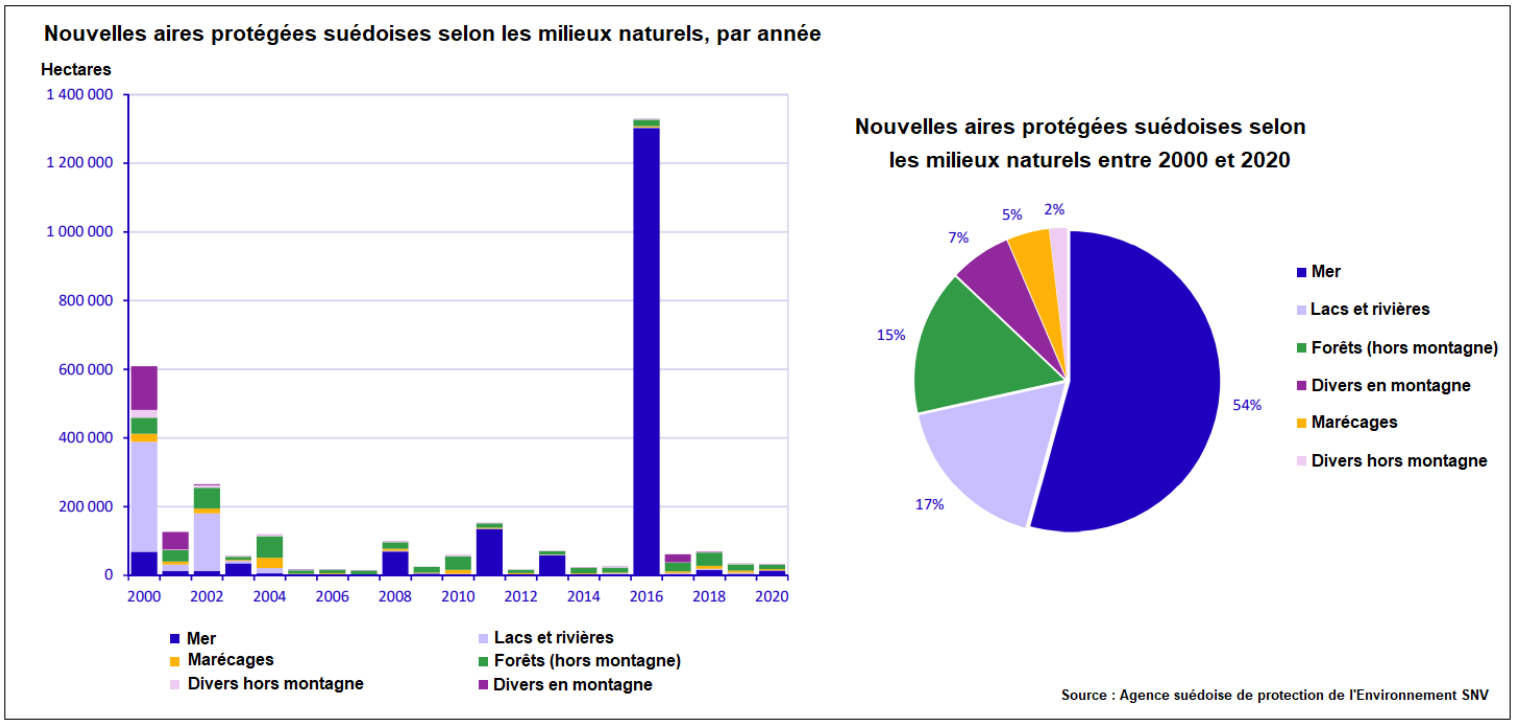
[7] Source (en suédois) : Skötselplaner för nationalparker (naturvardsverket.se)

Annexe

Annexe 1



Annexe 2



ECI financement des aires naturelles protégées – ROYAUME-UNI

La définition d'une aire protégée au Royaume-Uni est large : elle comprend des zones protégées au niveau national (notamment les SSSI, *Sites of Specific Scientific Interest*), international (sites RAMSAR), et européen (les SACs, *Special Areas of Conservation* et les SPAs, *Special Protection Areas*)[1], ainsi que des aires marines protégées. Le tableau suivant présente le nombre et la superficie des principales catégories d'aires protégées au RU. Il est important de savoir que les dénominations nationales et internationales se chevauchent souvent, et il est très commun que des sites ayant été désignés SSSI au niveau national soient également reconnus au niveau européen[2].

Type d'aire protégée	Nombre de sites	Superficie en km2	% du territoire britannique
Site of Special Specific Interest	7 110	21 277	8,68 %
National Parks	15	23 073	9,42 %
AONB (Angleterre et Pays de Galles)	38	19 714	8,05 %
Special Areas of Conservation	656	13 491	5,51 %
Special Protection Areas	284	16 151	6,59 %

Source : The extent and effectiveness of protected areas in the UK, Starnes et al, 2021

En janvier 2018, le gouvernement britannique a publié son *25 Year Environment Plan*, visant à améliorer l'environnement naturel en l'espace d'une génération. Cette stratégie vise notamment à « étendre les aires protégées de plus de 400 000 hectares, en prenant des mesures pour accroître leur biodiversité » et à améliorer l'état des aires protégées, tout en « restaurant les habitats et en améliorant la situation des espèces ». Le Premier ministre britannique a ensuite promis, en septembre 2020, de protéger 30 % du territoire britannique[3]. Au 31 mars 2021, le JNCC dénombrait 6 793 millions d'hectares d'aires protégées terrestres, soit 27,8 % du territoire terrestre national, ainsi que 31 761 millions d'hectares d'aires protégées marines, représentant 38,2 % de la zone économique exclusive (voir tableau ci-dessous). L'augmentation des surfaces protégées constatée ces dernières années tient essentiellement à la protection de nouveaux sites marins (cf. annexe 1).

	Aires protégées terrestres		Aires protégées marines	
	Millions d'ha	Pourcentage	Millions d'ha	Pourcentage
Angleterre	3,448	26,4 %	9,268	40,3 %
Ecosse	2,331	29,6 %	22,763	36,9 %
Pays de Galles	0,612	29,4 %	1,548	50,3 %
Irlande du Nord	0,402	28,4 %	0,243	35,6 %
Royaume-Uni	6,793	27,8 %	31,761	38,2 %

Q1/- Quelles sont les différentes sources de recettes pour le financement des aires protégées et leur décomposition par type de contributeur ? Mentionner notamment les sources de financement innovantes et leur part dans le total.

Au Royaume-Uni, la protection de la biodiversité est du ressort *du Department for Environment, Food and Rural Affairs* (Defra). Il s'agit cependant d'une compétence dévolue, qui incombe ainsi aux nations qui composent le Royaume-Uni (Angleterre, Ecosse, Pays de Galles, Irlande du Nord). Chaque nation

[1] Les SACs et SPAs faisaient anciennement partie du réseau *Natura 2000*, dont les sites étaient désignés par la Commission Européenne, qui déléguait ensuite leur gestion aux autorités locales compétentes. Si le Brexit a contraint le RU à créer un réseau national concernant ces aires, leur gestion n'a pas été affectée outre mesure.

[2] En Angleterre, 79 % du territoire protégé par les SSSI est également protégé par une désignation européenne.

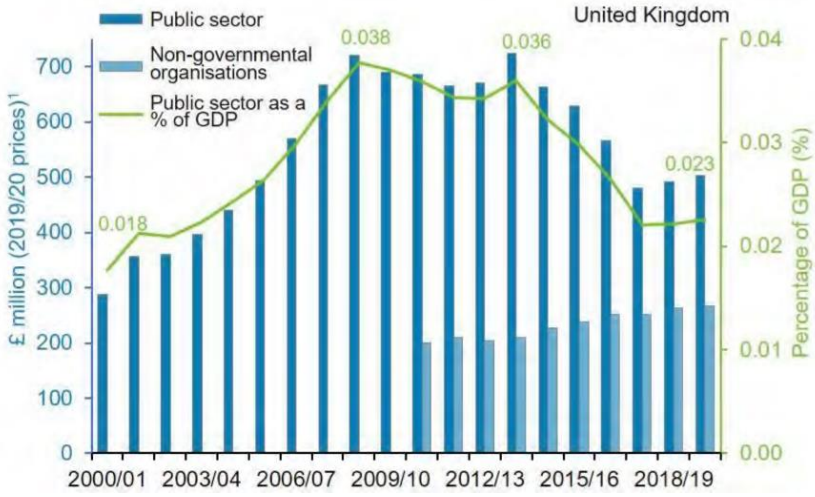
[3] Cette promesse, qui représente la protection de 400 000 hectares supplémentaires, a été faite en marge de la signature du *Leaders Pledge for Nature*, déclaration pour la protection de la nature signée également par la France.

PUBLIÉ

dispose ainsi d'une agence de protection de la nature[4], dépendante de son gouvernement, en charge de surveiller, protéger et améliorer l'environnement naturel. Si elles sont responsables de certaines aires protégées (les *Areas of Outstanding Natural Beauty,* les *National Nature Reserve* et les *Sites of Special Specific Interest*), ces agences ne sont pas en charge des parcs nationaux[5], dont la responsabilité incombe à des autorités locales dédiées à chaque parc, les *National Park Authority (NPA).* Les agences de conservation de la nature sont supervisées par le JNCC (*Joint Nature Conservation Committee*), un organe public chargé de compiler les informations transmises par chaque agence et de conseiller les pouvoirs publics britannique en matière de biodiversité.

Le JNCC publie chaque année le montant des dépenses publiques consacrée à la biodiversité et la nature. En 2019/2020, 502 M£ ont été alloués par le secteur public britannique à la biodiversité au Royaume-Uni, ce qui correspond à 0,038 % de son PIB[6]. Les ONG se concentrant sur la biodiversité ont, elles, dépensé 266 M£ la même année.

Figure E2i Expenditure on biodiversity in the UK, 2000/01 to 2019/20.



Source : Indicateur E.2 Expenditure on UK and International biodiversity du JNCC

Si les dépenses publiques portant sur la biodiversité ont augmenté de 2 % par rapport à l'année précédente, elles représentent une baisse de 5 % sur les cinq dernières années, due à de nombreuses coupes budgétaires ayant affecté les organismes en charge de la protection de l'environnement et de la biodiversité[7].

Ni le JNCC ni les agences nationales ne publient de comptes spécifiques portant sur le financement des aires protégées. Les ressources du JNCC pour les années 2019-2020 et 2020-2021 s'élèvent à 15,3 M£ ; sa principale source de financement est les GiA (*Grant in aid*), des subventions octroyés par le Defra ainsi que par les administrations dévolues.

[4] Le suivi de ces aires se fait par les quatre agences nationales de conservation de la nature (*Natural England*, *NatureScot* anciennement *Scottish Natural Heritage*, *Natural Resources Wales* et le *Department for Agriculture, Environment and Rural Affairs* en Irlande du Nord).

[5] Voir Annexe 3 pour la superficie des différentes aires protégées

[6] Le Royaume-Uni a par ailleurs dépensé en 2019/2020 175 M£ pour financer la biodiversité hors du Royaume-Uni.

[7] Les agences pour la conservation de la nature et les parcs nationaux ont été fortement affectés par une diminution des subventions publiques depuis le début de la décennie 2010.

Chiffre d'affaires	2020-2021	2019-2020
Subventions (*Grant in Aid*)	13,1 M£	11,6 M£
Revenu de détachement	206 K£	420 K£
Subventions de l'Union Européenne	331 K£	288 K£
Redevances	6 000 £	9 000 £
Conseils scientifiques et informations	1,6 M£	1,7 M£
Total	15,3 M£	14,1 M£

Les agences de conservation de la nature, au niveau national, bénéficient de financements distincts de ceux du JNCC. L'agence de conservation de la nature *Natural England* a vu son budget total baisser drastiquement entre 2008-2009 et 2017-2018, passant de 265 M£ pour 2 500 employés, à 100 M£ pour environ 1 500 employés. Le *25 Year Plan* pour la protection de la nature a cependant prévu une augmentation du financement de cette agence, qui doit ainsi bénéficier en 2021-2022 d'un budget de 197,1 M£, financé à 90 % par le Defra à travers des subventions (*Grant in Aid*).

