

REMERCIEMENTS

La mission que m'a confiée le Premier ministre s'est déroulée dans les meilleures conditions. Jean-François COLLIN, directeur de cabinet de la ministre de l'aménagement du territoire et de l'environnement, Dominique VOYNET, Frédérique TOUSSAINT, chef de cabinet et Christiane BARRET, directrice de la nature et des paysages ont su créer les conditions pour qu'il en soit ainsi.

Nombreux sont ceux qui ont apporté une éminente contribution aux réflexions que j'ai conduites pendant ces six derniers mois. Je voudrais citer en particulier :

Les membres de la section des travaux publics du Conseil d'Etat et notamment son président Michel FRANC, le président Jacques THÉRY et Olivier CHALLAN-BELVAL ainsi qu'Isabelle de SILVA

Le président Bernard MENASSEYRE, Pierre PAUGAM et Marc LE ROUX de la 7^{ème} chambre de la Cour des comptes

Jean-Louis ROUQUETTE de la direction générale de la comptabilité publique

Monique TURLIN du ministère de l'aménagement du territoire et de l'environnement

Emmanuel VERNIER de la direction des transports maritimes, des ports et du littoral

Gérard DAUPHIN de la direction général des impôts

Michèle PRATS de l'inspection générale de l'équipement

Olivier WHEIL-HEBERT, Jacques LIAGRE de l'ONF

Michel HEIMANN de la FNSAFER

Je n'oublierai pas l'ensemble du personnel du Conservatoire qui s'est mobilisé à Rochefort, à Paris et sur le terrain, et qui a tenu à être un acteur actif de la refondation du Conservatoire. François LETOURNEUX, directeur, et Bernard GÉRARD, directeur-adjoint, en particulier, ont su mettre à ma disposition toutes leurs connaissances et expérience. La présidente, Christine LAZERGES m'a apporté un appui constant.

Enfin, une mention spéciale pour Delphine HEDARY, auditeur au Conseil d'Etat, Catherine GARRETA, directrice-adjointe du Conservatoire et Geneviève BALLU-ROUSSEAU, chargée de mission à la direction de la nature et des paysages qui ont constitué le noyau permanent de la mission. Leur complémentarité et leur sens du service public ont été particulièrement appréciés.

Que chacune et chacun trouve ici l'expression de ma profonde gratitude.

Louis LE PENSEC

SOMMAIRE

1. UN OUTIL EFFICACE AU SERVICE DE LA PROTECTION DU LITTORAL	8
1.1. UN ETABLISSEMENT PUBLIC ORIGINAL DONT LA MISSION DE PROTECTION DU LITTORAL DOIT ETRE CONFORTEE ET ETENDUE.....	8
1.1.1. La pression croissante sur le littoral justifie plus que jamais l'existence d'un outil dédié à sa protection	8
1.1.2 Le Conservatoire doit devenir l'acteur central d'une gestion plus cohérente du littoral.	15
1.2. LA STRATEGIE FONCIERE DOIT ETRE POURSUIVIE ET DIVERSIFIEE.....	19
1.2.1. L'acquisition reste le moyen le plus efficace	19
1.2.2. Des modalités de maîtrise foncière complémentaires doivent être favorisées	27
1.3. UN OUTIL DE RAYONNEMENT COMMUNAUTAIRE ET INTERNATIONAL DONT L' ACTION DOIT ETRE RESTRUCTUREE.....	33
1.3.1. Un acteur majeur de l'action communautaire	33
1.3.2. Un outil de rayonnement international et de promotion d'un savoir-faire	34
1.3.3. Une mission qui doit être renforcée et réorganisée	35
2 - MIEUX VALORISER LES TERRAINS DU CONSERVATOIRE GRACE A UN PARTENARIAT RENOVE	37
2.1. LA GESTION DOIT ETRE CONSOLIDEE ET MIEUX ADAPTEE A LA DIVERSITE DES SITES.	38
2.1.1. Le système de gestion créé par la loi de 1975 est confronté à des difficultés	38
2.1.2 Le dispositif de gestion doit être mieux adapté à la diversité des terrains	43
2.2. LES CONDITIONS DANS LESQUELLES LE CONSERVATOIRE EXERCE SES RESPONSABILITES DE PROPRIETAIRE APPELLENT UNE REFORME D'ENVERGURE.....	49
2.2.1 Le Conservatoire n'a pas les moyens d'assumer pleinement ses responsabilités de propriétaire	49
2.2.2. Le partenariat fructueux mis en place avec les collectivités locales est aujourd'hui fragile et contesté	53
2.2.3. L'amélioration des conditions de mise en valeur des terrains nécessite une clarification des rôles pour fonder un nouveau partenariat entre le Conservatoire et les collectivités locales	56
2.3 LES CONDITIONS SPECIFIQUES DE L' INTERVENTION SUR LE LITTORAL D' OUTRE-MER.....	60
2.3.1. Des conditions d'intervention particulières	60
2.3.2. Des améliorations spécifiques à l'outre-mer	63
3. DONNER AU CONSERVATOIRE LES MOYENS D'UNE NOUVELLE AMBITION	65
3.1. LE DISPOSITIF INSTITUTIONNEL DOIT ETRE RESTRUCTURE ET COMPLETE.....	65
3.1.1. La clarification des responsabilités doit se traduire par une redéfinition des missions opérant un partage entre la propriété des terrains et leur valorisation	65
3.1.2. Le Conservatoire doit être placé à la tête d'un réseau d'établissements publics agissant pour son compte et sous son contrôle	75
3.2 RENFORCER DE FAÇON TRES SIGNIFICATIVE LES MOYENS HUMAINS DU CONSERVATOIRE.....	79
3.2.1 Les agents du Conservatoire : une situation fragile et préoccupante	79
3.2.2 Les gardes des sites du Conservatoire : une filière professionnelle à structurer et à organiser au sein du réseau des aires protégées	87
3.3. MOBILISER DES RESSOURCES FINANCIERES ACCRUES ET DIVERSIFIEES.....	90
3.3.1. L'Etat doit augmenter sa dotation pour l'acquisition et l'aménagement	90
3.3.2. Les collectivités locales peuvent contribuer au financement des Délégations du littoral	91
3.3.3. Développer et pérenniser les ressources affectées à la gestion des sites	94

AVANT-PROPOS

*Le littoral ne
sépare pas la
terre et la mer,
il les réunit*

Le ciel et la terre, la mer et le vent ont façonné, tout au long des millénaires, cette frontière indécise entre deux mondes que tout oppose et qui, pourtant, est à l'origine de cette explosion de vie, de reliefs, de paysages que nous connaissons. Zone de contact, d'échanges, de départ vers un ailleurs ou d'accueil de l'étranger, le rivage symbolise, plus que tout autre espace, la rencontre, la découverte, l'ouverture au monde, la fusion des contraires.

Du point de vue écologique, le rivage, zone d'interpénétration des milieux, engendre ce que les scientifiques appellent des **effets de lisière**, source d'une richesse écosystémique nulle part égalée. Parallèlement le rivage est exploité, sur-exploité, pour ses ressources halieutiques, minérales, fossiles, pour ses paysages, sa faune, sa flore, sa capacité à faire rêver, son espace de terre et d'eau si étroitement mêlées. En un mot, le rivage, ressource inestimable tant du point de vue écologique que d'un strict point de vue économique, est devenu un espace vital.

Sur le tropisme des rivages tout a été dit, analysé, commenté.

*Convoité,
agressé, il subit
à la fois les
pressions
venant de la
terre, et les
atteintes venant
de la mer*

Le bétonnage des côtes, fréquemment stigmatisé par l'opinion publique, symbolise mieux que tout autre exemple l'enjeu que constitue le littoral. Le tourisme a explosé au cours des cinquante dernières années. Le bord de mer s'est taillé la part du lion, pour accueillir cette clientèle fraîchement convertie aux bienfaits des embruns revigorants de l'océan. Villas pieds dans l'eau, marinas, ports de plaisance... Le gisement a longtemps paru inépuisable. L'aménagement du littoral a permis des profits faciles au bénéfice d'une clientèle souvent enthousiaste. Depuis lors, les migrations touristiques ont changé d'échelle. Le rivage français est devenu une destination privilégiée pour une **Europe en mal d'espace**, de soleil et de dépaysement, avant de devenir un havre convoité du tourisme international.

Le développement du commerce mondial a entraîné dans son sillage la croissance exponentielle du trafic maritime, qui se rappelle épisodiquement à notre souvenir lorsqu'un pétrolier ou un chimiquier s'échoue au large des côtes françaises, ou, qu'impuissantes, les communautés littorales constatent avec colère les **scandaleux dégazages** en mer d'équipages sans scrupules.

Ce même littoral, balayé par le flot, symbole d'une nature puissante et salvatrice, souffre de pollutions chroniques. Les plages sont à chaque grande marée jonchées de déchets aux origines cosmopolites. Les pollutions des rivières, qu'elles soient industrielles ou urbaines aboutissent inexorablement... à la mer. Les **marées vertes** dues aux excédents de nitrates transportés par les eaux de ruissellement sont le cauchemar pour nombre d'élus de communes touristiques de bord de mer. Ostréiculteurs et conchyliculteurs, pêcheurs à pied et pêcheurs professionnels vivent les mêmes angoisses que les fermiers aquacoles ou que les sauniers ou paludiers. Paysans de la mer, ils redoutent plus que tout les pollutions industrielles,

urbaines, agricoles qui menacent leurs exploitations.

A ces facteurs anthropiques, bien identifiés, viennent s'ajouter des facteurs externes plus difficilement maîtrisables. L'environnement s'est mondialisé. D'autres facteurs sont désormais à prendre en compte. Les changements climatiques, reconnus par la communauté scientifique, doivent être pris très au sérieux. L'élévation constante depuis le début du siècle, lente mais régulière, du **niveau de la mer** risque de remettre rapidement en cause les logiques d'aménagement qui ont prévalu au cours des dernières décennies. Les tempêtes qui ont affecté le territoire national, en décembre 1999, se sont accompagnées dans différentes régions de fortes houles et de mini raz-de-marées, qui ont profondément affecté certaines zones de culture et d'élevage, tout comme ils ont mis en danger divers programmes immobiliers. A trop vouloir s'affranchir des forces de la nature, on risque quelques déconvenues qui pourraient coûter cher à la collectivité nationale.

Une mission de réflexion

Pour protéger mieux encore les rivages, il faut adapter et moderniser le Conservatoire du littoral

Le Premier ministre a bien voulu me confier une mission de réflexion sur l'action et les perspectives de développement du Conservatoire du littoral, au regard des objectifs de protection des rivages qui lui ont été fixés par le Parlement à l'occasion du vote unanime des deux Assemblées, qui a abouti à la création de cet établissement public, en juillet 1975. Cette mission m'a permis de constater une exceptionnelle mobilisation des élus, des représentants de l'Etat, des associations de protection de la nature, des usagers du littoral, des associations de propriétaires, des scientifiques, des personnels qui gèrent quotidiennement les espaces naturels maritimes et lacustres, qui ont tenu à s'exprimer sur ce sujet.

Beaucoup a été fait pour la protection du littoral, au cours des trente dernières années. Il reste pour l'Etat, en liaison avec les collectivités locales et les milieux associatifs à transformer des initiatives trop souvent dispersées en une **politique ambitieuse** à l'échelle européenne qui puisse servir de référence dans le cadre d'une réflexion globale sur la prise en compte de la protection de l'environnement mondial. La politique de protection et d'aménagement du littoral ne manque ni de talents, ni de perspectives, elle manque de moyens et de lisibilité

Nous partons de l'hypothèse que la protection des rivages peut et doit constituer, pour la France, un pôle d'excellence, d'une volonté politique forte d'affronter dans de bonnes conditions les nouveaux défis du **développement durable**.

Son bilan est considérable : 810 km de rivages, 465 sites acquis, remis en état et protégés pour toujours

Le Conservatoire du littoral peut, dans cette perspective, devenir un acteur de premier plan des politiques gouvernementales pour un aménagement équilibré du territoire et devenir un référent pour la communauté internationale. En moins d'un quart de siècle, le Conservatoire du littoral a réussi à s'imposer dans le paysage

administratif français. Mieux, il symbolise pour l'opinion publique une certaine idée de la protection de l'environnement basée sur le dialogue, le partenariat, la recherche du consensus, sans pour autant céder au compromis ou à l'abandon des objectifs qui lui ont été fixés par les pouvoirs publics. Sans heurts, et à distance des vaines polémiques, il a réussi à acquérir plus de 62 000 hectares, au cours des vingt-cinq dernières années, en assurant la **protection définitive** de sites fortement convoités par les promoteurs immobiliers, et menacés par des fréquentations ou des usages anarchiques peu respectueux des paysages, des milieux naturels et des richesses écologiques qui leur sont inféodées.

Le choix pour le Conservatoire du littoral, d'assurer la protection des espaces naturels fragiles et menacés par **la maîtrise foncière**, si elle accroît la responsabilité de l'Etat et des collectivités locales dans ce domaine, offre en contrepartie une garantie inestimable de **pérennité** des objectifs poursuivis. Le caractère inaliénable des terrains du Conservatoire est au coeur de l'identité de l'établissement.

Un acteur foncier qui gère un capital de liberté

L'enjeu pour le Conservatoire n'est pas uniquement d'acquérir les espaces naturels fragiles et menacés, hectare après hectare, dans un esprit d'usurier soucieux de faire grossir son patrimoine. Il est aussi de renouer le dialogue social entre les élus locaux, les associations de protection de la nature, les scientifiques, les usagers du littoral. Il est de réconcilier l'homme et son environnement. Il est de conserver une certaine **mémoire des lieux**. De favoriser l'émerveillement de l'enfant qui, pour la première fois, observe la vague qui vient mourir sur le rivage, ou qui laisse filer le sable entre ses doigts. Le Conservatoire du littoral est une agence foncière qui gère un **capital de liberté**. Un capital de rêve, de poésie.

La protection des rivages est désormais le principal atout du tourisme balnéaire. Sur quoi repose **l'attrait des rivages français** ? Sur la qualité des hébergements, bien sûr. Mais également sur la diversité des paysages, la salubrité des plages, la qualité des eaux de baignade, la proximité de grands espaces naturels - les forêts, les dunes -, la proximité des sentiers de randonnée.

Les métiers de la mer, ceux qui concernent la pêche, l'aquaculture, la conchyliculture, l'exploitation des marais salants sont totalement **tributaires de la qualité des milieux**. Va-t-on sacrifier des professions entières sur l'autel d'une urbanisation anarchique et tentaculaire ?

L'industrie a-t-elle sa place en bord de mer ? Bien sûr que oui. Les ports français disposent des espaces nécessaires. Des dispositions ont été prises par le Gouvernement pour assurer les extensions industrialo-portuaires, qui permettront de faire face à la concurrence internationale, dans les estuaires de la Loire et de la Seine.

Le problème est ailleurs. Quel est, aujourd'hui, le rapport coût/avantage d'une

La France est la première destination touristique du monde. Le littoral accueille près de la moitié des nuitées

Des espaces naturels beaux et accessibles deviennent une infrastructure de l'activité touristique

urbanisation diffuse, le plus près possible du rivage, pour les collectivités locales et pour la collectivité nationale ? Comment gérer au mieux un espace, qui, par la force des choses, est devenu un espace collectif ? La loi « littoral » du 3 janvier 1986 trace les grandes lignes d'un **aménagement équilibré** du territoire. Encore faut-il qu'elle soit appliquée à la lettre et dans son esprit. Une loi n'a jamais toutes les vertus. Celle-ci n'échappe pas à cette constatation d'évidence. La jurisprudence administrative a dû à maintes reprises expliciter les concepts « d'extension limitée » ou de « continuité » d'urbanisation. L'incertitude juridique n'est jamais souhaitable.

Mais revenons au bon sens. Le littoral est un **espace rare, fragile, non reproductible, convoité** par de multiples utilisateurs. Il faut le ménager. Osons un aménagement raisonné du territoire qui privilégie l'intérêt collectif sur les intérêts particuliers, qui tienne compte des économies d'énergie, de la protection des ressources et des milieux, de la satisfaction des besoins des populations en quête de bien-être ou de mieux-être, qui, en un mot, puisse être considéré par les économistes et les sociologues, comme un optimum, du point de vue économique et social.

Pour des raisons d'équilibre écologique et d'aménagement du territoire, un tiers du littoral doit être gardé naturel et libre pour nos descendants

Le Conservatoire du littoral doit-il acquérir tous les espaces encore naturels de bord de mer ? Certes, non. L'objectif qui lui a été fixé par le Gouvernement, en 1995, est d'assurer, à brève échéance, et en tenant compte des autres moyens de protection disponibles, la protection d'au moins un tiers du littoral français : le « tiers naturel », ou ce que l'on appelle encore le « tiers sauvage ». **Le temps presse**. Au rythme actuel de ses acquisitions, le Conservatoire ne serait susceptible d'atteindre cet objectif que dans la seconde moitié du siècle, aux alentours de 2060... si tant est que la situation des espaces naturels qu'il convoite, et qui sont les éléments les plus précieux de notre patrimoine, reste inchangée. Même à grand renfort d'optimisme, ceci paraît peu vraisemblable. Il faut donc, dans un souci d'économie des deniers de l'Etat, renforcer significativement les moyens du Conservatoire.

Notons, pour nous en féliciter, que l'action du Conservatoire a eu pour effet d'initier **un cercle vertueux**, dans la mesure où la maîtrise publique des espaces non constructibles les plus convoités a permis de favoriser les protections législatives et réglementaires, qui, elles-mêmes ont facilité les procédures de maîtrise foncière. Les collectivités locales se sont-elles offusquées de ces rigueurs nouvelles ? Loin de là. Il n'est que de considérer les demandes d'intervention de plus en plus nombreuses formulées par les collectivités locales auprès du Conservatoire pour s'en convaincre. Les espaces naturels sont clairement devenus des **infrastructures touristiques**.

Le Conservatoire doit réfléchir à la gestion de son patrimoine. La loi de 1975 a précédé les lois de décentralisation, en confiant la gestion des terrains de l'établissement aux collectivités locales concernées. Excellente initiative, audacieuse, qui a largement fait ses preuves. De cette disposition législative est née

une **culture du dialogue**, qui pourrait avantageusement être reprise par nombre d'organismes publics. Il faut désormais clarifier les responsabilités du propriétaire et du gestionnaire, développer la réflexion dans le domaine du « génie écologique », assurer de bonnes conditions de travail aux gardes du littoral qui jouent un rôle fondamental pour la pérennité et la bonne gestion des espaces naturels. Il faut également faire preuve d'imagination pour l'utilisation du patrimoine bâti attaché aux espaces naturels acquis par le Conservatoire. Il faut mettre en place une politique ambitieuse d'accueil et d'information du public. Protéger les espaces naturels consiste autant à gérer les milieux, qu'à se préoccuper du comportement de ceux qui les fréquentent.

*La refondation
du
Conservatoire
est donc très
attendue en
France et au
delà*

Une tâche aussi exaltante et ambitieuse nécessite la mobilisation de ce qu'il est convenu d'appeler les forces vives de la Nation : l'Etat bien sûr, qui doit assumer ses responsabilités, mais aussi les collectivités locales, les milieux associatifs, la communauté scientifique, les entreprises. Les terrains du Conservatoire constituent un champ d'expérimentation unique pour initier un développement responsable des générations présentes et futures. Le présent rapport au Premier ministre explicite ce qui, à notre avis, serait susceptible de donner au Conservatoire les moyens de répondre aux aspirations de la très grande majorité des Français et de donner à notre pays un légitime motif de fierté au sein de la communauté internationale.

Louis LE PENSEC

1. UN OUTIL EFFICACE AU SERVICE DE LA PROTECTION DU LITTORAL

1.1. Un établissement public original dont la mission de protection du littoral doit être confortée et étendue

1.1.1. La pression croissante sur le littoral justifie plus que jamais l'existence d'un outil dédié à sa protection

Le littoral : une richesse convoitée et menacée

L'attrait que présentent depuis un siècle les rivages de la mer, succédant à la crainte qu'inspiraient ses dangers, ne fait qu'augmenter. Comme en témoignent les projections de l'INSEE, les études de la DATAR et de l'Institut français de l'environnement, la pression humaine sur le littoral va s'accroître dans les prochaines décennies sous l'effet combiné de plusieurs facteurs. Le plus important tient au vieillissement de la population et à l'évolution de ses modes de vie : abaissement de l'âge de la retraite, réduction du temps de travail et, corrélativement, recherche de loisirs et de fin de vie sous des climats agréables. Cette recherche est facilitée par les progrès des modes de transports qui placent toutes les façades maritimes de la France à trois heures de nombreuses métropoles nationales et européennes. Le recensement de population de 1999 a fait apparaître une croissance de la population dans les onze régions littorales métropolitaines supérieure de 45% à la croissance nationale moyenne, le surcroît d'augmentation étant de 10% pour les seules communes littorales. Avant même l'achèvement des travaux du TGV Méditerranée, l'activité immobilière dans la région Marseillaise avait connu un accroissement considérable. A la croissance démographique nationale sur les côtes, s'ajoutent des flux touristiques également en hausse.

Les spécificités du littoral, géographiquement circonscrit, écologiquement fragile et menacé justifient une forme d'intervention publique particulière, bénéficiant de prérogatives et de moyens d'intervention exceptionnels. Cette action est en France non seulement admise et comprise, mais également saluée, encouragée et soutenue par les collectivités locales concernées.

Un établissement public original et apprécié au service de la protection du littoral

Le Conservatoire de l'espace littoral et des rivages lacustres a été créé par la loi du 10 juillet 1975 (désormais reprise aux articles L 322-1 à L 322-14 du code de l'environnement) en tant qu'établissement public administratif de l'Etat, chargé de mener «une politique foncière de sauvegarde de l'espace littoral et de respect des sites naturels et de l'équilibre écologique». Sa mission est à la fois ciblée sur l'espace littoral et large en ce qu'elle impose non seulement de soustraire cet espace aux convoitises, mais aussi de veiller à l'entretien de sa richesse et de son équilibre.

Vingt-cinq ans après, le caractère d'intérêt national de cette mission bénéficie d'un consensus remarquable, fondé principalement sur deux convictions. La première est que le patrimoine littoral est un capital de richesses et d'agréments qui appartient à la collectivité toute entière et dont la préservation revêt un intérêt national, voire supra-national. La seconde, qui en découle assez logiquement, est que la protection définitive et irréversible des sites est une prérogative de puissance publique nationale. L'inaliénabilité des terrains acquis doit être garantie par une institution qui transcende les modes, les alternances politiques et qui s'inscrit volontairement dans le très long terme. Dans la majorité des pays occidentaux, la protection des espaces naturels sensibles relève de la compétence des autorités nationales ou fédérales.

L'une des originalités du Conservatoire est que son action et sa légitimité sont perçues comme distinctes de celle de l'Etat - ou plus exactement de l'appareil étatique. Le Conservatoire apparaît comme un organisme exerçant une mission au service de la Nation plutôt que comme un démembrement de l'administration. En agissant essentiellement par la concertation et le partenariat, le Conservatoire a acquis une image à mi-chemin entre l'établissement classique et la fondation à l'anglo-saxonne, comme en témoignent les dons que lui adressent chaque année des particuliers. Certes d'un montant modeste (moins de 0,3 MF en 2000, avec une moyenne de 250 F par don), ces gestes n'en sont pas moins exceptionnels pour une institution publique. Cette image s'est appuyée sur une politique de communication de qualité, axée sur la connaissance des sites du Conservatoire à travers des collections éditoriales et des travaux photographiques associant des professionnels renommés et une valorisation du paysage et de l'esprit des sites.

C'est aussi grâce à cette image originale que le Conservatoire a pu mettre en place un partenariat avec les collectivités locales de qualité et d'ampleur exceptionnelles. La loi de 1975 a elle-même fixé que le Conservatoire mène sa politique foncière «après avis des conseils municipaux intéressés». Des «conseils de rivages», composés d'élus des départements et des régions, ont ensuite été institués pour chacune des façades maritimes et pour les lacs. Ils ont un rôle consultatif important sur la politique générale et sur les opérations particulières d'acquisition ainsi que sur les règles générales de la gestion des terrains du Conservatoire.

Une stratégie d'intervention qu'il est nécessaire de réactualiser

A la fin 2000 le Conservatoire avait un patrimoine foncier de 62 326 hectares, soit 831 kilomètres de rivages, représentant 10,5% du linéaire côtier, réparti en 465 sites.

L'établissement a proposé en 1995 une stratégie d'intervention, validée alors par le gouvernement, se fixant un objectif global de 200 000 hectares acquis en 2050, soit 22% du linéaire côtier, ce qui, ajouté aux autres modes de protection définitive, permet d'atteindre l'objectif symbolique du «tiers sauvage». Ce concept fortement mobilisateur et aisément compréhensible mérite de rester un objectif de référence car il est à la fois ambitieux, traduisant une politique active de protection du littoral, et réalisable. Mais l'échéance fixée, sur la base d'une hypothèse de maintien du volume moyen d'acquisition annuel, se révèle aujourd'hui trop lointaine et susceptible d'être encore repoussée si, comme certains signes le laissent prévoir, le coût moyen des acquisitions s'élève fortement. Les conditions d'intervention du Conservatoire doivent donc être améliorées, selon les modalités proposées dans ce rapport.

Le document élaboré en 1995 fixait également des critères pertinents pour l'intervention du Conservatoire : les terrains objets de pressions urbanistiques ou de menaces d'artificialisation irréversible ; ceux qui se dégradent et ont besoin d'être réaménagés et gérés ; ceux dont l'ouverture au public s'impose alors qu'elle est jusque là impossible. Les préoccupations majeures identifiées en 1995 doivent également être poursuivies. Elles visent à intervenir prioritairement sur la ligne côtière immédiate ; à équilibrer les acquisitions par région géographique et par type de milieu ; à protéger les grands sites nationaux menacés par la surfréquentation ou abritant une diversité biologique exceptionnelle ; à préserver les paysages des secteurs littoraux faisant l'objet d'activités traditionnelles, notamment agricoles, en veillant au maintien ou au retour de ces activités dès lors qu'elles contribuent à la préservation de ces paysages et participent à leur équilibre écologique.

Ces orientations confirment que, au sein de l'objectif général de «sauvegarde de l'espace littoral, de respect des sites naturels et de l'équilibre écologique» défini par l'article L. 322-1 du code de l'environnement, le Conservatoire intervient de façon différenciée selon la nature des espaces. Ainsi en est-il de l'ouverture au public, objectif non inscrit dans la loi mais présent à l'esprit du législateur de 1975. Le Conservatoire remplit pleinement cette mission puisque, chaque année, ses sites accueillent environ quinze millions de visiteurs. Mais l'accès de certains terrains est à juste titre limité pour tenir compte des contraintes liées à la fragilité des milieux ou au maintien d'activités agricoles, viticoles ou pastorales. L'article L 322-1 du code de l'environnement pourrait être complété de la mention selon laquelle l'ouverture des sites au public, dans la mesure compatible avec leur préservation, figure notamment parmi les missions du Conservatoire. Le conseil d'administration du Conservatoire a considéré que la mission de protection des sites naturels n'interdisait pas à l'établissement d'acquiescer ceux comportant un bâtiment. Dans un tel cas, le bâtiment est détruit s'il ne présente pas d'intérêt historique ou architectural. En revanche, un bâtiment d'intérêt est soit revendu lorsqu'il peut être dissocié des espaces naturels

sans introduire une séparation artificielle entre l'œuvre de l'homme et celle de la nature, soit il est classé dans le domaine propre du Conservatoire s'il constitue avec l'espace naturel qui l'entoure une unité paysagère ou historique et présente un intérêt architectural. Le Conservatoire réalise alors pleinement un rôle de protection du patrimoine culturel littoral qui devrait être consacré par les textes relatifs à ses missions.

L'évaluation quantitative de la mise en œuvre de la stratégie d'intervention fixée en 1995 montre que le conseil d'administration a autorisé depuis cette date l'acquisition de plus de 50 000 hectares, soit en moyenne 10 000 hectares par an. Ceci conforte globalement les projections faites à l'époque. Il faut néanmoins tenir compte du fait que plusieurs années peuvent s'écouler entre le moment où une acquisition est autorisée par le conseil d'administration et le moment où l'ensemble des transactions est réalisé, certains sites donnant lieu à plusieurs centaines d'actes de vente. Aussi, ce sont 16 400 hectares qui ont été effectivement acquis entre 1996 et 2000. Cela représente un rythme annuel supérieur de 40% au rythme moyen d'acquisition observé entre 1975 et 1995. S'agissant des sites, cent treize sites nouveaux ont été acquis depuis 1995 dont quatorze sur les vingt-quatre retenus comme prioritaires : les estuaires de la Loire, de la Seine et de la Gironde ; la presqu'île de Crozon ; l'étang de Bages-Sigean ; les marais de Guérande, de Brouage, de la Seudre et Poitevin ; la dune du Pila ; l'île de Port-Cros ; le Massif de l'Esterel ; le Golfe de Ventilègne et les Bouches de Bonifacio, auxquels viennent de s'ajouter les Salins d'Hyères.

Ce bilan fait apparaître qu'un tiers des objectifs concrets d'intervention fixés en 1995 façade littorale par façade littorale a été atteint. Parallèlement, les trois-quarts des sites dont l'acquisition a été autorisée par le conseil d'administration depuis 1995 se situent dans les zones retenues par la stratégie à long terme (plus de 95 % des acquisitions réalisées depuis 1975 se situent dans les communes littorales conformément à l'objectif de privilégier la bande côtière). Cette moyenne masque toutefois d'importants contrastes selon les différentes façades maritimes et lacustres. Dans les régions Nord Pas-de-Calais et Languedoc Roussillon, le taux des acquisitions réalisées est élevé et la quasi totalité des sites constituant l'objectif stratégique a, d'ores et déjà, fait l'objet d'une décision d'achat. En Provence Alpes Côte-d'Azur et en Corse, un accord global existe mais la localisation des objectifs stratégiques et la définition des priorités d'action font encore parfois l'objet de débats. Enfin, pour les lacs et les départements d'outre mer la réflexion stratégique est encore en cours, et les acquisitions moins avancées : seuls 10% des objectifs fixés pour les rivages lacustres ont été atteints et pour l'outre-mer les résultats sont très contrastés d'un département à l'autre.

L'examen détaillé du contenu de la stratégie et l'analyse des acquisitions réalisées ces dernières années confirment l'intérêt de la démarche et la validité globale des objectifs. Ces constats incitent toutefois à proposer qu'à partir des travaux de 1995, qui constituent une base de référence de valeur, le Conservatoire mette en place, dans les mêmes conditions de dialogue avec sa tutelle et avec les collectivités

territoriales, un dispositif de révision périodique de sa stratégie, en localisant plus précisément à l'intérieur de celle-ci ses priorités. Les critères d'acquisition, les finalités des aménagements et les conditions d'usage des terrains méritent d'être régulièrement réévalués, définis de manière encore plus précise, et surtout mieux compris et connus de tous pour améliorer la lisibilité de l'action du Conservatoire.