Les tableaux ci-après détaillent les sources de financement et prévisions de dépenses de *Natural England* pour l'année 2021-2022 ainsi que l'évolution de ses ressources depuis 2016-2017 – hors financements ponctuels accordés par le Defra (source : *Natural England action plan 2021 to 2022 – GOV.UK (www.gov.uk)*) :

Payment type	Percentage of expenditure
Pay	57
Staff related costs	2
NNR running costs	2
Other running costs	1
Programme	15
Depreciation	2
Capital expenditure	21

Income type	Percentage of funding
Revenue Grant in Aid	69
Capital Grant in Aid	21
Fees and charges	3
District level lincensing-newts	2
External partnership funding	4
Other income	1

PUBLIÉ

Year	Revenue (M£)	Capital (M£)	Total (M£)
2016-17	94,45	2,64	97,08
2017-18	90,49	8,11	98,60
2018-19	79,44	4,38	83,81
2019-20	75,11	1,17	76,28
2020-21	98,95	6,70	105,65
2021-22	133,60	41,61	175,21

Pour sa part, en 2019-2020, l'agence écossaise *Nature Scot* a bénéficié d'un budget de 58,8 M£, qui se décomposaient ainsi :

- Subventions (*Grant in aid*) : 55,7 M£
- Revenu d'activités : 1,3 M£
- Financements extérieurs : 1,2 M£
- Financements de l'UE : 0,6 M£

En ce qui concerne les 15 parcs nationaux[8], ils sont, depuis l'*Environment Act 1995*, gérés par des autorités locales dédiés à chaque parc, les *National Park Authority (NPA)*, qui participent en Angleterre à une association les représentant auprès des pouvoirs publics, *National Parks England*. Les parcs nationaux sont principalement financés par des *National Park Grant,* des subventions octroyés par le gouvernement central, qui représentaient près de 70 % de leurs ressources totales en 2011-2012. Ils ont cependant dû faire face à d'importantes coupes budgétaires, passant ainsi de 55 M£ de subventions en 2011-2012 à 45,8 M£ en 2016-2017. Le gouvernement s'est engagé à augmenter le budget des parcs nationaux anglais : s'il a augmenté depuis 2016-2017, le niveau des subventions (48,7 M£ en 2019-2020) est resté inférieur d'un cinquième par rapport aux niveaux de 2010. Ces subventions sont réparties entre les différents parcs selon différents critères : nombre de visiteurs, population habitant dans le parc, nombre de monuments présents dans le parc, nombre d'aires de conservations, superficie du parc…

En outre, les parcs nationaux bénéficient d'autres sources de financement, pour un total de près de 24 M£ en 2011-2012[9]. 37 % de ces financements provenaient de subventions pour des projets spécifiques, obtenues de sources locales, nationales ou européennes. Les parcs nationaux perçoivent également des revenus tirés de la vente de certaines prestations (parking, centre de visiteurs, publicité, location de matériel…).

National Park	National Park Grant £k	Income from other sources £k
The Broads	4,002	3,840
Dartmoor	4,484	1,318
Exmoor	3,765	1,011
Lake District	6,591	4,898
New Forest	3,812	1,369
Northumberland	3,136	664
North York Moors	4,936	2,244
Peak District	7,664	6,110
South Downs	11,373	1,130
Yorkshire Dales	5,108	1,385
Total	**54,871**	**23,969**

Source : Valuing England's National Parks, 2013

[8] Les parcs nationaux au RU ne correspondent pas aux critères de définition standards de l'UICN. Ce sont des zones appartenant en partie à des particuliers, qui sont donc partiellement construites.

[9] Ces chiffres sont anciens (année 2011-2012), date où un rapport a analysé précisément les sources de financement de l'ensemble des parcs nationaux.

A titre d'exemple, les principales sources de financement obtenues en 2020-2021 par le parc national de Lake District (NPG = *National Park Grant*) étaient :

- *National Park Grants* : 55,36 % ;
- Autres subventions, dons et legs : 13,83 % ;
- Revenu d'activité : 30,58 % ;
- Revenus d'intérêt : 0,03 %.

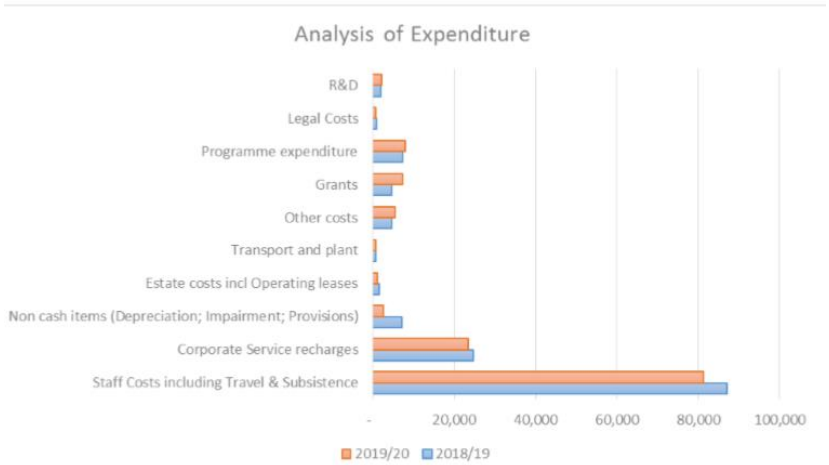
En ce qui concerne les *Areas of Outstanding Natural Beauty* (AONB), leur financement est calculé selon la formule suivante :
[Superficie de l'AONB en km2 x £60 par km2] + [nombre d'autorités locales x £6,000 par autorité locale] = total subvention AONB.
Le Defra paie ensuite 75 % de ces financements et les autorités locales inclues dans l'AONB paient 25 %.

Q2/- Quel est le montant des coûts de gestion des aires protégées dans le pays ? Le pays dispose-t-il de coûts standards théoriques par type de milieu/écosystème, d'actions/politiques menées dans les AP et de niveau de protection dans les aires protégées ?……

Il n'existe pas à ce jour de coûts standards théoriques des aires protégées au Royaume-Uni. Afin de mieux cerner les coûts de gestion associés aux aires protégées, il est nécessaire de regarder les dépenses des principaux organismes impliqués dans la gestion des aires protégées, notamment le JNCC et les agences de conservation au niveau national.

Le JNCC chiffre ses coûts d'activité à 12,7 M£ en 2020-2021, contre 11,5 M£ l'année précédente. Ces coûts concernent les efforts de conservation (3,4 M£), les publicités et informations envers le public (88 000 £) et les coûts salariaux (9,2 M£), auxquels il faut ajouter près de 1,8 M£ de dépenses administratives.

Le graphique ci-dessous résume les différentes dépenses pour *Natural England* pour 2019-2020, dont le total s'établit à 133,2 M£.



Il existe également des données spécifiques concernant les dépenses de certaines aires protégées, les *National Nature Reserves* (NNR) et les parcs nationaux. Le coût de gestion des NNR en 2017-2018 s'élève à 14 M£, dont le détail est dans le tableau ci-dessous. *Natural England*, qui gère ces NNR, a dépensé un total de 11,8 M£ à ce titre. Les autres sources de financement concernent des financements par les organisations partenaires et la valorisation comptable des bénévoles[10].

[10] Cela représente le coût salarial pour une organisation si tous les bénévoles étaient remplacés par des employés.

Coûts salariaux relatifs aux NNR	4,5 M£
Coûts directs de fonctionnement	4,2 M£
Travaux de gestion des terres	1,8 M£
Location de terrains	0,67 M£
Fournitures et matériaux de construction	0,35
Frais de déplacements des bénévoles	0,08 M£
Conseils techniques	0,74 M£
Autres frais directs	0,56 M£
Coûts indirects de fonctionnement (IT, RH…)	3,1 M£
Valorisation comptable du bénévolat	1,8 M£
Dépenses par les organisations partenaires[11]	0,37 M£
Total	14 M£

Les dépenses des parcs nationaux anglais, gérés par les NPA, s'élevaient à 74 M£ en 2011-2012. Le tableau ci-dessous, issu du rapport *Valuing England's National Parks* donne le détail de ces dépenses.

Type de dépense	Montant	Pourcentage des dépenses totales
Conservation de la nature et de l'environnement	12,335 M£	16 %
Conservation de l'héritage culturel	2,913 M£	4 %
Gestion des activités de loisir et du transport	9,647 M£	13 %
Favoriser la compréhension des activités du parc	12,353 M£	17 %
Rangers, volontaires, domaine	7,122 M£	10 %
Gestion du développement	12,016 M£	16 %
Communautés et planification prospective	9, 207 M£	12 %
Noyau corporatif et démocratie	3,877 M£	5 %
Autre	5,024 M£	7 %
Total	74,499 M£	100 %

Q3/- Quels sont les critères définissant une gestion de qualité d'une aire protégée dans le pays ? Quelle démarche a été entreprise pour les définir ? La mise en œuvre de ces critères a-t-elle eue un impact sur les coûts de gestion des aires protégées ?

Dans le cadre de la cible Aichi 11 de la Convention sur la Diversité Biologique, le Royaume-Uni s'est engagé à ce que 17 % de ses zones terrestres et 10 % de ses zones côtières soient préservées par le biais d'aires protégées, qui doivent être « *effectively and equitably managed* ». Or, selon un rapport du *RSPB* (***Royal Society for the Protection of Birds***), le Royaume-Uni dépeint un portrait trompeur de ses aires protégées, car toutes n'assurent pas un degré de protection significatif de la nature. Un rapport de 2021 de l'*Environmental Audit Committee* a ainsi conclu que seulement 5 % du territoire britannique serait correctement protégé en vertu de la cible Aichi 11. En effet, seulement six[12] des quatorze catégories[13] d'aires protégées britanniques respectent les normes imposées par l'Union Internationale pour la Conservation de la Nature (UICN) - cf. Annexe 2. En excluant les aires qui ne respectent pas les critères UICN, la superficie protégée ne représente plus que 24,96 % du territoire britannique,

[11] Les organisations partenaires sont l'UE et l'*Heritage Lottery Fund* et participent financièrement à certains projets des NNR.

[12] *Areas of Outstanding Natural Beauty* (Angleterre et Pays de Galle), *Areas of Special Scientific Interest*, *Sites of Special Scientific Interest*, *National Parks*, *National Nature Reserve*, *Privately Protected Areas managed by NGOs*.

[13] *Areas of Outstanding Natural Beauty* (Irlande du Nord), *Forest Parks*, *Heritage Coasts*, *Local Nature Reserve*, *National Scenic Areas*, *Regional Parks, Local Wildlife Sites* and *Privately Protected Areas* managed by individuals or Voluntary Reserves.

contrairement aux 28% annoncés par le gouvernement. Par ailleurs, l'UICN hiérarchise les catégories d'aire protégées ; or, les catégories I, II et III, les plus riches en biodiversité, représentent moins de 1 % de la superficie du Royaume-Uni tandis que les sites de catégories IV et V représentent respectivement 10,6 % et 13,6 % de la superficie du Royaume-Uni (Annexe 3). La *House of Commons* a ainsi conclu que les engagements du gouvernement en matière de désignation et de protection des aires protégées restaient insuffisants si leur gestion n'était pas améliorée.

Les principales catégories de zones protégées au Royaume-Uni sont :

- Les *Sites of Special Scientific Interest* et les *National Natural Reserves* (dont 95 % sont des SSSI), sous la responsabilité des agences de conservations nationales, qui bénéficient d'un niveau de protection élevé ;
- Les *Special Protection Areas* et les *Special Areas of Conservation*, dénominations européennes, dont la responsabilité a été transférée au RU suite au Brexit, qui disposent d'un niveau de protection élevé ;
- Les parcs nationaux, dont la gestion incombe aux autorités des parcs nationaux locales, qui disposent d'un niveau de protection moins élevé[14].