La réévaluation de cette stratégie devra également prendre en compte l'impact prévisible à moyen et long terme du réchauffement climatique. Les risques d'une élévation du niveau de la mer se sont, en effet, confirmés depuis 1995, ce qui aura des incidences fortes pour le patrimoine actuel et les interventions futures du Conservatoire. A plus court terme, dans les discussions qui se multiplient sur les perspectives proposées aux propriétaires de terrains menacés par l'élévation du niveau des eaux, l'acquisition par le Conservatoire représente, à l'image de ce qui se passe actuellement dans le Bassin d'Arcachon, une alternative moins onéreuse qu'une politique privilégiant de manière systématique des aménagements de défense contre la mer.

Un champ de compétence qu'il n'est pas proposé d'élargir au-delà des rivages maritimes et lacustres

- Le domaine d'intervention du Conservatoire a été progressivement élargi depuis sa création en 1975. Il est constitué, aux termes du paragraphe I de l'article L 322-1 du code de l'environnement, des cantons côtiers délimités par la loi du 10 juillet 1975 ; des communes riveraines des mers, océans, étangs salés ou plans d'eau intérieurs d'une superficie supérieure à 1 000 hectares ; des communes riveraines des estuaires et deltas lorsque tout ou partie de leurs rives sont situées en aval de la limite de salure des eaux ; des autres communes qui participent directement aux équilibres économiques et écologiques littoraux et qui ont reçu, après avis du Conservatoire, l'accord du préfet.

Pour l'ensemble de ces espaces, le patrimoine foncier du Conservatoire a été multiplié par cinq entre 1980 et 2000.

Une ambiguïté existe sur le sens qu'il convient de donner au paragraphe III de l'article L 322-1 du code de l'environnement qui prévoit que l'intervention du Conservatoire «peut être étendue par décret en Conseil d'Etat à des secteurs géographiques limitrophes des cantons et communes mentionnés au I et constituant avec eux une unité écologique ou paysagère dont la majorité de la surface est située dans les limites desdits cantons et communes». La difficulté de déterminer la différence entre les cas visés par ce paragraphe et ceux désignés par le 4° du Ier paragraphe devrait être levée par une rédaction plus claire de ces deux alinéas.

- En dépit du succès du Conservatoire, les suggestions entendues en faveur

d'une extension de son intervention à tous les espaces sensibles du territoire national - à l'image du National Trust anglais-, ou du moins à toutes les zones humides ou encore à toutes les rives des fleuves et des rivières ne semblent pas pertinentes, principalement pour deux raisons.

* En premier lieu, le Conservatoire est confronté à un certain nombre de défis dans le cadre même de son aire de compétence, qu'il ne saurait résoudre si cette compétence était brusquement étendue de façon exponentielle et hors de proportion avec les capacités d'une institution légère qui ne compte aujourd'hui qu'une centaine d'agents. Son expérience est bâtie sur les questions littorales qui constituent son cœur de métier. Un élargissement disproportionné de son champ d'intervention changerait la nature de l'établissement, lui faisant sans doute perdre au passage la souplesse et la proximité du niveau local qui font son efficacité.

* En second lieu, les espaces naturels intérieurs, en particulier les zones humides, ont une richesse biologique et une fragilité qui justifient une protection mais ils ne présentent pas les mêmes caractéristiques que les espaces littoraux et ne nécessitent pas le même type d'intervention foncière que celle du Conservatoire. La faiblesse des acquisitions du Conservatoire sur certains rivages lacustres, même si elle s'explique également par d'autres facteurs, atteste de ces différences.

Les espaces sensibles intérieurs sont actuellement traités selon des statuts juridiques différents et au gré de financements divers. La directive européenne du 21 mai 1992, concernant la désignation de sites Natura 2000, a mis en évidence les difficultés que suscitent leur identification et leur gestion. De nombreuses associations ont apporté leur contribution à la préservation de ces espaces, notamment en acquérant des terrains avec le concours de fonds publics. Mais la protection ainsi conférée n'est pas définitive : elle peut aisément être remise en cause par les difficultés financières de ces associations ou par les changements d'orientation politique des collectivités locales.

- Aussi est-il nécessaire d'améliorer le dispositif de protection des espaces intérieurs sensibles. L'exemple du Conservatoire du littoral pourrait inspirer la création d'une structure nouvelle, dépendant de l'Etat, chargée de garantir la pérennité de la propriété, d'établir le cadre général de gestion appropriée et de réaliser la coordination des diverses structures locales existantes qui ont fait la preuve de leur capacité de gestion. Cette structure pourrait bénéficier du transfert de certains attributs de propriété, voire de l'établissement de servitudes d'une forme nouvelle. Son existence améliorerait la coordination des actions de l'Etat en matière de protection de l'environnement et permettrait de valoriser et de sécuriser le travail des associations, auxquelles pourraient se joindre d'autres personnes morales ou privées.

Certains espaces relevant de la compétence du Conservatoire méritent une attention plus soutenue

- Les zones humides entrant dans l'aire de compétence du Conservatoire, en particulier les zones estuariennes qui représentent des enjeux majeurs en termes de protection du littoral et de la diversité biologique, doivent faire l'objet d'une attention renforcée de l'établissement public. En dépit de leur prise en compte dans la stratégie du Conservatoire, des décisions récentes de son conseil d'administration relatives aux estuaires de la Somme, de la Seine, de la Loire et de Gironde et de réalisations innovantes dans le cadre du Forum des marais atlantiques, ces zones ne constituent pas encore une priorité d'acquisition suffisamment affirmée. Le Conservatoire doit à cet égard être en mesure d'apporter un soutien efficace au plan national d'action pour la reconquête des zones humides adopté le 22 mars 1995. Pour intervenir sur ces zones complexes, convoitées et stratégiques, le Conservatoire doit mettre en place des méthodes de travail et des moyens tant humains que financiers d'un tout autre ordre qu'il ne peut le faire actuellement.

- S'agissant des lacs entrant dans l'aire de compétence du Conservatoire, le bilan s'avère modeste. Le patrimoine lacustre du Conservatoire s'élève à 2 000 hectares, soit à peine plus de 3% de son patrimoine total. Plusieurs difficultés spécifiques expliquent les moindres résultats du Conservatoire sur les rivages lacustres. En premier lieu, la dispersion des sites répartis sur tout le territoire national et éclatés entre neuf régions et leur éloignement du littoral compliquent considérablement le travail des instances et des équipes du Conservatoire. C'est ainsi que les lacs de Champagne-Ardenne sont suivis depuis Caen et les lacs alpins depuis Aix-en-Provence. En second lieu, les moyens humains qui y sont consacrés sont limités et ne leur sont pas spécifiques : ce sont en effet les délégués adjoints de plusieurs délégations régionales maritimes qui assurent par ailleurs la fonction de délégués pour les lacs. En troisième lieu, les problèmes rencontrés se présentent de façon fort différente d'un lac à l'autre. Ainsi la proximité de la Suisse impose sur les rives du lac Léman une pression foncière sans commune mesure avec celle rencontrée aux bords du lac de Grandlieu ou de Naussac. Au surplus, le rivage de certains lacs étant presque entièrement bâti, s'y pose de façon aiguë la question de l'accès aux rivages ou de la reconquête d'espaces naturels.

L'importance de ces obstacles ne doit pas être minimisée. En l'absence actuellement d'un organisme susceptible de mener une politique foncière visant à la préservation des espaces sensibles éloignés de la mer (rives des fleuves et des rivières, marais, etc.) qui pourrait se substituer au Conservatoire, celui-ci doit assurer, dans de meilleures conditions, ses missions de protection des rivages lacustres.

Il est donc nécessaire qu'à l'occasion de la réévaluation de la stratégie à long terme d'intervention du Conservatoire, une attention accrue soit portée aux zones humides littorales et aux moyens d'intervention sur les rivages lacustres.

L'intervention du Conservatoire sur le littoral d'outre-mer est moins développée qu'en métropole, protégeant 4,5% environ du linéaire côtier d'outre-mer, contre 11% ailleurs. Certaines des raisons évoquées plus haut pour les lacs s'appliquent également à l'outre-mer. L'ampleur des défis à relever et les spécificités, physiques, écologiques et institutionnelles de l'outre-mer justifient qu'un chapitre particulier lui soit consacré dans la seconde partie du rapport.

En résumé, il est proposé :

1 - de conforter le rôle du Conservatoire comme outil d'intervention publique au service d'une mission d'intérêt national,

- en clarifiant et définissant plus précisément dans ses textes fondateurs ses missions et les objectifs qu'il poursuit, mettant en évidence la grande diversité des espaces sur lesquels il a vocation à intervenir ;

- en s'appuyant sur une stratégie de long terme périodiquement révisée, largement discutée et diffusée ;

2 - de conserver un champ géographique d'intervention du Conservatoire centré sur le littoral, à l'intérieur duquel il doit développer davantage ses actions en faveur des zones humides littorales, estuariennes en particulier, les lacs et l'outre-mer devant également bénéficier d'une attention soutenue.

3 - d'examiner la création d'une structure spécifique pour la protection des espaces sensibles intérieurs.

1.1.2 Le Conservatoire doit devenir l'acteur central d'une gestion plus cohérente du littoral

La nécessité d'une gestion intégrée des zones côtières

Les «zones côtières» désignent l'espace géographique portant à la fois sur la partie maritime et la partie terrestre du rivage, intégrant les étangs salés et les zones humides en contact avec la mer. Cette terminologie est d'usage relativement récent car jusqu'à présent, aucune coordination n'était prévue entre chacune des

composantes, maritime et terrestre. Les conséquences néfastes de l'éclatement actuel des centres de décision et de la multiplicité d'intervenants s'appuyant sur des procédures complexes et spécifiques ont été maintes fois dénoncées.

Cette situation n'est pas propre à la France et c'est la raison pour laquelle le Conseil de l'Europe et la Commission européenne préconisent le développement, dans tous les pays qui ont une façade maritime, d'une «gestion intégrée» de ces zones. Il s'agit de réaliser leur aménagement et leur utilisation durable en prenant en considération le développement économique et social lié à la présence de la mer tout en sauvegardant, pour les générations présentes et futures, les équilibres biologiques et écologiques fragiles de ces zones et de leurs paysages. Cela suppose une coordination dans la définition des objectifs et dans le travail de tous les intervenants : collectivités locales, services de l'Etat compétents pour les affaires maritimes comme pour l'équipement terrestre, partenaires économiques, etc. La Commission européenne a lancé en 1996 un programme de démonstration sur la gestion intégrée des zones côtières (GIZC) axé sur trente cinq projets locaux et régionaux, dont trois en France. Elle a présenté le 8 septembre 2000 une communication et une proposition de recommandation au Parlement et au Conseil fixant un certain nombre d'orientations que la France va devoir prendre en compte dans les prochains mois.

Le Conservatoire est en mesure d'occuper un rôle déterminant au service de cet objectif de gestion plus intégrée des zones côtières en raison des atouts spécifiques dont il dispose. En premier lieu, l'image originale et favorable dont il bénéficie tant auprès des élus locaux que des différents services de l'Etat en font un interlocuteur écouté et respecté. Son habitude du travail dans le partenariat et la négociation lui donne une expérience précieuse pour un acteur public. L'expérience qu'il conduit dans la Somme dans le cadre du projet «Terres et Mers Partagées» en est une illustration. En second lieu, le Conservatoire est un professionnel à la fois de la protection durable des espaces naturels littoraux et de leur aménagement. Là encore, il bénéficie d'une expérience rare et appréciée car il a su valoriser les terrains qu'il protégeait, les ouvrir au public tout en les protégeant, et y maintenir des activités économiques conciliables avec la préservation de la nature.

Le Conservatoire doit jouer un rôle central pour une gestion plus intégrée des zones côtières

Fort de ses atouts, le Conservatoire devrait intervenir de trois façons distinctes et complémentaires.

- En premier lieu, l'unité géographique et écosystémique entre la terre et la mer et l'expérience accumulée par les équipes du Conservatoire, militent pour que son intervention ne se limite pas nécessairement à la partie terrestre du littoral. Les espaces naturels du domaine public maritime (DPM) devraient ainsi plus facilement et

plus fréquemment lui être confiés, soit pour que le Conservatoire puisse mettre en œuvre une protection cohérente entre ses terrains et les espaces maritimes qui forment avec eux une unité écologique, soit lorsque des espaces qui ne sont pas situés au droit de ses terrains ont vocation à faire l'objet d'une préservation définitive. L'intervention du Conservatoire permettrait la mise en place d'une protection effective que les services en charge du DPM n'ont pas les moyens d'assurer. Des propositions précises sont formulées en ce sens dans la sous partie 1.2.2.

- En deuxième lieu, il est indispensable de raviver le rôle de conseil et de proposition que la loi avait reconnu dès l'origine au Conservatoire. L'article L 322-1 du code de l'environnement prévoit en effet que le Conservatoire «peut présenter aux collectivités publiques toutes suggestions en rapport avec sa mission. Il peut notamment proposer les mesures propres à éviter toute construction des terrains contigus au domaine public maritime». En application de l'objectif d'une gestion plus intégrée des zones côtières, il serait utile que le Conservatoire soit consulté avant que soient prises des décisions qui ont un impact sur l'utilisation des espaces naturels de ces zones. Plus particulièrement, il est proposé d'introduire cette consultation :

* pour les décisions relatives aux usages et utilisations du domaine public maritime situé au droit des terrains du Conservatoire, prises par les services maritimes. En pratique, il est demandé que toutes les autorisations d'usage du DPM au droit de ses terrains fassent l'objet d'un avis du Conservatoire. Un tel principe est d'ailleurs posé par l'article 25 de la loi du 3 janvier 1986 «littoral» (article L 321-5). La mise en œuvre de ce principe passe soit par l'adoption des mesures réglementaires d'application de cet article non encore intervenues, soit par une disposition spécifique dans les textes du Conservatoire.

* dans l'élaboration des documents d'aménagement du territoire et d'urbanisme. La modestie des moyens du Conservatoire ne lui permet pas de formuler un avis sur tous les documents d'urbanisme. Un équilibre satisfaisant entre la surcharge de travail et l'efficacité peut être trouvé en ne rendant obligatoire la consultation du Conservatoire que pour les schémas de mise en valeur de la mer (SMVM), les schémas de cohérence territoriale (SCOT) et les documents d'aménagement concernant les zones de compétences du Conservatoire. Les plans locaux d'urbanismes (PLU) devant être conformes aux SCOT et compatibles avec les SMVM, l'absence d'avis du Conservatoire sur ces documents locaux n'aurait qu'un impact limité. L'intervention du Conservatoire serait toutefois facilitée s'il était systématiquement destinataire des PLU des communes de sa zone de compétence lorsqu'ils deviennent applicables.

- En troisième lieu, en tant que spécialiste des questions d'aménagement du littoral travaillant en partenariat avec l'ensemble des acteurs de cet espace, le Conservatoire est fréquemment sollicité pour assurer la coordination voire, plus largement, la fonction d'opérateur pour la mise en œuvre de programmes nationaux ou communautaires tels LIFE ou Natura 2000. Cette mission devrait être confirmée et

développée. A cette fin, le II de l'article L 322-1 du code de l'environnement relatif à la mission de conseil du Conservatoire devrait être complété d'un alinéa affirmant la capacité de l'établissement public à remplir des missions d'opérateur.