Les *Sites of Special Scientific Interest* (SSSI) au Royaume-Uni sont désignés en fonction des éléments naturels, appelés *features*, qui les composent (faune, flore, géologie). L'état de ces SSSI est ensuite évalué, sur des cycles de 6 ans ; par les agences nationales en charge de la biodiversité[15] dans le cadre du Common Standards Monitoring (CSM) développés par le JNCC en 1998)[16]. Chaque élément naturel (*feature*) présent sur une aire protégée est évalué selon des objectifs de conservation clairs (quantité, étendue, qualité…), afin d'en déterminer l'état, favorable ou non. Les agences de biodiversité sont également responsables du recensement des menaces qui planent sur les SSSI[17]. Les CSM mettent en avant la relation entre la surveillance d'un site et sa bonne gestion ; les contrôles doivent ainsi permettre de réévaluer le plan de gestion du site, afin de spécifier les mesures pratiques nécessaires pour atteindre les objectifs de conservation.

L'insuffisance des fonds affecte la qualité de la surveillance et de la protection des SSSI au Royaume-Uni. Un rapport du *RSPB* dénonce ainsi l'absence de surveillance à grande échelle de ces sites. Le tableau ci-dessous représente le pourcentage de SSSI dans un état favorable, selon les nations. Il apparaît ainsi que l'état des SSSI au Royaume-Uni a décliné entre 2010 et 2020. Cela s'explique en partie par la baisse importante des financements dédiés à leur surveillance et leur protection. Ainsi, selon une question parlementaire posée en février 2020, les dépenses engagées par *Natural England* dans la surveillance des SSSI sont passées de 1,5 M£ en 2010-2011 à 700 000 £ en 2018-2019. De plus, il apparaît que plus de 50 % des SSSI en Angleterre et en Ecosse n'ont pas été contrôlés au cours de ces six dernières années.

Country	Baseline protected area condition (% favourable)	Latest protected area condition (% favourable)
England	43% (2010)[15]	39% (2020)[16]
Northern Ireland	62% (2010)[17]	55% (2020)[18]
Scotland	67% (2007)[19]	65% (2020)[20]
Wales	47% (2006)[21]	30% (species) 23% (habitats) (2015)[22]

Le graphique ci-après présente de manière plus détaillée l'évolution de l'état des SSSI pour l'Angleterre (source : 1_Extent_and_condition_of_protected_areas.pdf (publishing.service.gov.uk)) :

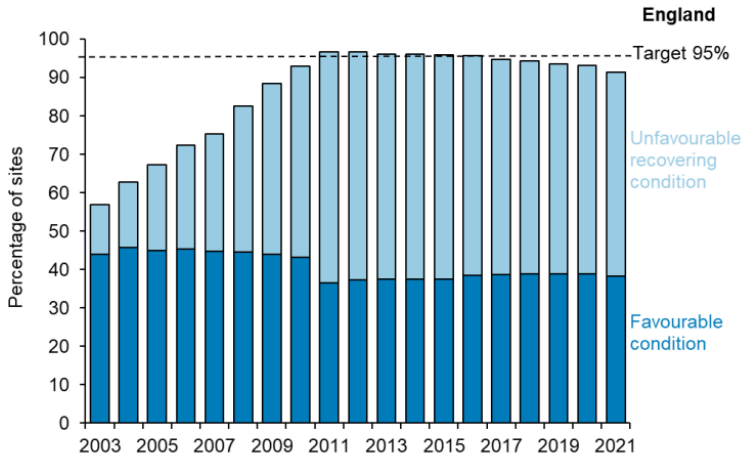
[14] Les parcs nationaux sont classés par l'UICN en catégorie V, soulignant une protection moindre de la biodiversité.

[15] Les agences nationales s'appuient sur leurs équipes, des volontaires ainsi que des fournisseurs spécialistes.

[16] Les CSM ont été revus en 2019, ce qui permet notamment des contrôles moins réguliers des sites en fonction de leur sensibilité, entre 6 et 24 ans pour les éléments géologiques.

[17] A titre d'exemple, en 2021, en Ecosse, les pressions négatives sur les *features* étaient principalement les espèces envahissantes (20,9 %), un pâturage excessif (17,8 %) et les ressources en eau (9 %).

Figure 1.2: Cumulative proportion of Sites of Special Scientific Interest in favourable or unfavourable recovering condition, 2003 to 2021



Notes:

1. Site condition is the cumulative area assessed in March of each year shown. As new assessments are completed they replace the previous ones, so the graph is a snapshot of the condition of the site network at a given point in time.
2. The black dotted line shows the '*Biodiversity 2020*' target.
3. The drop in the SSSI area in favourable condition between 2010 and 2011 was largely due to a more rigorous application of the 'Common Standard for Monitoring' protocols in assessing feature condition.

Les aires protégées marines se sont développées ces dernières années, grâce à la désignation et protection de nombreux nouveaux sites[18] (cf. Annexe 1), ce qui permet aujourd'hui au Royaume-Uni de protéger plus de 38 % de son territoire marin. Cependant, le RSPB souligne la gestion inefficace de ces zones marines ; des mesures de gestion ont été mises en œuvre dans seulement 10 % des sites marins protégés. De plus, seul 13 % des sites font l'objet d'une surveillance complète.

Les *SACs* et les *SPAs* étaient auparavant régis par la directive européenne Habitats ainsi que par la directive Oiseaux Sauvages. A la suite à la sortie du Royaume-Uni de l'Union Européenne, le Defra a publié un nouveau document, *the 2019 Regulation*, qui transpose dans la loi britannique les principes européens de conservation de la nature et de gestion des aires protégées. Cette nouvelle régulation, entrée en effet le 1er janvier 2021, permet notamment la création d'un réseau de sites protégées sur le territoire britanniques comprenant les sites désignés en vertu des directives européennes, soit les SACs et les SPAs. Des objectifs de gestion (*network objectives)* ont par ailleurs été établis pour ce réseau :

- Maintenir ou, lorsqu'approprié, restaurer les habitats et les espèces listés dans la directive Habitat à un état de conservation favorable ;
- Contribuer à assurer, dans leur aire de répartition, la survie et la reproduction des oiseaux sauvages et à garantir le respect des objectifs généraux de la directive Oiseaux sauvages.

En ce qui concerne les parcs nationaux, leurs objectifs ont été établis dans *l'Environment Act* de 1995 :

- La conservation et l'amélioration de la biodiversité, de la nature et de l'héritage culturel des parcs nationaux ;
- La promotion d'opportunités pour une meilleure compréhension des qualités du parc par le public.

Chaque parc national est tenu de publier un *National Park Management Plan*, qui doit être revu tous les trois ans. Ce document permet à chacun des parcs nationaux de détailler les objectifs qu'il se fixe sur les 5-10 prochaines années selon l'orientation voulue par la loi de 1995, en ce qui concerne la

[18] Selon le JNCC, plus de 17 millions d'hectares d'aires protégées marines ont été créées depuis 2016.

conservation de la nature, la mitigation face au changement climatique, l'accueil du public. Un rapport de suivi annuel permet de mesurer sa progression vers les objectifs fixés. Les objectifs propres à chaque parc ont entraîné une certaine hétérogénéité dans la gestion des parcs nationaux, accentuée par des financements inégaux[19]. En ce qui concerne la bonne gestion des parcs nationaux, une étude récente a démontré leur piètre performance en ce qui concerne la protection de la biodiversité : certaines espèces et habitats se porteraient plus mal à l'intérieur des parcs nationaux qu'à l'extérieur en Angleterre.

Plus globalement, l'Angleterre a adopté en 2018 son plan en 25 ans pour l'environnement, un plan qui définit les objectifs britanniques pour améliorer l'environnement en l'espace d'une génération. En ce qui concerne les aires protégées, le gouvernement s'engage notamment à « accroître la proportion d'aires protégées et bien entretenues » ainsi qu'à « mieux gérer les sites existants ». Ces objectifs ont ensuite été repris par les agences de conservation de la nature dans leurs plans d'actions. Dans son plan pour 2021-2022, *Natural England* fixe ainsi ces priorités en ce qui concerne les zones protégées :

- Renforcer l'investissement dans les sites protégés pour obtenir de meilleurs résultats. Pour ce faire, l'agence travaillera en étroite collaboration avec les propriétaires et les gestionnaires de sites protégés ;
- Investir davantage de ressources dans les NNR (*National Nature Reserve*) afin de soutenir les infrastructures nécessaires à leur gestion et offrir un environnement plus sûr et plus accessibles aux visiteurs et au personnel ;
- Elaborer et publier un rapport sur l'état des parcs nationaux et des AONB (*Areas of Outstanding Natural Beauty*), qui rassemble les données et clarifie les résultats et les actions prioritaires à mener.

Q4/- Existe-t-il un système de comptabilisation des contributions des écosystèmes ? Quels en sont les résultats et leur usage dans le financement des aires protégées ?

En juin 2011, le *Department for Environment, Food and Rural Affairs* (Defra) a publié un rapport cherchant à quantifier les bénéfices offerts par les SSSI en Angleterre et au Pays de Galle, qui représentent respectivement 8 % et 12 % de ces territoire. Les SSSI, en protégeant la biodiversité, apportent de nombreux bénéfices :

- Approvisionnement : eau fraîche, préservation de culture et d'espèces rares utiles pour l'agriculture, pâturage, production de bois ;
- Régulation de l'environnement : amélioration de la qualité de l'air et de l'eau, atténuation et adaptation au changement climatique, pollinisation, protection contre les catastrophes naturelles ;
- Services culturels : écotourisme et loisir, spiritualité et santé mentale, valeur éducative et scientifique.

La valeur économique de ces bénéfices est difficile à évaluer. Le rapport du Defra, en mesurant la propension des usagers à payer pour les services rendus par les SSSI, chiffre ainsi à 956 M£ la valeur économique de ces aires protégées. A cette somme s'ajoute 769 M£ de financements additionnels que les usagers seraient prêts à payer pour que l'intégralité des sites SSSI soient dans un état favorable. Rapportée à l'échelle d'un ménage, le tableau suivant liste l'évaluation économique des bénéfices des SSSI :

Bénéfices fourni par le SSSI	Evaluation économique par l'usager

[19] Les subventions aux parcs nationaux varient fortement, en fonction de critères tels que le nombre de visiteurs, superficie du parc… (Voir question 2).

	Financement standard	Financement additionnel pour que l'intégralité des sites SSSI soient favorables
Dons de la nature	6,50 £	3,25 £
Bénéfices de régulation du climat		
Régulation climatique	89 £	89 £
Régulation des ressources d'eau	66,30 £	66,30 £
Services culturels		
Expérience	29,92 £	24,68 £
Espèces protégées	136,95 £	49,80 £
Recherche et éducation	68 £	56,10 £
Total	396,67 £	289,13 £

Le rapport établit également une revue de littérature sur l'évaluation possible des bénéfices, employant des méthodes de calculs alternatives :

- Une étude a estimé les que les services culturels rendus par les SSSI représentaient entre 370 M£ et 1 110 M£.
- Les services liés aux matières premières, s'ils peuvent permettre un revenu chiffré à entre 259 £ et 355 £ par hectare et par année, ont avant tout une valeur économique négative car les SSSI limitent l'utilisation de terres pour l'agriculture.
- L'estimation des avantages liés à la régulation du climat est extrêmement complexe. Le *Humber Estuary SSSI*, un des 4 000 SSSI d'Angleterre, a cependant chiffré à 401 000 £ les bénéfices correspondant à la protection contre les inondations et à 15 000 £, la contribution à l'atténuation au changement climatique.

Plus récemment, une étude de *Natural England* a cherché à calculer le capital naturel[20] des 255 *National Nature Reserves* (NNR), qui représentent 0,7 % du territoire anglais. Cette étude quantifie les bénéfices annuels rapportés par les actifs naturels, ainsi que leur valeur économique totale. Les bénéfices annuels sont chiffrés à 36 M£[21] pour l'ensemble des NNR, tandis que ce patrimoine naturel est évaluée à 1,8 Md£.

Certaines tentatives, comme celles rapportées ci-dessus, ont cherché à quantifier les contributions apportées par les écosystèmes. Plus récemment, la *Dasgupta Review*, rapport publié en février 2021 sur l'économie de la biodiversité, a proposé un nouveau cadre visant à prendre en compte l'impact économique des politiques sur la biodiversité. *L'Environmental Audit Committe*, en s'appuyant sur les différentes pistes présentées par ce rapport, a conclu que le gouvernement britannique n'incluait pas suffisamment la valeur économique de la biodiversité dans sa prise de décision.

Le JNCC a, dans sa stratégie pour 2025, affiché sa volonté d'intégrer les concepts de capital naturel et de services rendus par les écosystèmes lorsqu'il conseille le gouvernement. A ce sujet, afin de comparer l'avancée vers l'objectif de biodiversité Aichi 2[22] axé sur l'intégration de la biodiversité dans les processus de prise de décision aux niveaux national et local, le JNCC a cherché à développer en 2010 un indicateur *A3. Value of biodiversity integrated into decision –making.* Cependant, face à la difficulté de

[20] La notion de capital naturel est large et comprend les éléments vivants et non-vivants d'un écosystème, et cherche à quantifier leur valeur économique afin d'informer la prise de décision.

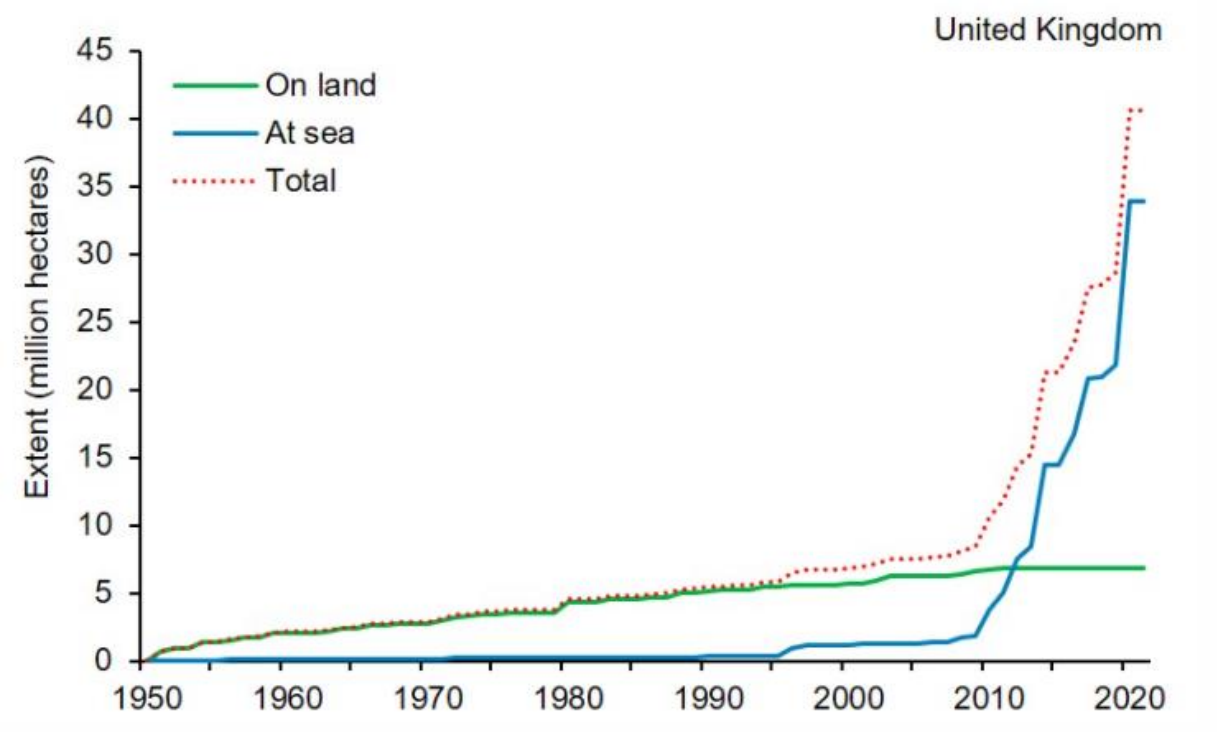
[21] La plus grosse part de cette valeur est issue des visites de loisirs, offrant des services culturels, chiffrés à 22 M£ annuels, et la capture de carbone, évalué à 12 M£ annuels. La valeur totale de la capture de carbone est évaluée à 1 Md£ sur l'ensemble des NNR.

[22] L'objectif Aichi 2 déclare que « *D'ici à 2020 au plus tard, les valeurs de la diversité biologique ont été intégrées dans les stratégies et les processus de planification nationaux et locaux de développement et de réduction de la pauvreté, et incorporées dans les comptes nationaux, selon que de besoin, et dans les systèmes de notification* ».

mesurer un tel concept, le JNCC a rapidement suspendu ce développement pour mettre en place un nouvel indicateur *A4. Global biodiversity impacts of UK economic activity / sustainable consumption*, en phase expérimentale et révisé en octobre 2021. Cette statistique expérimentale estime l'impact environnemental global de la consommation britannique sur la déforestation tropicale, la perte de biodiversité, la rareté de l'eau, la superficie de terre cultivées, la production de biomasse. Si cet indicateur ne mesure pas la contribution des écosystèmes britanniques, il permet toutefois de quantifier les pertes de biodiversité causées mondialement par la consommation britannique entre 2005 et 2017 (dernières données disponibles). On peut également mentionner le *Biodiversity Intactness Index*, développé par le Musée d'histoire naturelle, qui permet de visualiser l'impact sur la biodiversité de différentes politiques publiques, permettant ainsi une meilleure prise de décisions.

Annexes :

Annexe 1 : Evolution de la superficie des aires protégées marines et terrestres au Royaume-Uni, entre 1950 et 2021



Le détail de l'évolution des surfaces terrestres et maritimes protégées dans le cadre des différentes catégories figure dans le document ci-après : 1_Extent_and_condition_of_protected_areas.pdf (publishing.service.gov.uk).

PUBLIÉ

Annexe 2 : Superficie des aires protégées au Royaume-Uni selon la classification UICN

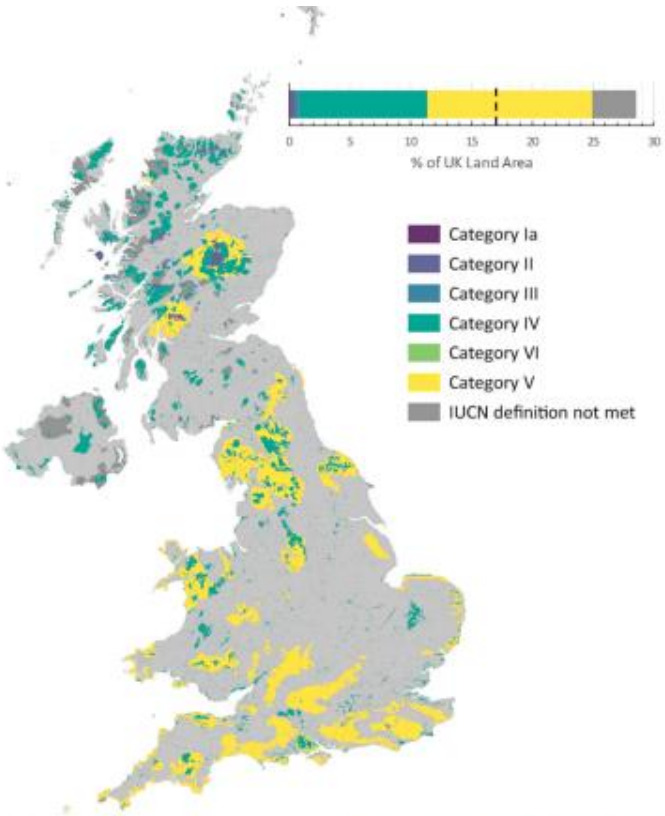


Fig. 1. Designated sites in the UK with IUCN categories assigned following Croft et al. (2014) and Underwood et al. (2014). Dark grey areas indicate sites recorded in the WDPA (World Database of Protected Areas) but with designations assessed as not meeting the IUCN definition of a protected area. Where overlapping designations with different IUCN categories exist, the 'highest' category is shown, with categories ordered Ia ('highest'), II, III, IV, VI, V ('lowest'). The dashed line on the inset bar indicates the 17% coverage target from Aichi Target 11.

PUBLIÉ

PUBLIÉ

Annexe IX – Pièce jointe n° 4

Financement des aires protégées

CROATIE

Éléments locaux de contexte du pays questionné :

Grace à sa position géographique particulière où s'entremêlent les influences pannoniennes, dinariques, méditerranéennes et préalpines, la Croatie est extrêmement riche en termes de diversité paysagère et biologique. Ainsi, 410 zones sont définies, qui s'étalent sur un total de 821330.01 ha, soit 9,3 % du territoire du pays.

Selon l'art. 111, alinéa 2 de la Loi sur la protection de la nature, on distingue :

1. Aires protégées d'importance nationale (réserve intégrale, parc national, réserve spéciale et parc naturel) ;

2. Aires protégées d'importance locale (parc régional, monument naturel, paysage significatif, parc-forêt et monument de l'architecture du parc)

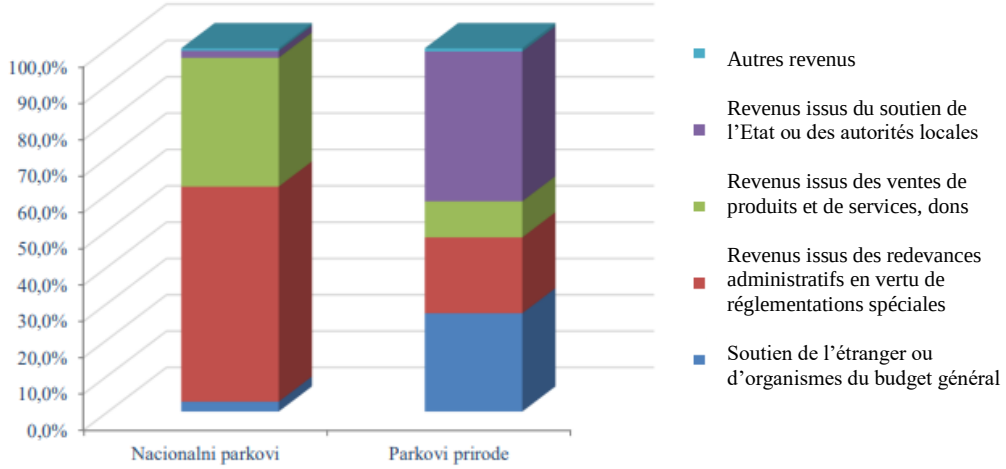
En raison de leur valeur et de leur caractère unique, certains parcs sont inscrits sur les listes de zones de valeur internationale. Ainsi, le parc national des lacs de Plitvice et les forêts de hêtres du parc national de Paklenica et du parc national du Velebit du Nord figurent sur la liste du patrimoine naturel mondial de l'UNESCO. Le parc naturel de Velebit, dans lequel se trouvent les parcs nationaux de Paklenica et du nord du Velebit, est inscrit sur la liste des réserves de biosphère du programme scientifique de l'UNESCO.

Les parcs naturels de Kopački rit, Lonjsko polje et du lac Vrana figurent sur la liste de la Convention sur les zones humides d'importance internationale, en particulier en tant qu'habitats d'oiseaux des zones humides (RAMSAR). En raison de la richesse des espèces d'oiseaux, ils sont inclus dans la liste des zones ornithologiques importantes d'Europe (IBA).