En résumé, pour faire du Conservatoire un acteur majeur d'une gestion plus cohérente des zones côtières, il est proposé :

- d'étendre son intervention à certaines portions du domaine public maritime naturel ;**
- de rendre obligatoire sa consultation lors de l'élaboration des SMVM et des SCOT ;**
- de prévoir sa consultation sur les usages et l'utilisation des espaces du domaine public maritime situés au droit de ses terrains ;**
- de faciliter son action ponctuelle comme opérateur pour la mise en œuvre de programmes nationaux ou communautaires.**

1.2. La stratégie foncière doit être poursuivie et diversifiée

1.2.1. L'acquisition reste le moyen le plus efficace

Un mode d'intervention irremplaçable

La loi du 10 juillet 1975 assigne pour objectif au Conservatoire de mener sa politique foncière de sauvegarde de l'espace littoral et de respect des sites naturels et de l'équilibre écologique par la réalisation de «toutes opérations foncières» : acquisitions amiables, expropriation, exercice du droit de préemption dans le cadre des espaces naturels sensibles. Le Conservatoire peut, en outre, être affectataire d'immeubles dépendant du domaine privé de l'Etat et recevoir en dons ou legs des biens immobiliers.

Les biens du Conservatoire font l'objet d'une décision de classement dans son «domaine propre», prise par délibération du conseil d'administration. La loi a donné aux biens ainsi classés le même caractère inaliénable et imprescriptible qu'au domaine public de l'Etat, dès lors qu'elle a fixé que l'aliénation de tels biens ne peut intervenir qu'après autorisation donnée par décret en Conseil d'Etat pris sur proposition du Conseil d'administration statuant à la majorité des trois quarts des membres présents ou représentés. A ce jour, aucune aliénation de terrains classés au domaine propre n'a été réalisée.

L'entrée dans le patrimoine du Conservatoire confère donc aux terrains la garantie d'une protection pérenne et active : les terrains ne sont pas seulement soustraits à l'urbanisation ou à une exploitation irrespectueuse de l'équilibre écologique, ils sont en plus aménagés et entretenus, la loi ayant imposé qu'ils soient gérés conformément aux objectifs de protection assignés au Conservatoire.

L'intervention depuis vingt-cinq ans de nouveaux outils juridiques pour la protection du littoral, en particulier la loi « littoral » du 3 janvier 1986 qui a donné des moyens pour combattre l'urbanisation anarchique des espaces proches du rivage, invite à s'interroger sur la pertinence de maintenir le choix fait par le législateur en 1975. Le coût financier des acquisitions, en augmentation sous l'effet de la reprise de l'immobilier et de la raréfaction de l'offre de biens en bordure du littoral, incite également à se pencher sur d'autres modalités de protection.

Cependant, la mise en œuvre lente, chaotique et encore incomplète de la loi «littoral» ainsi que l'abondante et parfois hésitante jurisprudence à laquelle elle a donné lieu, témoignent des ambiguïtés et des limites de l'outil législatif lorsqu'il s'agit d'assurer la protection d'un espace fragile et convoité.

La réglementation n'assure qu'une protection passive

En premier lieu, la réglementation n'offre pas toutes les garanties de protection définitive face aux pressions particulièrement fortes qui pèsent sur le littoral. Elle peut en premier lieu évoluer à terme sous l'effet de ces pressions et de modifications institutionnelles, comme l'illustrent les discussions récentes sur l'application de la loi «littoral» en Corse. Elle peut également être difficilement appliquée et respectée, comme l'illustrent les difficultés à freiner le développement de constructions illicites de logements individuels sur le littoral de Guyane ou encore la persistance de constructions en bord de mer, créant parfois des dégâts irréversibles.

En second lieu, la réglementation n'assure au mieux qu'une protection «passive» en interdisant de faire ou en restreignant les usages. Or, la protection requiert des interventions actives, impliquant un maître d'ouvrage et des moyens pour aménager et gérer. Les réglementations locales d'urbanisme, en déterminant la vocation des espaces, peuvent être efficaces pour interdire la construction ou l'exploitation de certains sites naturels. Mais elles ne peuvent empêcher les évolutions néfastes et insidieuses induites par l'absence de gestion active : surfréquentation, camping sauvage, implantation de structures sans autorisation, circulation de véhicules tout terrain, absence de nettoyage et d'entretien pouvant aller jusqu'à la constitution de décharges sauvages, aggravation des risques d'incendie. Surtout, le dispositif réglementaire est sans effet lorsque l'on cherche à accroître et à valoriser la diversité biologique, à fixer les dunes ou à régler les niveaux d'eau dans un marais, lorsque l'on souhaite ouvrir au public l'accès aux rives d'un lac ou réaliser des équipements d'observation des oiseaux. Il est également inadapté pour élaborer et négocier les conditions du maintien d'usages ou d'activités, comme l'élevage pour éviter l'enfrichement, lorsque ce maintien est la condition de la qualité des paysages et de la diversité botanique.

Les servitudes ont un objet et des effets limités

Des servitudes peuvent être imposées, comme le prévoit l'article 639 du code civil, en raison de la situation naturelle des lieux, ou des obligations imposées par la loi, ou des conventions entre propriétaires. Chacune de ces catégories de servitudes est d'une utilité limitée pour la protection d'espaces naturels.

Les servitudes administratives, notamment celles liées à l'application du code de l'urbanisme, ne sont utiles que pour interdire sans permettre de protéger un espace. Il en va bien sûr ainsi des servitudes qui interdisent de construire, planter ou poser des clôtures au-delà d'un certain niveau, mais aussi de celles qui imposent aux propriétaires de laisser accès à leur fonds pour l'exécution de services publics ou le passage de particuliers. Même le «sentier du littoral» n'a pour effet que d'interdire aux propriétaires riverains de la mer de faire obstacle à la libre circulation des piétons mais ne les oblige aucunement à entretenir d'une façon particulière l'espace qui leur

appartient. Enfin, même les servitudes qui sont définies comme obligeant l'assujéti à «faire» sont limitées à l'obligation de comblement de puits, de démolition de clôtures ou de maison, ou encore de débroussaillage périodique.

Outre le caractère limité de leur utilité, ces servitudes ont pour inconvénient de n'être pas toujours moins onéreuses que l'acquisition. D'une part, l'article L 160-5 du code de l'urbanisme prévoit qu'une indemnité est due si une servitude édictée en application de ce code porte atteinte à des droits acquis ou modifie l'état antérieur des lieux, emportant un dommage direct, matériel et certain. Le juge administratif, saisi à défaut d'accord amiable sur la valeur de l'indemnisation, en concède le principe et en fixe le montant de façon de plus en plus généreuse pour les propriétaires, accroissant d'autant le coût pour la collectivité publique. D'autre part, le droit de propriété ayant une valeur constitutionnelle affirmée à maintes reprises par le Conseil constitutionnel, et la propriété étant définie par l'article 544 du code civil comme «le droit de jouir et disposer des choses de la manière la plus absolue», une servitude entraînant une atteinte excessive aux attributs du droit de propriété oblige l'administration à exproprier.

Les servitudes qui découlent de la situation des lieux sont définies par l'article 637 du code civil comme «une charge imposée à un héritage pour l'usage et l'utilité d'un héritage appartenant à un autre propriétaire». Transmises avec la propriété, elles créent des droits de passage, puisage, pacage et des obligations relatives à l'écoulement des eaux ou la mitoyenneté des murs et clôtures. Outre leur objet limité, ces servitudes ont pour inconvénient de ne pouvoir constituer que lorsque existe un «fond dominant» et un «fond servant», c'est-à-dire dans des cas de voisinage. Elles ne peuvent donc pas être constituées au profit du Conservatoire, personne morale, mais au bénéfice direct d'un de ses terrains.

Enfin, si l'article 686 du code civil permet aux propriétaires «d'établir sur leurs propriétés, ou en faveur de leurs propriétés, telles servitudes que bon leur semble», ce n'est que «pourvu néanmoins que les services établis ne soient imposés ni à la personne, ni en faveur de la personne, mais seulement à un fonds et pour un fonds». Les servitudes conventionnelles ne peuvent donc pas avoir pour objet d'obliger un propriétaire à accomplir certaines tâches. La définition ainsi donnée par le code civil est en effet restée empreinte du contexte de la révolution française et de l'abolition des «corvées». Les servitudes ne peuvent donc donner lieu en principe qu'à des obligations négatives de type : ne pas construire, laisser une berge en herbe, ne pas transformer un fonds, créer un droit de passage. La jurisprudence fait une application très stricte de la notion de servitude, en jugeant notamment que la concession d'un droit de chasse ne peut entrer dans le champ des servitudes, le droit accordé ne recueillant aucune utilité sur le fonds et l'agrément qu'il apporte ne concernant que la personne du propriétaire et non sa propriété. Le Conservatoire a néanmoins mis en œuvre des servitudes conventionnelles avec le ministère de la défense pour assurer la gestion de grands massifs dunaires, avec les collectivités locales, essentiellement dans la Manche, pour la gestion d'autres massifs dunaires et avec des propriétaires privés,

en particulier ceux de petites îles. Au total, 1190 hectares bénéficient ainsi de servitudes conventionnelles de protection, représentant 12 kilomètres de rivages.

En l'état actuel du droit, la réglementation et les servitudes ne peuvent donc jouer qu'un rôle d'appoint pour la protection du littoral, en complément plutôt qu'en alternative, à l'acquisition. Le rôle des servitudes est d'autant plus limité en France qu'elles ne peuvent être compensées par aucune incitation fiscale contrairement à ce qui existe dans certains pays. La grande majorité des expériences rencontrées, en France et à l'étranger, met l'accent sur l'efficacité d'une politique de protection s'appuyant sur une diversité d'outils. Dans l'éventail des instruments de l'action publique intéressant la protection du littoral, le Conservatoire et sa politique d'acquisition occupent à la fois une place essentielle et complémentaire des autres formes d'action publique.

L'acquisition par préemption devrait être facilitée

Les modes d'acquisition pratiqués par le Conservatoire témoignent de l'état d'esprit général dans lequel intervient l'établissement public. En privilégiant la négociation et en inscrivant dans la durée une action pour laquelle le temps joue un rôle essentiel, le Conservatoire est parvenu à réaliser à l'amiable près de 80% de ses acquisitions à titre onéreux. L'expropriation, qui ne représente que 3% de ces acquisitions, est réservée aux cas exceptionnels où aucune autre solution n'a été trouvée pour protéger un espace particulièrement remarquable et convoité. Cette solution est également utile pour acquérir des enclaves encore privées nécessaire à la gestion d'un site naturel déjà pour l'essentiel propriété du Conservatoire, et qui ne peuvent être acquises à l'amiable. C'est aussi le cas des sites au morcellement foncier extrême comme à la Pointe du Raz où 270 acquisitions ont dû être réalisées. Il est mis en œuvre également lorsqu'il existe des incertitudes quant aux droits de propriété dans le cas de biens sans maître ou d'indivisions complexes.

Le droit de préemption joue un rôle plus important puisqu'il est mis en œuvre dans 17% des acquisitions. En réalité, l'impact du droit de préemption est plus important. Certaines acquisitions ne sont en effet conclues à l'amiable que du fait de la «menace» du droit de préemption : les propriétaires dont le bien est préemptable par le Conservatoire préfèrent souvent parvenir à une cession amiable qui facilite et accélère la transaction. Le droit de préemption constitue donc, par son usage direct et son impact indirect, un atout majeur pour le Conservatoire et un élément essentiel de son action.

C'est la raison pour laquelle il est nécessaire que soient apportées quelques améliorations au dispositif législatif en vigueur afin de faciliter cette procédure et de permettre ainsi l'accélération du rythme d'acquisition du Conservatoire.

Le droit de préemption du Conservatoire s'exerce actuellement sur le

fondement et dans les conditions de l'article L 142-3 du code de l'urbanisme relatif aux espaces naturels sensibles (ENS) des départements. Dans le périmètre de préemption instauré par ces collectivités locales avec l'accord exprès des communes dotées d'un plan d'occupation des sols, le Conservatoire peut, lorsqu'il est territorialement compétent, se substituer au département ou être son délégataire. L'établissement public bénéficie de ces droits devant les parcs nationaux, les parcs régionaux et les communes.

L'article R 243-4 du code rural prévoit que le Conservatoire peut également exercer son droit de préemption dans des zones d'aménagement différé (ZAD). L'article L 300-1 du code de l'urbanisme cite en effet la préservation d'espaces naturels parmi les objectifs d'une ZAD. Cette possibilité, peu utilisée jusqu'à présent, pourrait constituer un complément au dispositif de préemption dont bénéficie le Conservatoire au titre des ENS.

Les principales améliorations sont à rechercher dans les modalités d'exercice du droit de préemption au titre des espaces naturels sensibles.

- Une première catégorie d'améliorations est spécifique au Conservatoire.

Lorsqu'un périmètre de préemption au titre des ENS a été institué par le département, le dispositif fonctionne de façon satisfaisante. Il est l'occasion d'un dialogue régulier et constructif entre les départements et le Conservatoire, chacun ayant des priorités et une logique d'intervention distinctes. En pratique, plus de dix départements ont décidé de déléguer leur droit de préemption sur les ENS au Conservatoire, de façon systématique ou ponctuelle. Mais lorsque le département n'a pas pu ou pas voulu instaurer de périmètre de préemption, aucune acquisition selon cette modalité n'est possible pour le Conservatoire. Plusieurs cas de figure se présentent : certains départements sont particulièrement sélectifs et restrictifs dans la détermination de la zone ENS ; d'autres sont bloqués par l'opposition des communes consultées ou par l'absence de réponse explicite exigée par la loi - par exemple à Brouage et St Laurent de la Prée en Charente Maritime.

Le résultat est qu'actuellement, le Conservatoire ne peut exercer son droit de préemption de second rang que sur un territoire représentant environ 45% des périmètres d'acquisition autorisés par le Conseil d'administration.

Un certain nombre de voix se font entendre pour proposer de substituer un avis simple à l'avis conforme que doivent donner les communes dotées d'un plan d'occupation des sols pour la délimitation des périmètres de préemption au titre des ENS. Une telle modification aurait bien sûr pour effet d'étendre les zones dans lesquelles le Conservatoire peut exercer son droit de préemption. Cependant, elle ne permettrait de respecter le parti d'aménagement et d'urbanisme fixé par le conseil municipal dans les documents d'urbanisme que si le périmètre de préemption n'incluait que des zones classées ND ou NC, c'est à dire, aux termes de l'article

R.123-18 du code de l'urbanisme respectivement celles «à protéger en raison (...) d'une part de l'existence de risques ou de nuisances, d'autre part, de la qualité des sites, des milieux naturels, de leur intérêt...» et les zones «de richesses naturelles (...) à protéger en raison notamment de la valeur agricole des terres ou de la richesse du sol ou du sous-sol». Semblable modification qui touche au principe d'autonomie des collectivités locales les unes par rapport aux autres, ne peut être envisagée dans le seul cadre du Conservatoire du littoral.