Q1/- Quelles sont les différentes sources de recettes pour le financement des aires protégées et leur décomposition par type de contributeur ? Mentionner notamment les sources de financement innovantes et leur part dans le total…

Les recettes proviennent des ventes de billets d'entrée (Cf. revenus issus des redevances administratifs en vertu de réglementations spéciales) et de produits touristiques ainsi que les concessions accordées sur le territoire protégé (Cf. revenus de la vente de produits et de biens et services). A cela s'ajoutent les financements européens (Cf. Soutien de l'étranger ou d'organismes du budget général), principalement le fonds européen de développement régional (FEDER) ainsi que le soutien direct du budget de l'Etat ou des autorités locales (Cf. Revenus issus du soutien de l'Etat ou des autorités locales). On peut noter que la part des différentes sources de financements varie selon le type d'aires protégées, parcs nationaux ou parcs naturels : les trois aires protégées les plus importantes en Croatie (représentant environ 85% des revenus totaux réalisés) s'autofinancent tandis que les autres sont principalement financées par le budget de l'Etat :

Parts des différentes sources de financement des parcs nationaux et parcs naturels : (source : rapport d'audit 2019) :



PUBLIÉ

Détail des revenus des aires protégées	M€	%
Aides de l'étranger ou d'organismes du budget général	3,75	4,8
Revenus immobiliers	0,38	0,5
Revenus issus des redevances administratifs en vertu de réglementations spéciales	44,06	56,0
Revenus issus des ventes de produits et de services, dons	26,19	33,3
Revenus issus du soutien de l'Etat ou des autorités locales	4,10	5,2
Autres revenus	0,19	0,2
	78,67	100,0

Source : Rapport d'audit 2019 de l'Office national d'audit

Les financements innovants sont peu développés, il s'agit principalement de prestations dans les aires protégées et de mécénat. Ils ne sont pas spécifiés dans la comptabilité de ces institutions.

Q2/- Quel est le montant des coûts de gestion des aires protégées dans le pays ? Le pays dispose-t-il de coûts standards théoriques par type de milieu/écosystème, d'actions/politiques menées dans les espaces protégés et par niveau de protection dans les aires protégées ?.....

D'après un rapport d'audit de 2019, **le premier poste de dépenses des aires protégées est le personnel**, avec environ 38% des dépenses suivies des dépenses matérielles (35%), et des dépenses concernant l'acquisition d'actifs non financiers (16,3 %).

Détails des c Parcs nationaux Parcs naturels	M€	%
Salaires	27,89	38,18
dépenses matérielles	25,53	34,94
dépenses financières	0,50	0,69
subventions	0,00	0,01
aides accordées à l'étranger et au budget général	4,69	6,41
Compensations aux citoyens fondées sur l'assurance et d'autres prestations	0,01	0,01
Autres dépenses	0,28	0,38
frais d'acquisition d'actifs non financiers	11,48	15,72
Dépenses sur actifs financiers et remboursements de prêts	0,02	0,03
total	73,06	100

Source : Rapport d'audit 2019 de l'Office national d'audit)

Les dépenses matérielles concernent principalement les dépenses en matériel (épicerie et boissons, biens de revente, souvenirs et autres matériaux), l'énergie et les services (services d'entretien courant et d'investissement, services intellectuels et autres services) ainsi que les remises et rabais aux agences de voyages.

Les dépenses concernant les aides accordées à l'étranger et au budget général se réfèrent principalement aux **redevances versées aux unités territoriales locales** par les gestionnaires des aires protégées conformément à la *Décision sur le montant de la compensation, le mode de paiement et les coûts éligibles pour l'utilisation de la compensation pour les zones naturelles protégées* (Journal officiel 102/15). Selon cette décision, une institution publique gérant une aire naturelle protégée et générant des recettes de ventes nettes annuelles de plus de 15 M HRK (2 M€) doit verser une compensation aux autorités locales chaque année. Les aides sont versées aux collectivités locales autonomes sur le territoire desquelles se situe l'espace naturel protégé si plus de 25,0% de sa superficie est enregistrée comme zone naturelle protégée.

De plus, ce poste de dépense comprend également les **fonds versés au budget de l'État** correspondant à 3,0% des revenus générés par les ventes des billets ou des vignettes, conformément aux dispositions de *l'ordonnance sur les critères et les modalités d'utilisation des dons et recettes propres des parcs nationaux et des parcs naturels* (Journal officiel 65/17) en cas de bénéfices. Les institutions publiques sont tenues de verser au budget de l'État une partie des recettes provenant de la collecte des billets et des vignettes qu'elles ont générées depuis janvier 2017. Ces fonds alimentent le **Fonds communs des parcs croates**, et sont utilisés pour couvrir les dépenses de fonctionnement

communes et financer les activités prioritaires des institutions publiques des parcs nationaux et des parcs naturels. L'affectation de ces fonds est définie par le ministère de l'économie et du développement durable.

Q3/- Quels sont les critères définissant la gestion de qualité d'une aire protégée dans le pays ? Le niveau de protection forte ? Quelle démarche a été entreprise pour les définir ? La mise en œuvre de ces critères a-t-elle eu un impact sur les coûts de gestion des aires protégées ?

La Loi sur la protection de la nature définie 410 zones qui s'étalent sur un total de 821330.01 ha, soit 9,3 % du territoire du pays. Conformément à cette loi, il existe **9 catégories de protection** : réserve naturelle intégrale, parc national, réserve à but spécialisée, parc naturel, parc régional, patrimoine naturel, paysage protégé, parc forestier et patrimoine architectural des parcs.

Les aires protégées sont gérées par des **institutions publiques** responsables de leur protection, de leur entretien et de leur promotion afin de protéger et de préserver la nature, d'assurer le bon déroulement et le suivi des processus naturels et l'utilisation durable des ressources naturelles, toute en surveillant l'état de conservation de la nature.

Chaque parc national et parc naturel est géré par une **institution publique distincte** établie par le gouvernement croate. Les autres catégories d'aires protégées sont gérées par des institutions publiques instituées par les autorités locales ou régionales.

La gestion des aires protégées est mise en œuvre par un **plan de gestion** adopté pour une durée de dix ans se décomposant en **programmes annuels de protection**, d'entretien, de conservation, de valorisation et d'utilisation de chaque aire. Il définit les objectifs de gestion, les activités visant à atteindre ces objectifs et des indicateurs de performance. Chaque plan de gestion doit être conforme aux objectifs de la Stratégie nationale de protection de la nature mais aussi doit être aligné sur les plans de gestion des espèces strictement protégées dans le cas où celles-ci seraient présentes sur son territoire (Lorsqu'une espèce est présente dans une zone protégée, les activités nécessaires pour atteindre ou maintenir un état favorable de celle-ci doivent être incluses dans le plan de gestion de la zone protégée/zone du réseau écologique et, si nécessaire, être élaborées plus en détail) .

La standardisation de la gestion des aires protégées est sous la responsabilité de l'Institut pour la protection de l'environnement et de la nature du ministère de l'Économie et du Développement durable. Celui-ci a élaboré plusieurs **lignes directrices**, inspirées par le PNUD et le FEM « Renforcement de la durabilité institutionnelle et financière du système national d'aires protégées (projet PARCS, 2014-2017) **pour faciliter la préparation des documents individuels de planification et de gestion**, orienter certains processus et permettre leur analyse et leur suivi d'efficacité.

Les Lignes directrices pour la planification de la gestion des aires protégées peuvent servir de guide pratique pour l'élaboration de plans de gestion et sont basées sur la loi sur la protection de la nature. Elles ont pour vocation d'aider les gestionnaires de zone dans l'élaboration de leur propre plan de gestion en définissant le contenu et le format recommandé, la procédure et les étapes de son adoption, puis le processus d'amendements, les recommandations d'élaboration du plan et de ses éléments individuels tels que les sujets , objectifs, activités, indicateurs, zones de gestion, etc.

En outre, des lignes directrices pour la rédaction des Programmes annuels de gestion existent également, recommandant un contenu minimum pouvant être adapté selon les besoins spécifiques de l'institution publique. Ils se composent d'instructions textuelles et d'un format tabulaire dans lequel l'établissement public prépare son programme annuel. Les lignes directrices énumèrent également la procédure recommandée pour l'adoption du programme annuel et fournissent des exemples de définition d'activités et d'indicateurs en annexe. Les lignes directrices sont continuellement modifiées et affinées en fonction des changements juridiques et des nouvelles connaissances et besoins professionnels.

Les versions électroniques de l'ensemble de ces documents sont disponibles sur le portail interne du système d'information sur la protection de la nature (interni.bioportal.hr).

En outre, pour chaque aire protégée une **Ordonnance sur la protection et la conservation** prescrit les conditions et les mesures de protection, de conservation, d'amélioration et d'utilisation de la zone protégée avec des mesures administratives. Pour les autres catégories d'aires protégées, une **Décision sur les mesures de protection, de préservation, d'amélioration et d'utilisation de l'aire protégée** peut être prise.

En plus de ce qui précède, l'organisation de l'espace, le mode d'utilisation, l'aménagement et la protection de l'espace dans le parc national et le parc naturel sont réglementés par le **Plan d'aménagement de la zone** en question.

Q4/- Existe-t-il un système de comptabilisation des contributions des écosystèmes ? Quels en sont les résultats et leur usage dans le financement des aires protégées ?

La stratégie et le plan d'action pour la protection de la nature de la Croatie pour la période de 2017 à 2025 (JO 72/17) soulignent l'importance de la cartographie des services écosystémiques dans l' objectif stratégique 4 (accroître les connaissances et la disponibilité des données sur la nature) et l'objectif spécifique 4.3 : « Évaluer et cartographier les services écosystémiques afin d'évaluer leur état et leur amélioration et lier les activités » avec comme indicateur le nombre de zones pilotes dans lesquelles la valeur économique de certains services écosystémiques a été évaluée.

Il existe un guide de comptabilité des écosystèmes rédigé par l'Agence nationale de protection de l'environnement en 2015 qui a découlé sur une base de données sur la représentation spatiale des types d'écosystèmes selon la classification des habitats EUNIS. La carte de l'écosystème est basée sur l'occupation du sol CLC pour la Croatie en 2012. La méthodologie est décrite dans le guide de comptabilité.

L'analyse des plans financiers des plusieurs parcs naturels ne démontre pas de l'usage du système de comptabilisation.

Q5/- Cas d'école intéressants pour la mission ……

Sans objet

Commentaires éventuels du pays questionné :

Le ministre assistant Igor Kreitmeyer en charge de la biodiversité et contact privilégié du Conseiller MTE du Service économique, témoignait avec fierté de la gestion des parcs et des sites sensibles croates en protégeant les sites du tourisme par des aménagements adéquats et une surveillance renforcée. D'après lui, une certaine autonomie est laissée aux institutions publiques dans la gestion des parcs.

Annexe IX – Pièce jointe n° 5

Titre de l'étude : Financement des aires protégées

ALLEMAGNE

Affaire suivie par : Emmanuel LAGRANDEUR-BOURESSY (SER de Berlin)

15/11/2021

Éléments locaux de contexte du pays questionné :

Depuis la réforme du fédéralisme en 2006, les **compétences sur la biodiversité et la protection de la nature sont partagées en Allemagne**, entre l'Etat fédéral et les Länder. **En 2007, une stratégie nationale en faveur de la biodiversité a été adoptée** sous le pilotage du ministère fédéral de l'environnement (BMU), dont la mise en œuvre a été accélérée en 2015 dans le cadre d'une « Offensive en faveur de la protection de la nature 2020 ». Les Länder ont quant à eux, sur une base volontaire, mis en place leur propre stratégie de protection de la biodiversité.

Q1/- Quelles sont les différentes sources de recettes pour le financement des aires protégées et leur décomposition par type de contributeur ? Mentionner notamment les sources de financement innovantes et leur part dans le total…

Le BMU ne dispose pas de visibilité sur les financements des aires protégées en Allemagne et leur décomposition par type de contributeur. La principale raison réside dans la structure fédérale du pays qui confie la compétence et responsabilité de la protection de la nature aux 16 Bundesländer. En conséquence, il est très difficile d'obtenir une estimation quantitative voire une analyse différenciée au niveau fédéral.

Ceci étant, selon une réponse écrite du gouvernement au Parlement en 2020, les estimations du financement disponible en Allemagne s'élèvent à **environ 570 M€ par an** ; les détails sur les programmes de financement de l'UE, les programmes/fonds nationaux et la valeur totale ne sont pas disponibles. Le tableau suivant contient des détails sur les programmes de financement de l'UE, les programmes/fonds nationaux et la valeur totale.