En l'état actuel des choses, et en tout état de cause, deux mesures peuvent améliorer l'efficacité du mécanisme de préemption du Conservatoire :

* doter le Conservatoire d'un droit de préemption propre dans les zones naturelles de son domaine de compétence, lorsque le département n'y a pas instauré de périmètre de préemption au titre des ENS. De même que la loi reconnaît aux SAFER un droit de préemption à raison de la nature des terrains objets de la transaction, elle devrait accorder au Conservatoire un droit propre de préemption dans les espaces naturels non inclus dans le périmètre de préemption délimité par le département au titre des ENS. En pratique, ce droit s'appliquerait aux zones classées ND par les documents d'urbanisme. Eventuellement, ce droit pourrait aussi s'appliquer, sous réserve d'une coordination avec le droit consenti aux SAFER, aux zones classées NC, c'est-à-dire définies par l'article R 123-18 comme zones à vocation agricole (cf. supra). A l'intérieur du périmètre des ENS délimité par le département, le Conservatoire continuerait d'intervenir en second rang.

* le Conservatoire devrait également pouvoir demandeur aux SAFER de préempter à son profit. L'article L 143-2 du code rural fixe huit objectifs en vertu desquels les SAFER peuvent exercer leur droit de préemption. Parmi ces objectifs figure la mise en valeur et la protection de la forêt ou des paysages. Le décret d'application de cet article (R. 143-1 du code rural), qui permet aux directeurs des parcs régionaux ou nationaux de demander aux SAFER de préempter pour eux, n'a pas ouvert la même possibilité au directeur du Conservatoire. Cette erreur peut et doit être rattrapée sans tarder.

La combinaison de ces deux nouveaux dispositifs permettrait de répondre à une grande partie des difficultés rencontrées jusqu'à présent, tout en préservant la pluralité des usages des espaces littoraux. Le renouvellement des conventions liant le Conservatoire aux SAFER assurerait la bonne coordination de l'intervention de ces deux acteurs.

- Une deuxième catégorie d'améliorations dépasse le cas du seul Conservatoire.

Toutes les personnes publiques qui bénéficient d'un droit de préemption voient un nombre croissant de mutations leur échapper. La transmission à titre onéreux de biens à travers des parts de société civile immobilière (SCI) ou d'indivisions ou par la passation de baux emphytéotiques semble de plus en plus fréquemment utilisée dans

ce but. Cette évolution préoccupante, qui affecte non seulement les ENS mais également l'exercice du droit de préemption urbain (DPU) et au titre des ZAD, mérite une réflexion approfondie des pouvoirs publics sur le bien-fondé de maintenir la règle selon laquelle le droit de préemption ne peut s'exercer à l'occasion d'aucune de ces deux formes de mutation.

Par ailleurs, s'agissant spécifiquement du droit de préemption au titre des ENS, deux restrictions sont d'autant plus injustifiées qu'elles ont été levées par la loi du 13 décembre 2000, solidarité et renouveau urbain, pour le DPU et les ZAD :

* il s'agit en premier lieu des adjudications forcées, par voie judiciaire, sur lesquelles l'article L 213-1 du code de l'urbanisme autorise désormais la préemption au titre du DPU et des ZAD. Comme pour l'article L 213-1, il suffirait de supprimer dans le troisième alinéa de l'article L 142-3 relatif aux ENS le terme «volontaire».

* en second lieu, la préemption partielle d'un bien, lorsqu'une partie seulement en est située dans le périmètre de préemption, est désormais possible pour le DPU, les ZAD et les périmètres provisoires en vertu d'un article L 213-2-1 introduit dans le code de l'urbanisme par la loi SRU. L'expérience du Conservatoire met en lumière à quel point cette possibilité serait utile pour protéger la partie naturelle d'un bien de grande ampleur. S'il s'avérait préférable d'étendre cette possibilité au seul Conservatoire sans l'appliquer à toutes les personnes publiques exerçant un droit de préemption au titre des ENS, un article L 142-3-1 pourrait être créé dans le code de l'urbanisme afin de réunir les dispositions spécifiques au droit de préemption exercé par le Conservatoire : d'une part son droit de préemption propre en l'absence de périmètre délimité par le département ; d'autre part, la possibilité pour lui de réaliser, dans son périmètre propre ou celui départemental des ENS, une préemption partielle. Sur ce dernier point, la rédaction pourrait s'inspirer de l'article L 213-2-1 du code de l'urbanisme et permettre que, lorsque la réalisation des objectifs fixés à l'article L 322-1 du code de l'environnement le justifie, le Conservatoire peut exercer son droit de préemption pour acquérir la fraction d'une unité foncière comprise à l'intérieur d'une partie commune soumise au droit de préemption au titre des espaces naturels sensibles ou à son droit de préemption propre. Dans ce cas, le propriétaire peut exiger que le titulaire du droit de préemption se porte acquéreur de l'ensemble de l'unité foncière, cette disposition, reprise de l'article L 213-2-1 garantissant le respect du droit de propriété.

En résumé, l'amélioration des conditions d'acquisition du Conservatoire passe :

1 - par un aménagement de son droit de préemption :

- en créant un droit de préemption propre du Conservatoire dans les espaces

naturels littoraux lorsque le département n'y a pas instauré de périmètre de préemption au titre des ENS ;

- en permettant au Conservatoire de demander aux SAFER de préempter pour la protection d'un espace relevant de son champ d'intervention ;

- en étendant au Conservatoire les possibilités accordées par la loi SRU de préempter en cas d'adjudication judiciaire et de réaliser la préemption partielle d'un bien lorsqu'une partie seulement est située dans un périmètre de préemption ;

- en confirmant la possibilité de constituer des ZAD environnementales et en adaptant si besoin la procédure correspondante.

2 - par la remise en cause de la règle selon laquelle il est impossible de préempter des parts de SCI, des parts d'indivisions ou des baux emphytéotiques.

1.2.2. Des modalités de maîtrise foncière complémentaires doivent être favorisées

L'acquisition à titre onéreux occupe une place prépondérante dans les moyens d'intervention du Conservatoire : elle est la raison même de sa création. Mais pour le plein accomplissement de sa mission de protection du littoral, le Conservatoire doit être doté d'outils additionnels, dont le rôle sera certes plus ponctuel que celui de l'acquisition mais qui contribueront néanmoins utilement à former une palette d'outils. Sur les 62 000 hectares qui constituent actuellement le patrimoine du Conservatoire, 8000 hectares lui ont été affectés ou remis en dotation par l'Etat, dont un quart à titre payant. Un millier d'hectares lui ont été donnés ou légués. Au total, c'est près de 15% du patrimoine du Conservatoire qui a été constitué par un autre mode que l'acquisition à titre onéreux.

Les propositions qui suivent visent à la fois à faciliter l'accroissement du patrimoine du Conservatoire par d'autres voies que l'achat et à trouver de nouveaux substituts à la propriété.

Favoriser les dons immobiliers des entreprises et des particuliers

Plusieurs mesures pourraient être envisagées pour encourager les apports immobiliers des personnes physiques ou morales.

- Le mécanisme du paiement en dation est ouvert par l'article 1716 bis du code général des impôts au profit du Conservatoire qui, par analogie entre patrimoine culturel et patrimoine naturel, peut recevoir des immeubles situés dans sa zone d'intervention lorsque leur situation et l'intérêt écologique ou paysager justifient leur conservation à l'état naturel. La dation en paiement a des effets relativement limités sur l'accroissement du patrimoine du Conservatoire. Elle a toutefois deux effets particulièrement positifs. Le premier est de créer une occasion de plus pour les particuliers de proposer leurs propriétés au Conservatoire, plutôt que de les mettre en vente ou de les morceler. Le second tient au fait que la dation étant effectuée sur la base de l'évaluation domaniale, toute démarche spéculative est exclue.

Un décret du 31 octobre 1996 précise les conditions dans lesquelles sont réalisées ces datations. Ce dispositif s'avère relativement lourd et source de délais importants, qui peuvent décourager les personnes intéressées et qui laissent des terrains non gérés pendant plusieurs années. Les améliorations procédurales à apporter ne tiennent pas tant aux textes, même si le dispositif prévu par le décret de 1996 est complexe qu'aux pratiques entre les administrations impliquées dans cette procédure. Les années récentes ont vu la mise en place du dispositif. Il faut espérer qu'avec son rodage la procédure puisse aboutir dans des délais plus courts.

Le champ d'application du paiement par dation de terrain est limité par l'article 1716 bis du code général des impôts à l'acquittement des droits de mutation à titre gratuit, du droit de partage et de l'impôt de solidarité sur la fortune. Or une partie non négligeable du patrimoine foncier littoral est actuellement détenue par des groupes industriels et commerciaux. Dans certains cas, ce patrimoine n'est plus «productif» et les entreprises pourraient être intéressées à alléger leur dette fiscale par le don de telles immobilisations.

Il serait donc particulièrement intéressant que la remise d'immeubles au profit du Conservatoire soit étendue pour permettre d'acquitter par dation tous les impôts d'Etat dus par les particuliers et les entreprises, et notamment l'impôt sur le revenu et l'impôt sur les sociétés.

- Le Conservatoire devrait en outre mener une politique plus dynamique de mobilisation des dons et legs de terrains par des particuliers et des fondations.

Faciliter les affectations et les transferts d'immeubles du domaine de l'Etat

Jusqu'à présent, le Conservatoire peut, d'une part se voir affecter des biens du domaine privé de l'Etat, en vertu de l'article L 322-6 du code de l'environnement, d'autre part se voir confier pour une durée déterminée des biens du domaine public de l'Etat, en vertu de l'article L 51-1 du code du domaine de l'Etat. L'engagement de l'Etat en faveur de la poursuite de l'action du Conservatoire passe aujourd'hui en premier lieu par une mise en cohérence de sa stratégie foncière quant à la gestion d'ensemble de son domaine naturel, public et privé.

- S'agissant du domaine privé de l'Etat, le gouvernement a depuis longtemps et à maintes reprises insisté sur l'importance du rôle du Conservatoire et sa vocation à être affectataire à titre gratuit d'immeubles de ce domaine. Si l'on exclut le cas spécifique de la Guyane, qui représente 40% des affectations à titre gratuit de l'Etat, le bilan de la mise en œuvre de cet objectif est à ce jour mitigé. La plupart des départements ministériels ont procédé, et continuent régulièrement de le faire, à des affectations à titre gratuit, au profit du Conservatoire, de terrains dont ils n'ont plus l'usage et qui ont vocation à être protégés. Certains organismes comme les ports autonomes commencent à le faire, par exemple sur l'estuaire de la Loire.

Il est cependant paradoxal que le ministère chargé de l'environnement n'ait lui-même pas transféré de façon plus systématique à l'établissement les vastes territoires naturels qui lui sont encore affectés dans les cantons côtiers.

Le ministère de la défense fait payer au Conservatoire les terrains militaires qu'il n'utilise plus et les lui affecte, s'appuyant sur une rédaction ambiguë de l'article

L 322-6 du code de l'environnement et sur les lois de programmation militaire. 40 affectations sont en cours d'instruction pour un montant près de 25 MF, soit 20% du budget annuel de l'établissement. Ce transfert de crédits publics du budget du ministère de l'environnement à celui du ministère de la défense est difficilement justifiable. Des dispositions devraient être prises pour y mettre fin et appliquer le principe législatif d'affectation à titre gratuit au Conservatoire des immeubles dépendant du domaine privé de l'Etat. Le parlementaire en mission a saisi de cette question le ministre de la défense.

- S'agissant du domaine public, les dispositions législatives sont actuellement trop restrictives. D'une part, les biens du domaine public, en particulier maritime, ne peuvent être affectés au Conservatoire, ce qui est préjudiciable, dans certains cas, à la mise en œuvre d'un aménagement et d'une gestion cohérente entre des espaces terrestres et maritimes qui présentent une unité écologique. D'autre part, les «conventions de gestion» de l'article L 51-1 du code du domaine de l'Etat, qui confient au Conservatoire une partie des responsabilités sur une dépendance du domaine public, ont une durée limitée à dix-huit ans, ce qui est insuffisant au regard des nécessités d'une protection naturelle durable, et ne permettent pas au Conservatoire de concéder des droits sur les terrains qui lui sont ainsi confiés. Elles contribuent en outre à la confusion sémantique, en parlant de «convention de gestion» au bénéfice d'un organisme qui, par construction, ne gère pas.

En pratique, il n'est pas proposé que le Conservatoire devienne affectataire de manière systématique de tout le domaine public maritime naturel : les responsabilités et les charges d'entretien et de police des plages, des eaux, et des divers usages seraient excessivement lourdes au regard des moyens du Conservatoire. L'affectation ne doit intervenir qu'au cas par cas, lorsque les espaces du domaine public maritime ont vocation à une protection naturelle durable ou présentent une continuité et une unité écologique avec ceux du Conservatoire. Divers cas significatifs ont été recensés : îlots du DPM comme l'Ile aux oiseaux en Gironde ou le sillon de Talbert dans les Côtes d'Armor ; espaces particulièrement fragiles ou vulnérables jouxtant des sites du Conservatoire telle la côte rocheuse de la Côte basque limitrophe du domaine d'Abbadia ; espaces servant à la circulation des personnes comme les cordons de galets à La Hague, l'accès à la plage par les falaises de la Pointe du Hoc ; espaces formant une unité écologique avec ceux du Conservatoire comme dans l'estuaire de la Seine, les marais de Séné ou les lais et relais de Keremma dans le nord Finistère.

Pour favoriser cette extension, il est proposé :

* de permettre l'affectation au Conservatoire d'immeubles terrestres du domaine public de l'Etat. L'article L 322-6 du code de l'environnement deviendrait ainsi «Le Conservatoire national du littoral et des rivages lacustres peut être affectataire, à titre gratuit, d'immeubles dépendant du domaine privé ou public de l'Etat. (...)».

* de faciliter les attributions d'immeubles du domaine public de l'Etat pour une durée longue, selon des modalités adaptées à l'action du Conservatoire. Une telle mesure serait particulièrement destinée aux terrains submergés du domaine public naturel, maritime et éventuellement fluvial. Elle aurait pour objet de confier au Conservatoire, par convention d'une durée d'au moins trente ans, renouvelable par décision expresse, la responsabilité de fixer les orientations d'aménagement et de gestion de ces espaces et d'en réguler les usages en vue de leur protection. La convention conférerait au Conservatoire le droit d'accorder des autorisations d'occupation temporaire non constitutives de droit réel et d'encaisser les produits de l'immeuble à son profit, le cas échéant en les reversant au gestionnaire. Pour éviter les confusions de termes, ces conventions pourraient être dénommées «conventions d'attribution». Les terrains ainsi reçus seraient assimilés au patrimoine du Conservatoire pour leur gestion, exercée en vertu de la loi par d'autres personnes morales.

Afin de consacrer la spécificité du dispositif destiné au Conservatoire, il est proposé, après consultation des services concernés, que soit inséré dans le code du domaine de l'Etat un article nouveau, L 51-2 spécifique au Conservatoire et prévoyant que, pour la réalisation des objectifs fixés à l'article L 322-1 du code de l'environnement, le Conservatoire peut se voir attribuer des terrains appartenant au domaine public de l'Etat par une convention d'attribution qui pourra l'habiliter à accorder des autorisations d'occupation temporaire, à encaisser les produits éventuels et à en supporter les charges. Le décret d'application pourra utilement s'inspirer de celui du 20 août 1991 relatif à l'établissement public Voies Navigables de France qui fixe les modalités de recouvrement des produits domaniaux et diverses recettes et dont l'article 16 prévoit que les droits de pêche et de chasse sur les terrains confiés à cet établissement sont exploités «dans les conditions habituelles par l'Etat qui en reverse les produits à l'établissement public».

De nouvelles formes de partenariat avec les propriétaires privés restent à inventer

Le recours à des modes d'intervention alternatifs à l'acquisition peut s'avérer intéressant lorsque des propriétaires privés souhaitent protéger et gérer de façon satisfaisante les espaces naturels fragiles ou remarquables qu'ils possèdent dans les zones littorales. Des garanties doivent alors être trouvées pour maintenir cette protection dans le temps, pour assurer sa cohérence avec la gestion des espaces limitrophes, et pour la concilier avec la demande d'ouverture du public.

L'état actuel du droit, en particulier les règles relatives aux servitudes, ne permettent pas de répondre de manière satisfaisante à cette situation et à ces objectifs.

Mais la réflexion mérite d'être prolongée pour trouver des modalités innovantes de relations conventionnelles entre les propriétaires privés et le

Conservatoire ou toute autre personne morale chargée de la protection d'un espace sensible. Ces nouvelles formes seraient en effet surtout adaptées à la protection des zones naturelles intérieures et pourraient être instituées au profit des collectivités locales, des parcs nationaux ou régionaux en particulier.

Ces modalités devront réaliser un équilibre entre deux tendances contradictoires qui s'observent : d'une part la réduction des atteintes légalement admises au droit des personnes et des biens, en particulier par la jurisprudence de la Cour de justice des Communautés européennes ; d'autre part le développement de nouvelles formes d'intervention publique dans le domaine de l'environnement fondées sur le partenariat et l'engagement volontaire à respecter des objectifs communs.

Le Conservatoire pourrait alors conclure une nouvelle génération de conventions avec les propriétaires privés d'espaces naturels littoraux. Un fondement législatif serait nécessaire puisque des règles du code civil relatives aux droits des personnes et des biens seraient modifiées. Les nouvelles «servitudes conventionnelles» ainsi instituées ne le seraient en effet pas au profit d'un terrain mais d'une personne morale.

Les obligations imposées aux propriétaires par ces conventions pourraient être de respecter les objectifs généraux de protection assignés par la loi au Conservatoire et les prescriptions particulières énoncées dans le plan de gestion du site ; d'informer le Conservatoire de tout fait ou acte de nature à affecter la protection du site ; de le laisser procéder à des missions de suivi et de contrôle ; d'accepter un accès maîtrisé du site au public.

En contrepartie, les propriétaires acceptant ces obligations auraient pour avantages de conserver la jouissance des lieux, le Conservatoire ne faisant pas usage de son droit de préemption ou d'expropriation. Il serait également nécessaire de prévoir, outre la prise en charge du coût d'élaboration du plan de gestion par le Conservatoire, des contreparties financières à l'accomplissement des obligations. Deux formes principales sont envisageables : une subvention d'entretien, comme l'article L 130-5 du code de l'urbanisme autorise le Conservatoire à en verser aux propriétaires de bois, parcs et espaces naturels qui acceptent par convention l'ouverture au public de ces espaces ; une déduction fiscale pour des dépenses liées à l'aménagement et à la gestion d'un espace naturel, comme la législation sur les monuments historiques le permet pour les dépenses de mêmes natures réalisées sur des bâtiments.

Dans l'attente de l'évolution qui permettra l'institution de cette nouvelle génération de relations conventionnelles, une modification de moindre envergure pourrait être réalisée. Elle consisterait à ouvrir explicitement le champ des servitudes conventionnelles à la limitation de certains usages, en particulier la chasse, la pêche, le type de cultures.

Enfin, d'autres formes de relations entre le Conservatoire et les propriétaires

privés pourraient être mises en œuvre sans modification majeure des textes : l'octroi d'autorisation d'occupation temporaire de longue durée en échange de l'entretien du site ; l'acquisition par le Conservatoire de la seule nue-propriété d'un terrain en laissant au propriétaire l'usufruit et le droit de le transmettre à ses héritiers. Ces deux formes seraient particulièrement adaptées aux terrains bâtis.

Au-delà de la faisabilité juridique de ces nouvelles formes de relations avec les propriétaires privés, la question du régime de sanction doit être examinée. Il faut en effet trouver un mécanisme efficace pour assurer le respect des obligations souscrites par le propriétaire. Si les sanctions prévues sont trop légères ou si lourdes qu'elles s'avèrent en pratique inutilisables, le risque de dérives est important. Il faut également garder présent à l'esprit que ces formes nouvelles ne sont intéressantes que si leur coût global, y compris celui de leur contrôle, reste moins onéreux à long terme que l'acquisition.

En résumé, les modalités additionnelles de maîtrise foncière suivantes doivent être développées :

- permettre la dation d'espaces naturels pour l'acquittement de tous les impôts d'Etat ;**
- favoriser les dons et les legs ;**
- permettre l'affectation au Conservatoire de biens du domaine public de l'Etat;**
- créer un dispositif d'attribution trentenaire de biens du domaine public de l'Etat au Conservatoire ;**
- faciliter l'affectation du domaine privé de l'Etat ;**
- examiner la faisabilité de nouvelles formes de partenariat entre les propriétaires privés d'espaces naturels et le Conservatoire ou les autres personnes morales chargées de la protection d'un espace sensible.**

1.3. Un outil de rayonnement communautaire et international dont l'action doit être restructurée

Le Conservatoire a une double expérience d'opérateur foncier et de propriétaire d'espaces naturels reconnue en Europe et dans les pays tiers. Il est de plus en plus sollicité par les acteurs publics d'aménagement du littoral et au sein des différents réseaux d'experts internationaux. Il a donc fortement développé ses activités à l'étranger ces dernières années, au sein ou hors du cadre communautaire. Cet essor, réalisé selon des modalités empiriques, rencontre aujourd'hui ses limites. La poursuite de cette activité importante pour le Conservatoire exige une restructuration.

1.3.1. Un acteur majeur de l'action communautaire

La notion de patrimoine européen valorisant des actifs communs se développe depuis quelques années sous l'effet combiné de deux évolutions.

En premier lieu, la protection des espaces naturels européens fait l'objet d'un nombre croissant d'actions communautaires. L'une des plus célèbre est le programme Natura 2000 pour la conservation des habitats naturels et de la faune et de la flore sauvages. La constitution, au sein du réseau Natura 2000, d'un réseau spécifique aux sites côtiers pourrait être suggérée comme une avancée intéressante.

En second lieu, l'action foncière est désormais analysée dans la plupart des régions européennes comme un complément nécessaire à la démarche réglementaire et spécialement adaptée aux espaces très convoités comme les zones côtières. Le Conservatoire a ainsi bénéficié d'aides financières au titre de divers programmes communautaires pour protéger ses sites.

L'expérience du Conservatoire lui permet de jouer un rôle actif dans la constitution d'un patrimoine commun européen. Il a ainsi participé en zone méditerranéenne avec le World Wild Found Italie, le gouvernement des Baléares et la Fondation Territoires et Paysages pour la Catalogne, à la création d'un «registre vert» recensant 90 000 hectares, première étape vers la constitution d'un registre du patrimoine naturel européen.

Le Conservatoire a été également pionnier pour la création d'un certain nombre de réseaux constitués entre les différents organismes publics et privés en charge de protection d'espaces naturels, en particulier Eurosite. Cette association d'organismes de gestion d'espaces naturels a été créée à partir d'une initiative conjointe de la France, des Pays-Bas, du Royaume-Uni et de l'Espagne. Le Conservatoire joue depuis l'origine un rôle central dans cette structure légère fonctionnant en réseaux et n'assurant pas d'activité opérationnelle. Il y valorise l'expérience française et bénéficie de celles acquises dans des

pays où les traditions de protection sont anciennes et particulièrement reconnues, comme le Royaume-Uni et les Pays-bas.

Le Conservatoire est régulièrement sollicité par la Commission européenne pour formuler des propositions en matière d'aménagement intégré des zones côtières notamment dans le cadre de programmes LIFE. Ce rôle sera amplifié avec l'élargissement de l'Union européenne, les littoraux des pays candidats à l'adhésion, encore très riches d'un point de vue environnemental, étant soumis à des pressions de plus en plus fortes.

1.3.2. Un outil de rayonnement international et de promotion d'un savoir-faire

L'acuité des problèmes touchant à la protection du littoral conduit de nombreux pays à adresser à la France des demandes de coopération. Le Conservatoire est alors sollicité.

Les missions de coopération

Le Conservatoire du littoral appuie le gouvernement pour l'application des conventions internationales concernant la protection du littoral, en particulier la convention sur la diversité biologique et celle de Ramsar. Il participe aux différentes instances et réseaux constitués dans le cadre européen et méditerranéen. Il accueille les délégations étrangères et leur présente la politique française de conservation des espaces naturels.

Le Conservatoire est particulièrement actif au sein de l'Union mondiale pour la nature (UICN) qui rassemble des Etats, des organismes public et un large éventail d'organisations non-gouvernementales répartis dans 140 pays.

Les missions d'expertise

De nombreux pays étrangers, notamment en développement, bénéficient de moyens de financements importants apportés par les organisations internationales pour lesquelles l'environnement en général, et la protection du littoral en particulier, constituent des axes prioritaires. L'expertise du Conservatoire est fréquemment sollicitée.

Le Conservatoire a ainsi participé à des projets de gestion intégrée de zones côtières dans la région euro-méditerranéenne. Il a assuré la fonction d'opérateur pour le programme MedWetCoast, financé par l'Union européenne et le Fonds d'environnement mondial, concernant l'Albanie, l'Égypte, le Liban, le Maroc, la Tunisie et l'Autorité Palestinienne. Le Conservatoire travaille également en Croatie, en Libye, en Algérie et à Malte. Il achève un programme LIFE préparatoire au lancement d'une politique foncière dans les pays riverains de l'Union européenne : Espagne, Italie, Grèce et Portugal. Cette étude montre notamment le coût relativement limité d'une politique foncière active.

Dans les autres régions du monde, le Conservatoire a contribué en tant qu'expert

aux projets des parcs nationaux du Banc d'Arguin et du Diawling en Mauritanie. Il a contribué à la création d'un conservatoire du littoral en Côte d'Ivoire.

Le Conservatoire a toujours agi à l'étranger à la demande expresse des ministères concernés, soucieux de développer la présence française sur ces secteurs en expansion rapide et qui ont fourni les moyens financiers nécessaires. Mais l'organisation de l'établissement public n'est pas adaptée pour répondre pleinement à ces enjeux.

1.3.3. Une mission qui doit être renforcée et réorganisée

Les difficultés de l'action internationale

La réalisation de la mission internationale du Conservatoire rencontre actuellement un certain nombre de difficultés.

La première tient à ce que cette mission n'est pas explicitement prévue par les textes relatifs au Conservatoire. Seul un courrier du ministre de l'aménagement du territoire et de l'environnement du 9 juin 1999 a confirmé le bien-fondé d'une activité internationale du Conservatoire.

La seconde est le déséquilibre entre les demandes adressées au Conservatoire et la faiblesse des moyens humains dont il dispose en temps et en capacité d'expertise. Le rôle de délégué «international» est assuré par un délégué régional du Conservatoire en plus de ses missions nationales. La cellule «Méditerranée» ne compte que deux agents, son responsable étant lui-même mis à disposition, et se finance grâce aux ressources affectées provenant des projets qu'elle a développés.

Enfin, le statut d'établissement public administratif du Conservatoire et les exigences corrélatives de la comptabilité publique sont à l'origine d'importantes contraintes pour les actions internationales et notamment pour la mobilisation de financements internationaux. Le Conservatoire est également confronté à des difficultés administratives pour s'associer à des partenaires publics, privés et associatifs susceptibles de s'impliquer dans ces initiatives.

Les solutions qui peuvent être apportées

Ni les rivages ni les menaces dont ils font l'objet n'ont de frontière. La vocation du Conservatoire à être un outil efficace de protection du littoral impose la poursuite de ses actions internationales en faveur de la promotion d'une protection active.

La coopération internationale doit être inscrite parmi les missions du Conservatoire définies par l'article L 322-1 du code de l'environnement. L'exercice de cette mission devra donner lieu à des décisions du conseil d'administration et bénéficier de moyens spécifiques.

Le Conservatoire devra être autorisé à accorder des subventions aux organismes français ou internationaux concourant à cette mission.

Cette fonction devra bien sûr être définie en cohérence avec les missions assurées par les autres acteurs de la coopération internationale dans le domaine de l'environnement, en particulier les ministères de l'environnement et des affaires étrangères, l'Office national des forêts, l'Agence française de développement, Atelier technique des espaces naturels.

La mission de coopération internationale doit bénéficier d'un renforcement des moyens humains et budgétaires permettant la constitution d'une véritable délégation internationale, structure légère mais supervisée par un délégué à plein temps, susceptible de mobiliser les personnes ressources au sein du Conservatoire comme auprès de ses différents partenaires.

L'activité d'expertise à l'étranger devrait être filialisée. Pour la réalisation dans les meilleures conditions des missions qui génèrent une rétribution financière, la création d'une structure spécifique, dotée de la personnalité morale et dédiée à ces actions serait souhaitable. Cette structure serait financée par la rémunération de ses prestations. Elle permettrait d'associer des partenaires publics ou privés qui sont souvent demandeurs, pour répondre aux appels d'offres internationaux.

Deux formes sont envisageables. Un groupement d'intérêt public (GIP) pourrait associer le Conservatoire, le ministère des affaires étrangères et celui de l'environnement s'ils y sont intéressés. Sinon, une société anonyme filiale du Conservatoire pourrait être créée et placée sous le contrôle de l'établissement public en s'inspirant de la société anonyme IGN France internationale, filiale pour les activités «commerciales» à l'étranger de l'Institut géographique national (IGN) qui est, comme le Conservatoire, un établissement public administratif d'Etat.

En résumé, pour la poursuite et le renforcement des activités internationales du Conservatoire, il est proposé :

- d'inscrire cette activité parmi les missions du Conservatoire ;**
- de renforcer les moyens de la coopération internationale ;**
- de filialiser les activités d'expertise internationale rémunérées.**

2 - MIEUX VALORISER LES TERRAINS DU CONSERVATOIRE GRACE A UN PARTENARIAT RENOVE

Le Conservatoire a pleinement assuré la mission d'acquisition foncière que la loi lui a confiée et il est aujourd'hui à la tête d'un important domaine propre. L'acquisition n'est toutefois que la première étape de la protection et de la mise en valeur d'un terrain. La loi a ainsi elle-même prévu que «la gestion» des terrains doit être confiée à des personnes morales de droit public ou de droit privé à but non lucratif. Ce terme de «gestion» recouvre en pratique les fonctions d'entretien courant, de surveillance et, le cas échéant, d'accueil du public, assurées sur les terrains par les gardes agissant pour le Conservatoire mais employés par les gestionnaires.

Après avoir acquis un terrain et lui avoir trouvé un gestionnaire, le Conservatoire n'a pas exercé toutes ses responsabilités de propriétaire. Il lui revient en effet, à ce titre, d'assurer la réalisation des aménagements nécessaires avant que la gestion soit possible. Des investissements importants financièrement et lourds à suivre administrativement sont parfois nécessaires pour remettre en état naturel, réhabiliter ou réaliser les aménagements nécessaires à l'accueil du public sur un site. La définition et le suivi de la politique de gestion menée par plusieurs centaines de gestionnaires sur les 465 sites du Conservatoire imposent également à celui-ci des charges significatives.

Faute de moyens financiers, humains et logistiques suffisants pour assumer toutes les charges qui lui incombent en tant que propriétaire, le Conservatoire a progressivement mis en place, avec l'aide des collectivités locales, un dispositif qui se révèle hétérogène et fragile. La Cour des comptes a en effet souligné, dans son dernier contrôle, l'incompatibilité entre le partenariat mis en place pour assurer l'aménagement et la gestion des sites et les principes qui gouvernent la commande publique.