EU-Finanzierung und nationale Finanzierung des Natura 2000-Netzes und anderer Naturschutzmaßnahmen in Deutschland im Zeitraum 2014-2020; in Mio. Euro
ohne Personalkosten in der öffentlichen Verwaltung sowie Ausgaben von Umweltverbänden, Privatwirtschaft und Wissenschaft;
Quellen: Prioritärer Aktionsrahmen (PAF) für Natura 2000 in Deutschland für den Zeitraum 2021 bis 2027 (September 2020); Aktualisierung für Wildnisfonds (gemäß Haushaltsanmeldungen) und für GAK (siehe Erläuterungen unten)

A. EU-Förderprogramme (EU-Mittel + nationale Kofinanzierung)		davon:	Länder	EU	*Gesamt pro Jahr*
ELER	**2268,7**		567,2	1701,5	***324,1***
EFRE	**217,6**		89,2	128,4	***31,1***
EMFF	**20,8**		5,4	15,4	***3,0***
LIFE	**147,0**		63,0	84,0	***21,0***
		Zwischen-Summe:	724,8	1929,3	
A. Summe EU-Förderprogramme	**2.654,1**		**2654,1**		***379,2***

B. Nationale Programme, Stiftungen		davon:	Eigenanteil, Drittmittel	Bund	*Gesamt pro Jahr*
chance natur (Bund)	**130,9**		32,9	98,0	**18,7**
Bundesprogramm Biologische Vielfalt	**206,8**		51,7	155,1	**29,5**
GAK: Investiver Naturschutz und Vertragsnaturschutz (für 2017 bis 2020)	**138,8**		55,3	83,0	**34,6**
Länder-Naturschutzprogramme	**469,0**		469,0	0,0	**67,0**
Bund: Wildnisfonds (2019 bis 2020)	**30,0**		0	30,0	**20,0**
Deutsche Bundesstiftung Umwelt	**46,9**		0,0	46,9	**6,7**
Länder-Stiftungen	**92,4**		92,4	0,0	**13,2**
		Zwischen-Summe:	701,3	413,0	
B. Summe Nationale Programme, Stiftungen	**1.114,3**		**1.114,3**		***189,7***

C. Gesamtsumme der verfügbaren Mittel		
a) für 2014-2020 gesamt (EU + national)	**3.768,4**	rd. 3,8 Mrd. Euro
b) pro Jahr (EU + national; jährlicher Durchschnittswert)	***568,9***	*rd. 570 Mio. Euro, davon EU-Förderung 70 % (ELER: 60 %)*

PUBLIÉ

Le financement provient principalement des ressources budgétaires étatiques des Bundesländer. Celles-ci sont complétées par des fonds européens (LIFE, FEADER et FEDER) ainsi que des programmes de soutien spécifiques de l'Etat fédéral, pour améliorer la mise en œuvre opérationnelle de la gestion des sites, mettre en place des stratégies ou soutenir des actions spécifiques. Sur ce dernier point, il est possible de citer par exemple :

- Le programme « Chance Natur », doté de 14 M€ par an depuis 1979 ;
- Le programme « Biologische Vielfalt » lancé den 2011 pour accompagner la mise en œuvre de la stratégie nationale pour la biodiversité ;
- Le programme «Biosphere Reservate », qui vise à développer des partenariats avec d'autres pays (dans le cadre de l'UNESCO).

S'agissant des parcs nationaux, des recettes privées, issues des tickets d'entrées ou de la vente de produits touristiques, existent mais seraient secondaires.

Selon le gouvernement allemand (à partir de 2020), **600 M€ sont donc dépensés chaque année pour des mesures ciblées de conservation de la nature** (voir le tableau ci-dessus).

Ce chiffre contraste avec les besoins annuels estimés à 1,3 - 1,5 Mds € pour la seule mise en œuvre des directives européennes sur la conservation de la nature. Même s'il existe certaines différences dans les bases de calcul des besoins financiers de Natura 2000 et dans l'estimation des fonds disponibles en Allemagne, les ordres de grandeur montrent clairement qu'il y a un **net déficit de financement en Allemagne dans la mise en œuvre des directives européennes sur la conservation de la nature** (cf. Q2), analyse partagée par l'association de défense de la nature, NABU :

Ziel	geschätzter Bedarf	Instrumente	Umfang aktuell (Stand 2019/20)
Umsetzung EU-Naturschutzrichtlinien (u.a. Natura 2000)	**1.330 – 1.550** (PAF - Prioritärer Aktionsrahmen 2021-2027 der Bundesregierung bzw. https://dipbt.bundestag.de/dip21/btd/19/231/1923133.pdf)	**EU- ELER** (inkl. Kofinanzierung)	**324**
		andere EU-Fonds (LIFE /EFRE/ EMFF)	**55** (21/3/31)
		Bundes-Fonds (Chance.Natur /Bundesprogramm Biologische Vielfalt /Wildnisfonds)	**69** (19/30/20)
		GAK (Investiver Naturschutz und Vertragsnaturschutz)	**35**
		Länder-Naturschutzprogramme	**67**
		Stiftungen (DBU /Länderstiftungen)	**20** (7/13)
Zusätzliche Renaturierungs-maßnahmen	**mind. 1.500** *(NABU-Annahme)*		**0**
SUMME	**Ca. 3.000**		**570**

Le BMU n'a pas connaissance de financements innovants développés en faveur des aires protégées.

Q2/- Quel est le montant des coûts de gestion des aires protégées dans le pays ? Le pays dispose-t-il de coûts standards théoriques par type de milieu/écosystème, d'actions/politiques menées dans les espaces protégés et par niveau de protection dans les aires protégées ?……

Le BMU ne dispose pas de visibilité sur le montant des coûts de gestion des aires protégées en Allemagne.

Ceci étant, plusieurs rapports d'experts pointent du doigt un **déficit important de financement pour la protection des aires protégées, alors que les besoins sont estimés à 1,4 Mds €[1] par an pour la seule mise en œuvre de Natura 2000 en Allemagne**. Or, entre 2009 et 2013, seuls 323 M€[2] par an auraient été dépensés à partir du deuxième pilier de la PAC pour les mesures de conservation de la nature en moyenne. Un autre rapport cite toutefois des dépenses totales, en 2009, en faveur de la protection de la nature à hauteur de 890 M€ (654 M€ du Bund et des Länder + 234 M€ des communes).

Les besoins financiers futurs pour la mise en œuvre des directives européennes sur la conservation de la nature en Allemagne au cours de la période 2021 à 2027 sont estimés à un total de 1,33 à 1,55 Mds € par an. Cela inclut le besoin financier pour les eaux marines et côtières, qui est estimé à 48,25 M€ par an. Les estimations des coûts des différents Länder ne sont pas disponibles pour le gouvernement fédéral.

Selon le BMU, il n'existe pas de coûts standards théoriques en Allemagne par écosystème, par catégorie d'aire protégée ou par niveau de protection.

Q3/- Quels sont les critères définissant la gestion de qualité d'une aire protégée dans le pays ? Le niveau de protection forte ? Quelle démarche a été entreprise pour les définir ? La mise en œuvre de ces critères a-t-elle eu un impact sur les coûts de gestion des aires protégées ?

Les zones protégées (Naturschutzgebiete) sont l'un des instruments les plus importants de la protection de la nature et de l'entretien du paysage en Allemagne. Les principales catégories de zones protégées, fondées sur la loi fédérale sur la protection de la nature (BNatSchG), sont les :

- les parcs nationaux et les réserves naturelles, sous la responsabilité des Bundesländer, dotés du niveau de protection le plus élevé
- les sites Natura 2000, sous la responsabilité des Bundesländer, dotés d'un niveau de protection élevé
- les parcs naturels, dont la gestion incombe, en fonction des Bundesländer, au Land ou à une association de droit privé, mais avec un niveau de protection faible.

D'autres catégories existent également (réserves de biosphère, espaces protégés pour la nature et le paysage, les monuments naturels nationaux). Ils peuvent se superposer en tout ou partie.

Le réseau Natura 2000 joue, en particulier, avec 5 200 zones de protection des oiseaux (742 ZPS) et d'habitats/espèces (4 544 ZSC) sur 15,5 % de la surface terrestre et 45 % de la surface marine de l'Allemagne, un rôle important pour la protection de la biodiversité en Allemagne.

La bonne gestion de la qualité d'une aire protégée est qualifiée à la fois par des principes fondateurs dans :

- la loi fédérale sur la protection de la nature ;
- les lois régionales sur la protection de la nature au niveau de chaque Bundesland ;
- le cadre international ou européen (cf. réserves de biosphère, sites Natura 2000)

S'agissant d'un parc national, la qualité de la gestion repose sur un catalogue de critères définis en 2018 par l'association professionnelle de gestion des parcs nationaux (Europark). Des évaluations régulières sont réalisées tous les 10 ans.

[1] Selon le Conseil consultatif allemand sur l'environnement (cf. rapport « pour un meilleur financement de la protection de la nature en Europe après 2020 »), des estimations plus anciennes du financement nécessaire à la mise en œuvre de Natura 2000 en Allemagne et à la réalisation des objectifs de la stratégie nationale pour la biodiversité variaient entre 1,1 et 3,26 Mds € par an. Cependant, en raison des différentes hypothèses concernant les conditions et les objectifs du cadre, ces estimations ne sont pas directement comparables entre elles.

[2] Ce montant comprend le financement dans le seul secteur terrestre. Le secteur marin et les mesures qui vont au-delà de la mise en œuvre des directives "Habitats" et "Oiseaux" n'ont pas été pris en compte. L'estimation des coûts est également jugée conservatrice. Cela vaut aussi bien pour les frais généraux, y compris les frais de personnel, que pour les exigences en terme de suivi.

Selon EUROPARC et pour répondre aux critères de l'UICN, les parcs nationaux doivent correspondre à un état largement naturel sur 75 % de leur superficie et ne doivent faire l'objet d'aucune utilisation contraire à l'objectif de conservation. La zone doit également être suffisamment grande pour englober un ou plusieurs écosystèmes complets. Une taille minimale de 10 000 ha est recommandée pour les parcs nationaux en Allemagne.

S'agissant des réserves de biosphère, la démarche est similaire et s'appuie sur le référentiel de l'UNESCO dans le cadre du programme MAB « l'homme et la biosphère ». Des critères nationaux peuvent également être rajoutés le cas échéant (cf. pages 15 à 39 sur la mise en œuvre du programme MAB en Allemagne).

S'agissant des parcs naturels, il existe encore une grande hétérogénéité de gestion selon le BMU. L'objectif d'entretien et de développement prescrit par la loi est poursuivi de manière très différente dans les différents parcs naturels et dans les Bundesländer. Les raisons en sont, entre autres, les conditions-cadres structurelles créées par les organismes responsables et les Länder, les exigences légales et les priorités différentes dans les concepts et les statuts des parcs naturels selon les Länder, ou encore les orientations différentes des organisations de soutien aux parcs naturels. Dans certains cas, les administrations des parcs naturels font partie de l'administration régionale de l'environnement, dans d'autres, d'associations. Dans certains Länder, la préparation de plans de gestion des parcs naturels est obligatoire. Les ressources financières et humaines sont également hétérogènes avec un degré d'autonomie voire d'indépendance par rapport aux autorités variable.

Dans le cadre d'un projet financé par l'Office fédéral de la protection de la nature, une offensive pour la qualité de gestion a été initiée par l'association professionnelle Verein Naturparke Deutschland. Le cœur de l'initiative est un **catalogue de critères** contenant une centaine de questions sur quatre piliers thématiques (conservation de la nature/gestion du paysage, loisirs/tourisme durable, éducation à l'environnement/communication, développement régional durable) et l'organisation : cf. p.23 du rapport). Le document n'est toutefois pas contraignant et sa mise en œuvre volontaire. Le catalogue est complété par le "profil du parc naturel", qui n'est pas inclus dans l'évaluation et dans lequel des données sont collectées. Les parcs naturels sont en outre évalués sur place par des « scouts » qualifiés d'un autre Land. Les parcs qui obtiennent actuellement un score minimum de 250 points sur 500 possibles se voient attribuer le titre de "Parc naturel de qualité" ; les parcs qui restent en dessous de ce seuil reçoivent le label "Parcs naturels offensifs de qualité partenaire". Le label est valable pendant cinq ans. Lors de la première phase (2006 à 2010) de l'offensive qualité, 65 parcs naturels ont participé à cette démarche (74 lors de la 2ème phase (2011 à 2015) et 85 pour la 3ème phase (2016 à 2020)).