Aux contraintes imposées par ces principes, il faut ajouter celles liées au régime domanial des propriétés du Conservatoire qui conditionnent la nature juridique des relations entre l'établissement public et les gestionnaires ou usagers de ses terrains ainsi que les sanctions applicables aux contrevenants. Le caractère de domaine public des biens classés dans le «domaine propre» du Conservatoire n'est pas expressément affirmé par la loi de 1975. Une clarification ainsi que certains aménagements au régime de la domanialité publique sont aujourd'hui nécessaires.

Le bilan des constats opérés fait ressortir que le système mis en place en 1975 pour la gestion courante des sites exige d'être consolidé et mieux adapté à la diversité des terrains mais ne requiert pas de changement radical. En revanche, les conditions d'exercice des responsabilités du propriétaire constituent un maillon faible et appellent une réforme d'envergure.

2.1. La gestion doit être consolidée et mieux adaptée à la diversité des sites.

2.1.1. Le système de gestion créé par la loi de 1975 est confronté à des difficultés

Le régime issu de la loi et de son décret d'application

Le choix opéré en 1975 de confier à d'autres personnes morales que le Conservatoire la gestion de ses terrains reposait sur deux convictions : le Conservatoire doit rester un établissement léger ; les sites doivent être gérés en privilégiant la proximité afin que les élus locaux et les citoyens se sentent pleinement concernés par la protection des espaces naturels.

L'article L 322-9 du code de l'environnement, reprenant la loi du 10 juillet 1975, fixe donc que «la gestion des immeubles dont le Conservatoire (...) est propriétaire ou affectataire est réalisée par voie de conventions avec les collectivités locales ou leurs groupements, les établissements publics ou les fondations et associations spécialement agréées à cet effet ou les exploitants agricoles. Ces conventions prévoient expressément l'usage à donner aux terrains, cet usage devant obligatoirement contribuer à la réalisation des objectifs définis à l'article L 322-1.» L'article L 322-10 ajoute que «La gestion de ces droits immobiliers est confiée par priorité, si elles le demandent, aux collectivités locales sur le territoire desquelles ils sont situés». La liste des gestionnaires est ainsi clairement arrêtée. Si les collectivités locales sont prioritaires devant les autres catégories de gestionnaires, aucune différence n'est posée par la loi entre les communes et les autres collectivités locales.

Aucune précision n'est donnée sur la nature des «conventions», qui sont désignées en pratique sous les termes de «conventions de gestion». Le décret pris pour l'application de la loi, codifié aux articles R 243-1 à R 243-33 du code rural, a de façon aussi surprenante qu'embarrassante énoncé que «La gestion des immeubles dont l'établissement public est propriétaire ou affectataire est réalisée dans les conditions prévues aux articles L 243-9 et L 243-10" - devenus L 322-9 et L 322-10 du code de l'environnement. Ni la nature juridique, ni les modalités de passation, ni la portée de ces conventions ne sont définies.

Il est seulement prévu par l'article R 243-19 du code rural que le conseil d'administration du Conservatoire «approuve les conventions de gestion» et par l'article R 243-28 que les conseils de rivages «sont consultés sur les conventions types de gestion des immeubles incorporés dans le domaine propre».

Le dispositif mis au point par le Conservatoire

Les imprécisions réglementaires ont laissé une certaine latitude au Conservatoire pour mettre au point un système conventionnel avec les différents partenaires susceptibles d'assurer la gestion de ses terrains. Deux niveaux de conventions existent. La loi a prévu que la gestion est confiée par convention à des catégories limitativement énumérées de personnes physiques et morales. Ces conventions de gestion, signées entre le Conservatoire et le gestionnaire, fixent les obligations de chaque partie et les principales règles de la gestion : les conditions d'entretien, d'accueil du public, de recouvrement des recettes le cas échéant, etc. Elles constituent un premier niveau souvent complété par des conventions d'usage, signées entre le Conservatoire, le gestionnaire de premier niveau et un usager ou un groupe d'usagers. Ces conventions d'usage déterminent les conditions et les modalités selon lesquelles les terrains peuvent être utilisés.

Des conventions-types ont été approuvées par le conseil d'administration. Elles fixent un cadre à la gestion et à des usages aussi divers que l'agriculture, l'escalade, les autorisations de passage pour les cyclistes ou les réseaux, les installations de ruches, etc. Un modèle consolidé, applicable à toutes les conventions de gestion a récemment été approuvé pour intégrer les dispositions propres aux terrains agricoles ou comportant un bâtiment.

La convention de gestion est normalement précédée et accompagnée - mais parfois suivie - d'un «plan de gestion» qui est élaboré, sous la responsabilité du Conservatoire, à partir d'un bilan écologique du site. Le plan définit les caractéristiques physiques du site, fixe les objectifs et les contraintes de la gestion. Il prévoit les conditions d'ouverture au public et les usages possibles ou interdits.

Actuellement, un tiers des 465 sites du Conservatoire n'est pas couvert par une convention de gestion et la moitié n'a pas fait l'objet d'un plan de gestion. Les difficultés qui expliquent cette situation sont pour certaines communes aux conventions et aux plans de gestion. La première tient à l'insuffisance des moyens humains pour que le rythme d'élaboration, de négociation et de mise en place des plans et des conventions de gestion puisse suivre celui des acquisitions. Les agents du Conservatoire ont d'autant plus de mal à faire face à cette tâche que les conventions doivent être renégociées périodiquement et que le nombre de nouveaux sites augmente de manière régulière. La deuxième difficulté est une des conséquences du morcellement foncier et du fait qu'un site correspond en pratique à un grand nombre d'acquisitions. La mise en place d'un plan et d'une convention ne se justifie que lorsque les espaces progressivement acquis constituent une unité cohérente de gestion. S'agissant spécifiquement des conventions, il arrive qu'aucun gestionnaire ne soit trouvé lorsque les collectivités, et les communes en particulier, considèrent ne pas avoir les moyens suffisants ou lorsqu'elles s'opposent par principe à assurer cette gestion.

S'agissant des plans de gestion, deux difficultés spécifiques s'ajoutent : la faiblesse de l'offre de compétences scientifiques et techniques susceptible d'être mobilisée pour réaliser les bilans écologiques ; les règles de la commande publique qui imposent une procédure de programmation nationale et des marchés nationaux.

L'outil utile que constitue le plan de gestion gagnerait pourtant à être généralisé, à mieux prendre en compte l'ensemble des données relatives aux équilibres financiers de la gestion. Il devrait faire l'objet d'une procédure formelle de validation.

La généralisation des plans de gestion à l'ensemble des sites nécessite donc un effort considérable à court terme. Dans les sites où l'ensemble des conditions nécessaires à l'élaboration d'un plan ne sont pas réunies, notamment lorsque les terrains acquis ne constituent par encore une unité de gestion cohérente, un dispositif transitoire allégé prenant la forme d'un accord-cadre de gestion pourrait être mieux adapté.

Les collectivités locales sont très présentes dans le dispositif de gestion en cours

Deux tiers des sites, soit 308, sont couverts par l'une des 146 conventions de gestion signées par l'une des catégories de gestionnaire fixée par la loi. Avec de fortes disparités selon les régions les communes, signataires de 75 % des 146 conventions, et ainsi de 40% des 308 sites, jouent un rôle déterminant. Elles disposent de capacités très hétérogènes, ce qui explique le rôle croissant des départements et des groupements intercommunaux dans les années récentes. Les groupements de communes assurent la gestion de 20 % des sites et les départements de 33 %. Certains départements ont engagé une politique particulièrement dynamique en faveur de la gestion des sites du Conservatoire, soit directement en tant que gestionnaire pour douze d'entre eux, soit indirectement par un appui systématique aux communes gestionnaires comme dans le Finistère ou les Bouches-du-Rhône.

Seules 11% des conventions sont signées avec les autres gestionnaires fixés par la loi. Neuf associations ne sont gestionnaires en titre que de treize sites mais elles interviennent dans un nombre significatif de sites au soutien du signataire de la convention. Parmi les établissements publics, un parc national, trois parcs régionaux et le Centre national d'études spatiales (CNES) en Guyane sont signataires d'une convention de gestion. L'Office national des forêts (ONF) n'est pas à proprement parler gestionnaire de terrains du Conservatoire à ce jour mais il est cosignataire de conventions avec les communes dans une dizaine de cas, en particulier lorsque la soumission au régime forestier nécessite une coordination entre les prérogatives spécifiques de l'ONF au titre du code forestier et les responsabilités des collectivités locales en tant que gestionnaires. Enfin, deux agriculteurs sont actuellement signataires d'une convention de gestion avec le Conservatoire, mais 480 exploitants agricoles bénéficient d'une convention d'usage - ils représentent ainsi 85 % des bénéficiaires des 560 conventions d'usage en cours.

La gestion est une charge lourde inégalement assumée

L'acquisition n'est que la première étape du «cycle de vie» d'un terrain et elle n'intervient qu'une fois. Elle est le point de départ d'une gestion qui s'inscrit dans le très long terme, puisque ce terrain est devenu inaliénable, et qui doit être assurée dans des

conditions satisfaisantes, sauf à mettre en péril la raison d'être du Conservatoire.

Les sites du Conservatoire sont actuellement gérés de manière très inégale : certains ne sont jamais entretenus ni visités par leur gestionnaire, d'autres font à l'inverse l'objet d'une gestion rigoureuse, appuyée sur un plan de gestion agréé. Dans l'ensemble, la gestion ne correspond pas pleinement au degré d'exigence que l'on peut attendre d'un outil public d'intervention axé sur la protection des espaces naturels.

Ce «déficit de gestion» s'explique en grande partie par la lourdeur de la tâche et par l'inégalité des capacités techniques, humaines et financières des gestionnaires pour y faire face.

La charge financière imposée par la gestion est très significative. Selon une étude de l'association Rivages de France, qui regroupe les gestionnaires des sites du Conservatoire, les dépenses consacrées en 1998 par les gestionnaires pour la gestion des sites du Conservatoire était de l'ordre de 70 MF, soit plus de la moitié du coût des acquisitions réalisées la même année. Compte tenu de la croissance constante du patrimoine du Conservatoire, ce ratio va augmenter rapidement et on peut raisonnablement estimer que d'ici quelques années, les charges annuelles de gestion des terrains du Conservatoire dépasseront le niveau annuel du budget d'acquisition. Or il semble parfois que les gestionnaires s'engagent à entretenir un site sans avoir anticipé suffisamment les charges induites.

Le poste principal de dépenses est celui des charges de personnel qui représentent 42 MF sur 70 MF. Pour l'essentiel, il s'agit de la rémunération des cent cinquante gardes et des quatre cent emplois-jeunes qui assurent la gestion courante des sites du Conservatoire. Ces chiffres agrégés dissimulent une insuffisance globale et une inégalité dans la répartition et les niveaux de qualification.

Simultanément, des exigences croissantes sur la qualité de la gestion sont exprimées tant pour les modalités d'accueil des visiteurs que pour la valeur du suivi scientifique et de la protection. Cette dernière exigence est particulièrement forte pour les sites inclus dans le réseau Natura 2000.

Les charges de gestion ne donnent lieu à ce jour ni à une compensation systématique ni à une péréquation entre les collectivités «protectrices» et les autres, ce qui constitue un obstacle essentiel au développement des capacités locales de gestion. Le seul instrument de compensation et de péréquation qui bénéficie à certains gestionnaires vient des ressources tirées de la taxe départementale sur les espaces naturels sensibles (TDENS) que les conseils généraux peuvent instituer sur le fondement de l'article L 142-2 du code de l'urbanisme. Assise sur les constructions et autres travaux immobiliers, son produit peut être utilisé pour divers objectifs relevant de la politique départementale de protection des sites, paysages et milieux naturels. Beaucoup de départements en affectent une partie aux coûts de gestion des terrains du Conservatoire, soit directement s'ils sont gestionnaires comme dans le Nord, l'Ille-et-Vilaine et le Calvados, soit via une subvention aux communes s'ils ne le sont pas,

comme dans le Finistère et en Vendée.

Une meilleure compensation des charges de la gestion est proposée dans le chapitre 3.3. consacré aux moyens financiers.

Les difficultés pour contrôler la gestion

Le système de conventions actuellement en vigueur a pour principal atout sa flexibilité qui permet de trouver dans le partenariat des solutions adaptées aux spécificités locales.

Mais il rencontre deux difficultés principales liées d'une part aux faiblesses du dispositif de contrôle du respect des engagements conventionnels, d'autre part aux lourdeurs des modalités de contrôle des recettes.

- Certains sites génèrent en effet des recettes. Le principe de leur contribution aux coûts de gestion des sites concernés est aisément admis. Mais leurs modalités de contrôle soulèvent plusieurs difficultés.

Ces recettes ont la nature de recettes publiques. La stricte rigueur voudrait qu'elles soient perçues par un comptable public au profit du Conservatoire propriétaire, qui les redistribue aux gestionnaires. Cette procédure qui oblige à plusieurs écritures comptables est inutilement lourde, surtout si l'on songe à la part des recettes par rapport aux coûts de la gestion. Il est donc admis qu'elles puissent être directement perçues par les gestionnaires si celui-ci est doté d'un comptable public et à condition que l'ensemble des pièces et justificatifs comptables des dépenses et des produits de la gestion soient fournis au Conservatoire pour établir que les recettes ont été exclusivement consacrées à compenser des dépenses de gestion.

Cette procédure, qui s'applique aux collectivités locales gestionnaires puisqu'elles sont dotées d'un comptable public, se heurte à plusieurs difficultés. En premier lieu, le formalisme ainsi imposé est mal perçu par les gestionnaires qui consacrent des sommes beaucoup plus importantes que les quelques recettes générées par le site. En second lieu, pour être pleinement respectées ces règles supposent l'existence d'une comptabilité analytique qui est encore peu répandue dans les communes de taille modeste. Une évaluation correcte de la part des produits sur les charges nécessite en effet de recenser l'intégralité des coûts directs et indirects supportés par les services municipaux pour la gestion d'un site, ce qui rend d'autant plus difficile la fourniture des justificatifs correspondants. Enfin, l'appréciation du bilan charges / produits de la gestion ne peut être qu'approximative lorsque, comme c'est souvent le cas, les gardes affectés à l'entretien des sites du Conservatoire partagent leur temps avec d'autres sites naturels appartenant à la commune ou au département.

- Le Conservatoire ne dispose que de peu de moyens pour peser sur les conditions effectives de la gestion. Son personnel est en effet trop peu nombreux, par rapport au nombre de sites, pour assurer un suivi technique régulier. L'établissement public n'apporte pas d'aide financière au gestionnaire, ce qui le prive d'un moyen d'incitation ou de répression. Enfin, la défaillance éventuelle du gestionnaire n'est aujourd'hui ni prévue ni organisée.

Les relations entre le Conservatoire et le gestionnaire sont heureusement satisfaisantes dans la très grande majorité des cas. Mais les coûts croissants de la gestion et la pression induite par l'augmentation de la fréquentation des sites, d'une part, la multiplication du nombre de sites du développement de la charge de travail qui en résulte, d'autre part, menacent la bonne entente si des mesures de fond ne sont pas adoptées.

2.1.2 Le dispositif de gestion doit être mieux adapté à la diversité des terrains

L'analyse des conditions dans lesquelles est aujourd'hui assurée la gestion montre que des progrès doivent être réalisés, en particulier dans la définition des rapports entre le propriétaire et le gestionnaire. Mais la définition d'un cadre monolithe s'imposant de façon uniforme à tous les sites serait inadaptée à la diversité du patrimoine du Conservatoire. Des outils doivent donc être adaptés à chaque type de situation.