Afin d'assurer une gestion efficace des sites Natura 2000, l'article 8 de la directive « Habitats » prévoit des cadres d'action prioritaires (PAF) comme instruments de planification stratégique. Les PAF sont établies au niveau national et/ou régional pour chaque période de programmation afin de renforcer l'intégration du financement de Natura 2000 dans l'utilisation d'autres instruments financiers de l'UE pertinents. Le PAF allemand pour la période 2021-2027 de l'UE a été établi par le BMU et par l'Office fédéral de la protection de la nature, en coordination avec les Länder. S'agissant des sites Natura 2000, une **procédure d'infraction** a toutefois été ouverte par la CE à l'encontre de l'Allemagne en 2015, censurant des manquements dans la désignation des zones spéciales de conservation et la fixation des priorités de conservation, ainsi que dans la détermination des mesures de conservation nécessaires[3]. En juin 2019, la CE a envoyé une lettre en demeure à l'Allemagne pour lui enjoindre à respecter les obligations qui lui incombent. La CE estime en effet « qu'il était de pratique générale et courante en ce qui concerne l'ensemble des sites Natura 2000 en Allemagne de ne pas fixer d'objectifs suffisamment détaillés et quantifiés en matière de conservation. Cela avait une incidence considérable sur la qualité et l'efficacité des mesures de conservation à établir. » Elle considérait également que l'Allemagne n'avait pas veillé à ce que les autorités publiques de six Länder diffusent activement et systématiquement les plans de gestion au public.

[3] A cet égard, selon le rapport 2013 sur les habitats, des plans de gestion existaient pour 1 740 des plus de 4 600 sites d'habitats et pour 20,4 % de la superficie des sites (BfN/BMUB 2013). Selon le rapport 2013 sur les oiseaux, des plans de gestion avaient été élaborés pour 143 des 742 aires protégées et pour 22,2 % de la superficie du site (BfN/BMUB 2014). Des plans de gestion étaient en préparation pour 158 sites.

Plus globalement, l'Allemagne a adopté, en 2017, une stratégie nationale sur la biodiversité, dotée de 330 objectifs. Les thématiques sont transversales (protection des écosystèmes et mise en réseau d'aires protégées, protection des espèces et de la diversité génétique, accès à cette diversité, recherche…) ou sectorielles (agriculture, chasse et pêche, aménagement des territoires et transport, biodiversité et changement climatique). **L'atteinte des résultats est évaluée dans le cadre de rapport d'étapes (en 2010, 2014 et 2019) sur la base d'indicateurs** : diversité des espèces, espèces menacées d'extinction, les espèces invasives, imperméabilisation des surfaces, protection de l'espace… En particulier, **l'indicateur « protection de l'espace » évalue la qualité des aires strictement protégées (réserves naturelles et parcs nationaux), en rapportant leur surface à la superficie de l'Allemagne : de 2000 à 2017, le ratio est ainsi passé de 3,2 % (1 M ha) à 4,4 % (1,6 M ha), augmentation principalement liée à la mise en œuvre du réseau Natura 2000.**

Selon le rapport du BMU le 19 mai 2020 **l'état de la biodiversité en Allemagne reste critique, avec 63% des espèces et 69% des habitats de la directive "Habitats" dans un état de conservation insuffisant ou mauvais**. Jusqu'à présent, les zones protégées n'ont pu que ralentir cette évolution. Les principales causes sont les apports élevés de nutriments et de pesticides, l'intensification ou l'abandon de l'utilisation des sols, les modifications de l'hydrologie et de la morphologie des masses d'eau, le drainage et l'extraction des eaux souterraines, la perte de terres et la fragmentation dues à l'expansion des infrastructures, des zones résidentielles et commerciales. L'agence fédérale de la protection de la nature estime par ailleurs, dans un rapport récent, que la principale raison d'une gestion moins performante réside surtout dans l'allocation de ressources financières et en personnel encore largement insuffisantes (cf. Q1).

Dans ce contexte, le rapport 2019 d'évaluation de la stratégie nationale de la biodiversité estime que **les mesures prises sont insuffisantes pour permettre l'atteinte des objectifs.** Face à ce constat, le rapport fédéral sur la protection de la nature 2020 appelle à améliorer significativement la gestion des aires protégées et propose, en particulier :

- D'accélérer l'élaboration des plans de gestion, avec la définition d'objectifs et la mise en œuvre de mesures concrètes de conservation.
- De généraliser la mise en place de structures plus adaptées pour professionnaliser la gestion des aires protégées et garantir ainsi la mise en œuvre effective des mesures de gestion.
- D'améliorer la coopération et la communication entre les acteurs concernés, y compris s'agissant du suivi et contrôle des activités dans les zones marines protégées.
- De renforcer et sécuriser les ressources budgétaires en faveur des sites Natura 2000, qui souffrent d'un sous-financement flagrant (cf. Q1/Q2). A cet égard, les ministres de l'environnement des Länder ont adopté une résolution en avril 2021 pour appeler le gouvernement fédéral à augmenter sa participation aux coûts supportés par les Länder pour faire face aux tâches de conservation de la nature.

Concernant le dernier point, **l'association de défense de la nature, NABU, appelle à la mise en place urgente d'un programme de soutien "Biodiversité et renaturation" d'environ 500 M€ par an pour aider les Länder à combler les déficits de financement existants.** Le NABU propose les mesures supplémentaires suivantes : mise en place d'un " plan cadre spécial pour la gestion de la conservation de la nature " d'un montant de 500 M€ par an ; regrouper et renforcer les fonds fédéraux existants dans un fonds fédéral de conservation et de renaturation de la nature doté de 500 M€ par an, pour accroître leurs efficacité ; mobiliser des fonds européens supplémentaires, notamment du premier au deuxième pilier de la PAC - une réaffectation d'au moins 15 % est nécessaire pour le seul domaine de la biodiversité.

Q4/- Existe-t-il un système de comptabilisation des contributions des écosystèmes ? Quels en sont les résultats et leur usage dans le financement des aires protégées ?

Si l'Office fédéral de la statistique (DESTATIS) établit une comptabilité des écosystèmes[4] en complément à la comptabilité économique environnementale, avec une mobilisation d'un large réseau d'experts (une conférence nationale sur ce thème a eu lieu à Hanovre les 8 et 9 novembre 2021), selon le BMU, **il n'existe pas de prise en compte systématique de la comptabilité macroéconomique des écosystèmes dans le financement des zones protégées**.

A signaler, plus globalement, la publication récente par l'ONG NABU, avec le cabinet de conseil en stratégie Boston Consulting Group (BCG), d'une étude sur l'importance de la biodiversité et les impacts/opportunités des activités économiques (ici en anglais). Grâce aux services écosystémiques tels que la pollinisation, la régulation du climat ou la fourniture de sols fertiles, la biodiversité génère une valeur annuelle de 170 à 190 Mds $ dans le monde. En raison du déclin accéléré de la biodiversité, cette valeur diminue de 6 à 30 Mds $ US chaque année.

L'évaluation de contributions écosystémiques a toutefois fait l'objet d'études de cas individuels mais relativement anciennes. Ainsi, à titre d'exemple :

- Selon une étude Matzdorf (2010), le service net d'une préservation des prairies par rapport à leur reconversion en terres arables s'élève entre 890 et 2 661 €/ha/an[5].
- Une étude en 2010 a calculé un service net de 1.182 M€ pour 35.000 ha de remise en état de digues et de restauration des prairies sur l'Elbe. 159 M€ sont dus aux dégâts évités par les inondations et à 486 M€ à la réduction de la charge nutritive de l'Elbe. La valeur restante se compose d'économies de 177 M€ pour la conservation des digues et des coûts d'intervention, y compris la perte de revenus agricoles de 566 M€.
- De 2000 à 2008, la protection des tourbières dans le Land de Mecklembourg Poméranie occidentale générerait un service de 1000 €/ha/an. Les avantages économiques d'un tel projet sur 30.000 ha, sous la forme d'une réduction des émissions de GES et des dommages évités dus au changement climatique, sont évalués à près de 30 M€ par an.
- En 2012, une étude a souligné que, plus globalement, les mesures en faveur de la conservation de la nature et en particulier des zones protégées avaient un effet positif sur le climat et que l'efficacité économique de ces mesures étaient en général positive.

Q5/- Cas d'école intéressants pour la mission ……

Sans objet

Commentaires éventuels du pays questionné :

4 Le système de "comptabilité des écosystèmes" ou "comptabilité du capital naturel" a été mis en place dans le cadre de projets de recherche du BMU et de l'Agence fédérale pour la conservation de la nature, en cohérence avec la stratégie de l'UE en matière de biodiversité (objectif 2, mesure 5), les objectifs mondiaux d'Aichi (CDB), l'agenda 2030 (ODD) et les standards des Nations Unies (SEEA-EEA).

5 En effet, la conversion de prairies riches en espèces en terres arables entraîne, selon le site, des émissions nuisibles au climat qui, converties en coûts de dommages (70 € par t CO2), correspondent à une valeur entre 285 et 1 541 €/ha/an. De plus, l'utilisation des terres arables entraîne une pollution des eaux souterraines et de surface, dont la prévention conduirait à un coût de 40 à 120 €/ha/an. Aux services écosystémiques positifs des prairies riches en espèces dans le domaine de la réduction des gaz à effet de serre et de la protection de l'eau, un consentement à payer pour les habitats riches en espèces pourrait être estimé à 1 000 €/ha/an. Les performances de production des prairies riches en espèces étant inférieures à celles des terres arables, un différentiel négatif est estimé à 435 €/ha/an.

SER de Canberra
Antenne de Sydney

30 novembre 2021

Financement des aires protégées

Nouvelle Zélande

Q1/- Quelles sont les différentes sources de recettes pour le financement des aires protégées et leur décomposition par type de contributeur ? Mentionner notamment les sources de financement innovantes et leur part dans le total…

Le Department of Conservation (DOC) est en charge de la gestion de l'ensemble des aires protégées (parc nationaux, réserves et autres sites protégés).

Le DOC n'est pas autorisé à prélever des droits d'entrée sur les zones publiques protégées pour les financer. En revanche, il perçoit des droits et autres charges liés à l'utilisation de ces zones (33 M€ sur l'année fiscale 2020-2021, soit environ 10% de son budget total) :

1. il perçoit les revenus générés par les aires protégées de sources autres que le gouvernement central ;

2. il perçoit des droits de concession des particuliers et entreprises qui exercent des activités commerciales (tourisme, agriculture, horticulture, télécommunications etc…). Ces droits sont fixés au prix du marché ;

3. il perçoit des droits d'utilisation des campings et autres logements ;

4. il récupère les coûts engagés pour la mise en place d'installations privées sur les bénéficiaires.

Le reste du budget du DOC provient d'une enveloppe du gouvernement qu'il peut également utiliser pour le financement des zones protégées. En 2020-2021, cette enveloppe s'est élevée à 324 M€.

Statement of comprehensive revenue and expense
for the year ended 30 June 2021

30/06/20 Actual $000		Notes	30/06/21 Actual $000	30/06/21 Budget* $000	30/06/21 Revised Budget* $000	30/06/22 Forecast* $000
	Revenue					
459,314	Revenue Crown	2	535,764	454,263	535,764	575,493
58,352	Other revenue	2	55,170	60,389	56,730	59,051
517,666	**Total revenue**	**2**	**590,934**	**514,652**	**592,494**	**634,544**

PUBLIÉ

SER de Canberra
Antenne de Sydney

30 novembre 2021

Other revenue

30/06/20 Actual $000		30/06/21 Actual $000
17,822	Recreational and tourism charges	18,372
21,969	Donations and sponsorships	22,338
7,744	Administration cost recoveries	9,069
779	Leases and rents	621
3,048	Retail sales	2,081
6,844	Permissions cost recoveries	2,555
146	Resource sales	134
58,352	**Total other revenue**	**55,170**

Plusieurs organisations, publiques et privées, accordent par ailleurs des financements à des projets de préservation des écosystèmes et de la biodiversité : Other funding organisations: Funding for community conservation projects (doc.govt.nz)

Q2/- Quel est le montant des coûts de gestion des aires protégées dans le pays ? Le pays dispose-t-il de coûts standards théoriques par type de milieu/écosystème, d'actions/politiques menées dans les espaces protégés et par niveau de protection dans les aires protégées ?.....

En 2020-2021, les coûts de gestion des aires protégées se sont élevés à environ 300 M€.

PUBLIÉ

Summary of output class expenditure by output
for the year ended 30 June 2021

30/06/20 Actual $000		30/06/21 Actual $000
	Vote: Conservation	
	Management of natural heritage	
-	Jobs for Nature	46,373
25,001	Species persistence	28,870
110,785	Ecosystems conservation	103,463
8,837	Local treasure natural heritage partnerships	12,728
96,077	Lands held for now and future generations	97,244
240,700	Total management natural heritage	288,678
6,486	*Management of historic heritage*	*6,275*
6,486	Total management of historic heritage	6,275
	Management of recreational opportunities	
-	Recreation concessions	95
56,105	More visitors to iconic destinations	59,160
35,061	More New Zealanders enjoy gateway destinations	36,083
28,971	Locally treasured destinations	27,913
25,315	More people enjoy the backcountry	27,596
33,198	Accessing public conservation land	33,712
178,650	Total management of recreational opportunities	184,559

Lorsqu'il prend une décision d'investissement, le DOC fait une estimation des coûts des projets sur 50 ans, calculés à partir des tendances historiques et d'une modélisation prospective -les projets étant classés selon les objectifs et résultats attendus. Les coûts sont ensuite revus régulièrement.

Q3/- Quels sont les critères définissant la gestion de qualité d'une aire protégée dans le pays ? Le niveau de protection forte ? Quelle démarche a été entreprise pour les définir ? La mise en œuvre de ces critères a-t-elle eu un impact sur les coûts de gestion des aires protégées ?

Pour la gestion des aires protégées, le DOC s'appuie sur plusieurs documents :

- les Conservation General Policy et General Policy for National Parks, stratégies nationales élaborées par le DOC et qui établissent les principes et lignes directrices pour la gestion de l'ensemble des parcs nationaux et zones protégées du pays.
- les Conservation Management Strategies (CMSs), stratégies sur 10 ans qui mettent en œuvre au niveau régional les Conservation General Policy et fixent les objectifs et les orientations pour la gestion des zones protégées dans une région. Elles sont élaborées dans le cadre d'un processus de consultation en 5 phases : Conservation management strategies (CMS) timeline: Conservation management strategies (doc.govt.nz).
- les Conservation Management Plans (CMPs) et National Park Management Plans (NPMPs), programmes de gestion sur 10 ans élaborés, en concertation avec les acteurs intéressés, au niveau d'un parc national ou d'une zone protégée.

PUBLIÉ

Au titre de ces documents, la gestion des parcs nationaux et zones protégées doit assurer l'identification, la protection, la préservation et la restauration de la faune, de la flore et des écosystèmes indigènes ainsi que le contrôle et l'éradication des menaces, y compris par un contrôle des activités sur les aires protégées. A cette fin, les objectifs et résultats attendus de la gestion doivent être préalablement déterminés et des plans d'actions élaborés pour les atteindre.

Spécifiquement, les *National Park Management Plans* doivent :

- identifier les valeurs des sites du parc ;

- identifier les résultats escomptés pour chaque site en lien avec leur valeur ;

- identifier les effets, y compris les effets cumulatifs, de l'utilisation du parc et préciser comment ces effets seront atténués ;

- expliquer comment les éventuels conflits entre les résultats escomptés seront résolus ;

- identifier les objectifs et les stratégies d'une gestion intégrée du parc ;

- prendre en compte les valeurs et les objectifs de gestion des autres parcs ;

- identifier les besoins et les raisons justifiant la création de nouveaux espaces sauvages, de nouvelles aires bénéficiant d'une protection spéciale, de nouvelles aires d'accueil et toute proposition visant à exclure des zones significatives du parc national ;

- identifier des mécanismes d'évaluation des effets des activités sur les valeurs du parc et préciser les actions qui devront être prises en cas d'effets néfastes.

Les *Conservation Management Strategies* et les *Conservation Management plans* doivent pour leur part :

- identifier les ressources naturelles, l'héritage historique et culturel et les possibilités d'activités de loisir sur les différents sites ;

- identifier les résultats escomptés et les stratégies pour chaque site, en lien avec les objectifs pour lesquels une zone protégée a été créée ;

- expliquer comment les éventuels conflits entre les résultats escomptés seront résolus ;

- identifier les effets néfastes, y compris les effets cumulatifs, de l'utilisation des zones protégées et préciser comment ces effets seront atténués ;

- fixer des objectifs pour la protection de zones autres que les zones publiques protégées ;

- tenir compte des documents de planification territoriaux ;

- prendre en compte l'objectif d'une gestion intégrée des différents sites au niveau national et avoir une planification coordonnées.

Au niveau national, un mécanisme d'évaluation des performances a par ailleurs été mis en place, basé sur 4 résultats dits intermédiaires, chacun reposant sur des objectifs, des indicateurs et des critères pour les mesurer :

1/ Préserver et restaurer le patrimoine naturel (Outcome Monitoring Framework: Intermediate Outcome 1 (IO1) (doc.govt.nz)), avec comme objectifs : préserver les processus des écosystèmes, limiter les contaminants présents dans l'environnement, réduire la propagation des espèces exotiques, prévenir les extinctions, préserver la composition des écosystèmes, assurer la représentation des écosystèmes, s'adapter au changement climatique, contrôler l'activité humaine et les interactions avec l'héritage naturel.

2/ Donner vie et protéger l'histoire (Outcome Monitoring Framework: Intermediate Outcome 2 (IO2) (doc.govt.nz)), avec comme objectifs : protéger, conserver et préserver le patrimoine historique et culturel, appréhender la demande pour des expériences historiques et culturelles, proposer des services et des installations pour répondre à cette demande et valoriser le patrimoine, mener un travail commun pour réaliser les objectifs liés au patrimoine, connaitre et évaluer les bénéfices d'un engagement en faveur du patrimoine historique et culturel sur les zones protégées.

3/ Enrichir les néo-zélandais et les touristes (Outcome Monitoring Framework: Intermediate Outcome 3 (IO3) (doc.govt.nz)), avec comme objectifs : appréhender la demande pour des activités de loisir sur les zones protégées, proposer des installations et des services répondant à cette demande, mener un travail commun pour réaliser les objectifs liés aux activités de loisir, connaitre et évaluer les bénéfices des activités de loisir sur les zones protégées, mesurer l'impact des activités de loisir.

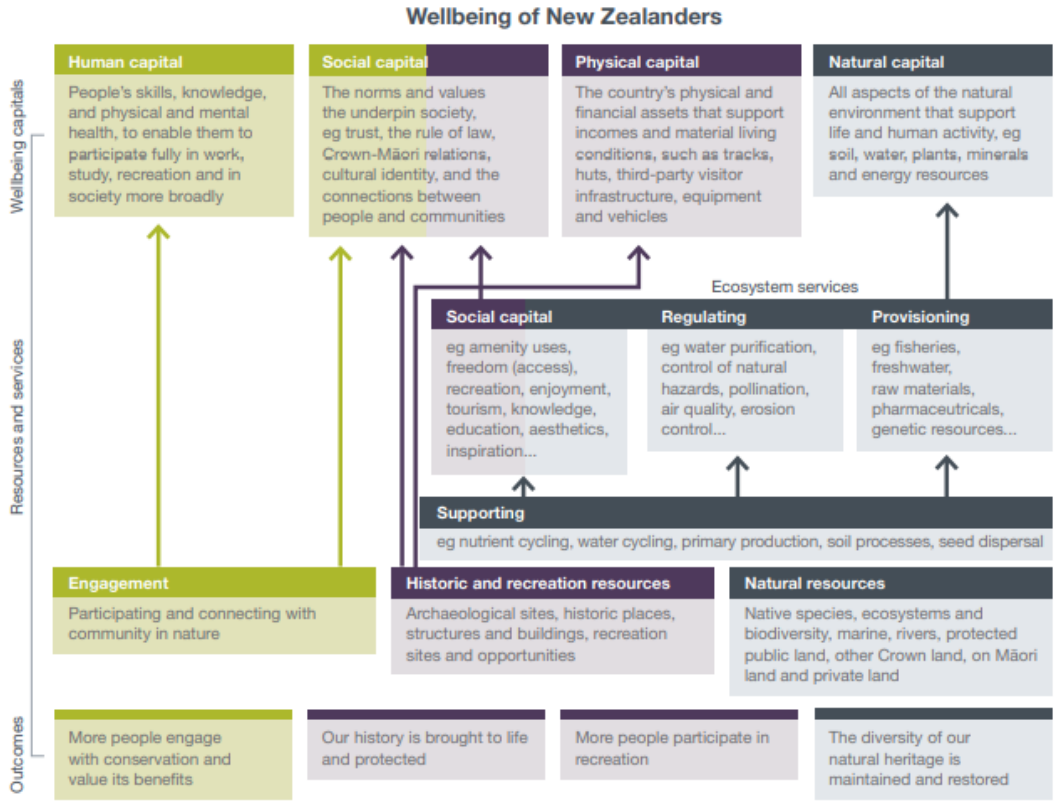
4/ Connecter les néo-zélandais et les faire contribuer à la protection des zones protégées : en développement.

Pour l'allocation des ressources, le DOC élabore des business plans sur 4 ans, en vertu desquels les projets sont classés selon leurs coûts et bénéfices par rapport à un résultat ou un objectif attendu (par exemple gérer les sites pour obtenir un éventail représentatif d'écosystèmes). Des essais sont par ailleurs menés sur un outil budgétaire qui doit aider les gestionnaires à planifier leur budget au regard de l'ensemble des résultats et des objectifs attendus, en leur permettant de choisir des scénarios, de modéliser les résultats et visualiser ainsi les effets sur le budget et leur capacité à atteindre ces résultats.

Q4/- Existe-t-il un système de comptabilisation des contributions des écosystèmes ? Quels en sont les résultats et leur usage dans le financement des aires protégées ?

Le DOC a élaboré sa stratégie avec comme priorité le bien-être des néo-zélandais, considérant notamment que les services écosystémiques favorisent le secteur primaire et contribuent à déterminer les conditions de vie (The nature of wellbeing: how nature's ecosystem services contribute to the wellbeing of New Zealand and New Zealanders (doc.govt.nz)). Il a ainsi fixé comme résultat final pour l'ensemble de la gestion des aires protégées le fait que les néo-zélandais puissent tirer tous les bénéfices environnementaux, sociaux et économiques des

écosystèmes sains et fonctionnels, des activités récréatives et de leur participation à l'histoire du pays.



Pikitia 1: Ka ora te hononga i waenga i a tātou me Papatūānuku, ā tātou whakaputanga, hua, ratonga pūnaha hauropi, toiora hoki

Figure 1: The relationships between Papatūānuku Thrives, our outcomes, ecosystem services and wellbeing

Plusieurs rapports ont été publiés ces dernières années sur la contribution, notamment économique, de certains écosystèmes, par exemple : Other ecosystem services: The economic values of Whangamarino Wetland publication (doc.govt.nz) ; Ecosystem services of protected areas and ecological corridors within the Kaimai-Tauranga Catchments (doc.govt.nz) ; The value of conservation: Benefits of conservation (doc.govt.nz).

Il n'y a pas cependant pas d'évaluation de la contribution de l'ensemble des écosystèmes. La valeur des terres incorporées dans le réseau sous contrôle du DOC est en revanche revue régulièrement à des fins comptables pour le gouvernement.

Q5/- Cas d'école intéressants pour la mission ……

Commentaires éventuels du pays questionné :

SER de Canberra
Antenne de Sydney

30 novembre 2021

Le système des aires protégées en Nouvelle Zélande est indissociable de l'objectif de préservation et de restauration du patrimoine naturel, historique et culturel Maori. Elles sont ainsi gérées en étroite collaboration avec les communautés Maori et les documents officiels du Department of Conservation sont les seuls documents gouvernementaux à être intégralement dans les deux langues.

PUBLIÉ

PUBLIÉ