Des sites d'une grande diversité

Les chiffres globaux relatifs au patrimoine du Conservatoire traduisent mal la très grande diversité des sites.

Cette diversité tient bien sûr à l'étendue des rivages français, qui a conduit le Conservatoire à acquérir des sites du lagon de Mayotte aux dunes de Flandres et des rives du lac du Bourget au littoral corse. La conséquence en est une grande hétérogénéité d'écosystèmes et de paysages : dunes, marais, espaces boisés ou cultivés, etc. Mais la diversité tient aussi à la politique d'acquisition pragmatique de l'établissement public dont les sites ont une taille allant de 0,9 hectare pour le cabanon de Le Corbusier dans les Alpes-Maritimes à 5 500 hectares dans le désert des Agriate en Corse. Les 465 sites se différencient donc aussi par l'occupation de l'espace - friches, vignobles, bâtiments, etc. - et par l'intérêt touristique qu'ils suscitent, leur accessibilité et la pression qu'exercent sur eux les visiteurs.

Le cadre juridique et technique doit tenir compte de ces disparités pour en tirer profit et ainsi mieux valoriser le patrimoine du Conservatoire. Pour cela, il est utile de distinguer le cas général des conventions de gestion, adaptées à la majorité des sites, des cas particuliers dus à certains usages ou à la relative rentabilité qui peut être attendue de

certains espaces.

Le cas général des conventions de gestion

De telles conventions, élaborées conformément au modèle-type approuvé par le conseil d'administration, sont applicables aux cas les plus nombreux et constituent la forme de droit commun des relations entre le Conservatoire et ses gestionnaires.

Elles sont assimilables à un contrat administratif librement négociable lorsqu'elles sont conclues avec une personne morale de droit public ou un organisme de droit privé à but non lucratif et on pour objet l'entretien de sites qui ne donnent pas lieu à des recettes financières importantes au regard des coûts de la gestion. Ce cas correspond à celui prévu par le législateur de 1975. L'ajout ultérieur des exploitants agricoles à la liste des gestionnaires possibles a créé des conditions nouvelles qui font l'objet d'un développement spécifique.

Il n'est pas proposé de modification à la liste des catégories de personnes morales de droit public ou d'organismes à but non lucratif fixée par l'article L 322-9 ni à la priorité donnée par l'article L 322-10 du code de l'environnement aux collectivités locales. Toutefois, il faut tenir compte de la réalité : un tiers des sites acquis n'ayant pas de gestionnaire, le Conservatoire est obligé d'assurer cette tâche a minima. Aujourd'hui il le fait sans fondement légal. Cette lacune devrait être comblée non pour que le Conservatoire devienne un gestionnaire de droit commun, ce qui n'est ni possible ni souhaitable, mais pour qu'il puisse légalement procéder aux actions minimales nécessaires en l'absence de gestionnaire ou en cas de défaillance du gestionnaire désigné.

Le dispositif en vigueur pour contrôler l'imputation des recettes des sites à leur gestion est, comme il a été dit, inadapté aux modalités de gestion et aux relations entre le Conservatoire et ses gestionnaires. Aussi serait-il souhaitable qu'un dispositif de contrôle plus léger et mieux adapté soit mis en place. Il pourrait être exercé par le Conservatoire si chaque gestionnaire lui adressait un compte annuel des produits et charges par site. Cette proposition dérogeant aux règles générales en matière de recettes publiques, une disposition législative serait nécessaire pour l'autoriser, a fortiori dans les cas où le gestionnaire n'est pas une personne publique.

Le cas particulier des exploitants agricoles

Le législateur, en ajoutant par la loi du 8 janvier 1993 les exploitants agricoles à la liste des gestionnaires potentiels, a créé une situation nouvelle dont toutes les conséquences n'ont pas été alors suffisamment évaluées. Il est en effet contestable que des exploitants, qui chercheront très légitimement à développer les profits de leur activité, se voient confier par un contrat administratif non précédé d'une mise en concurrence l'ensemble des fonctions de gestionnaire.

Les cas dans lesquels, par application de cette disposition nouvelle, des exploitants agricoles ont signé une convention de gestion avec le Conservatoire sont peu nombreux. Ils correspondent à la situation où les collectivités locales ont refusé d'assurer la gestion, tandis que certains usages comme l'élevage ou la viticulture constituaient le meilleur moyen d'entretenir le milieu naturel et les paysages.

L'ajout d'une disposition permettant au Conservatoire d'assurer, par défaut, la gestion d'un terrain pour lequel aucun gestionnaire n'a été trouvé limitera l'utilité de désigner par défaut des exploitants agricoles comme gestionnaires.

Ils demeureront néanmoins des partenaires privilégiés et des acteurs essentiels de la conservation du littoral, par la signature de conventions d'usage qui s'apparentent actuellement, dans le cas général où ils ne sont pas gestionnaires, à une autorisation d'occupation temporaire. Il est souhaitable que les responsabilités qui leur seront confiées dans ce cadre, dont les grands principes seront fixés dans les conventions d'usage-type, donnent une large place à leur rôle de protection des espaces naturels, au-delà de leur strict rôle d'exploitant. La création des contrats territoriaux d'exploitation et l'évolution de la politique agricole commune ouvrent à cet égard des possibilités intéressantes.

Les conventions d'usage signées avec les agriculteurs ne font pas application du statut du fermage en raison de la vocation principale des terrains et de la nature de l'établissement. Mises au point au terme de discussions approfondies avec les organismes agricoles, elles offrent toutefois des garanties, notamment de durée, permettant aux exploitants de bénéficier de l'ensemble des aides de droit commun. Elles précisent les droits et les obligations du propriétaire et de l'exploitant en application d'un modèle défini au niveau national. Elles déterminent en particulier la nature et le mode de calcul des redevances éventuellement versées au Conservatoire, et surtout les contraintes spécifiques imposées aux modes de production agricole pour respecter les objectifs de préservation écologique et paysagère.

Les autres conventions d'usage

La possibilité pour le gestionnaire d'un site de signer, aux côtés du Conservatoire, une convention d'usage avec un tiers reste un dispositif utile et adapté à la diversité des vocations et des usages des terrains du Conservatoire, comme en témoigne le nombre élevé de conventions d'usage en vigueur.

La nature juridique de ces conventions doit cependant être clarifiée afin de déterminer notamment dans quelle mesure elles sont soumises aux règles fixées par la

Directive européenne 92/50 CEE sur les marchés publics de services. La soumission à cette directive imposerait le recours préalable systématique à une mise en concurrence qui, s'agissant des sites du Conservatoire, paraît peu justifiée.

Dans la plupart des cas en effet, le choix des usagers s'impose de lui-même ce qui rend inutile la mise en concurrence. Tel est le cas par exemple lorsqu'une association sportive locale souhaite faire usage des terrains du Conservatoire. Dans d'autres cas, la possibilité de contracter avec certains usagers déterminés - en pratique il s'agit souvent d'une association de chasseurs - a été une condition essentielle de l'acceptation locale de l'intervention du Conservatoire. De façon plus générale, la situation dans laquelle se trouve le Conservatoire, le gestionnaire et l'utilisateur paraît dans l'esprit très éloignée de la situation des prestations de services visée par la directive.

Il est donc proposé que soit défini, pour les conventions d'usage, un régime calqué sur celui prévu à l'article 30 du nouveau code des marchés publics pour certains types de services, récréatifs, culturels et sportifs notamment. Il est d'ailleurs étonnant que ce régime allégé n'ait pas été étendu aux activités relevant de la protection de la nature. Il limite les obligations pour ce type de marchés à l'envoi d'un avis d'attribution et à la définition des prestations par référence à des normes, lorsqu'elles existent. Les deux mêmes obligations pourraient être retenues pour les conventions d'usage des terrains du Conservatoire, l'obligation d'information pouvant être mise à la charge du gestionnaire et rappelée dans toutes les conventions d'usage.

Pour les conventions d'usage agricole, le principe de maintien dans les lieux de l'exploitant en place joue dans la majorité des cas. A défaut, les textes pourraient prévoir que le Conservatoire et le gestionnaire choisissent un exploitant après consultation des organisations professionnelles agricoles représentées localement, ou selon un processus de choix analogue à celui appliqué par les SAFER, et sur la base d'un cahier des charges conforme au plan de gestion.

Le cas particulier des sites pouvant générer des ressources significatives

L'aménagement et la protection de certains sites, encore rares, sont à l'origine d'une activité productive de recettes non négligeables. Les cas significatifs sont le parc de vision d'oiseaux du Marquenterre, dans la Somme, qui accueille plus de 100 000 visiteurs payants par an, et quelques monuments, jardins ou centres d'accueil touristique comme l'abbaye de Beauport, les jardins du Rayol ou la maison du marais salant à Loix en Ré.

Pour les sites de ce type, le principe selon lequel la gestion est confiée en priorité, si elles le souhaitent, aux collectivités locales ou, à défaut à des organismes privés à but non lucratif doit être maintenu. Mais la possibilité de recourir à d'autres catégories de personnes

morales ou privées aptes à mettre en valeur le site est souhaitable. Il existe en effet à ce jour un certain nombre de sites du Conservatoire qui ne trouvent pas de gestionnaires parmi ceux prévus par la loi, alors même qu'une activité source de revenus pourrait y être développée. Certaines collectivités publiques n'ont pas les moyens de financer les investissements initiaux nécessaires ou n'ont pas les capacités techniques ou les idées pour mettre en œuvre des projets originaux adaptés à des sites exceptionnels. Il est du reste normal de laisser place également dans de tels cas à l'initiative privée après mise en concurrence.

Il n'est pas attendu de cette nouvelle disposition qu'elle génère des flux de ressources considérables : à l'heure actuelle, seuls un ou deux sites sur la douzaine qui sont le support d'activités économiques significatives sont rentables par eux-mêmes, les autres ne fonctionnant que grâce aux subventions apportées par les collectivités locales ou les programmes européens. L'objectif recherché n'est donc pas financier. Il est de mettre en place les conditions d'une valorisation plus dynamique de ces sites particuliers. Il est également de favoriser la valorisation du patrimoine bâti du Conservatoire, qui est actuellement déficiente. Si le nombre de sites concernés est encore marginal, il pourrait augmenter avec les acquisitions futures et aussi par la recherche d'une mise en valeur plus ambitieuse du patrimoine existant du Conservatoire.

Les projets susceptibles de se développer, outre l'aménagement et la gestion d'un site exceptionnel donnant lieu à une contribution payante du public, sont la réhabilitation de bâtiments pour des usages lucratifs compatibles et cohérents avec l'objectif de protection du Conservatoire et respectueux de l'esprit des lieux, tels que des «hôtels nature» ou des centres pour séminaires résidentiels. La réhabilitation peut aussi être destinée à des usages d'intérêt public et social comme les centres culturels ou de réinsertion.

Dans tous les cas, un plan de gestion du site devra être élaboré à partir d'un bilan écologique et un cahier des charges devra définir précisément les obligations de protection des lieux qui s'imposent. Les aspects écologiques et environnementaux du projet doivent en effet constituer des critères déterminant dans le choix du cocontractant du Conservatoire.

Les contrats conclus pour ce type de sites relèveront du régime de la délégation de service public, ou éventuellement de la concession domaniale. Des mesures de publicité devront être conduites afin que toute personne morale ou physique répondant aux critères définis dans le cahier des charges puisse postuler. Il serait également possible de s'inspirer de l'article L 51-1 du code du domaine qui permet de «confier en gestion» ses immeubles à un tiers pour une durée n'excédant pas dix-huit ans, le bénéficiaire de la convention pouvant être autorisé à percevoir les fruits de la gestion s'il en supporte les coûts.

En pratique, deux situations pourront se présenter. Dans le cas où l'intégralité d'un site peut donner lieu à une activité rémunérée, les activités de gestion courante devront être incluses dans le cahier des charges et réalisées par le délégataire. Il serait alors inutile d'imposer la recherche préalable d'un gestionnaire. Le Conservatoire devra être habilité par la loi à procéder lui-même à ces opérations ; il signera seul avec son cocontractant la convention. L'autre cas pouvant se présenter est celui où l'immeuble susceptible de donner

lieu à une activité rémunérée n'est qu'une partie d'un site plus vaste dont la gestion est déjà assurée par une collectivité locale ou un organisme à but non lucratif. La concession ne porte alors que sur cette partie. Le gestionnaire devra alors être associé à la définition du cahier des charges et à la mise en œuvre du programme.

En résumé, afin d'améliorer les conditions de gestion des terrains du Conservatoire, il est proposé :

- 1) de faciliter les conditions d'exercice des missions du gestionnaire**
 - en permettant au Conservatoire d'assurer par défaut la gestion d'un site en l'absence ou en cas de carence d'un gestionnaire ;
 - de déterminer un régime allégé de contrôle des recettes de gestion lorsqu'elles ne couvrent qu'une part minimale des coûts de la gestion.

- 2) de confirmer la pertinence de l'outil que constitue le plan de gestion**
 - en rendant systématique son élaboration
 - en mettant en place une procédure de validation.

- 3) d'adapter le dispositif conventionnel de gestion aux caractéristiques des sites**
 - en ayant recours au modèle-type approuvé par le conseil d'administration pour les conventions de gestion applicables à la majorité des sites ;
 - en allégeant, sur le modèle de l'article 30 du nouveau code des marchés publics, les obligations de mise en concurrence préalable aux conventions d'usage ;
 - en permettant au Conservatoire d'ouvrir à d'autres gestionnaires que ceux désignés en 1975 les sites susceptibles d'accueillir une activité produisant des ressources significatives.

2.2. Les conditions dans lesquelles le Conservatoire exerce ses responsabilités de propriétaire appellent une réforme d'envergure

La mission du Conservatoire ne se limite pas à celle d'un opérateur foncier : il est propriétaire chargé de la protection et de la valorisation du patrimoine naturel qui lui est confié dans l'intérêt général. La réalisation des travaux, le contrôle de la gestion mais aussi la sécurité des usagers et la réglementation des usages relèvent de ses responsabilités, même si elles sont partagées. Faute de moyens suffisants pour suivre le rythme d'accroissement de ses acquisitions et face aux contraintes qu'il subit, le Conservatoire a tenté de répondre par la mise en œuvre d'un partenariat fragile. Des clarifications et une redéfinition des missions sont aujourd'hui indispensables.

2.2.1 Le Conservatoire n'a pas les moyens d'assumer pleinement ses responsabilités de propriétaire

Des aménagements substantiels doivent être réalisés, dans des conditions parfois difficiles

Contrairement à une idée trop répandue, les terrains acquis par le Conservatoire ne sont pas pour l'essentiel gérables dès leur acquisition. Des travaux doivent être accomplis avant que le terrain ne soit confié à un gestionnaire. Beaucoup de sites ont en effet été dégradés par manque d'entretien, déprise agricole, fréquentation touristique inorganisée. Des programmes lourds de réhabilitation écologique et paysagère sont alors nécessaires. L'exemple de la Pointe du Raz est à cet égard particulièrement significatif : le Conservatoire a dû y détruire des bâtiments, réorganiser la circulation, canaliser les visiteurs en aménageant des sentiers et revégétaliser entièrement un paysage que l'érosion due au piétinement avait désolé. Des travaux sont également indispensables pour assurer la mise en valeur optimale des sites : fixation des dunes, aménagements hydrauliques pour créer des milieux favorables à la reproduction des oiseaux, élimination de végétaux indésirables, mise en sécurité du site pour les visiteurs, création de sentiers, d'observatoires, d'équipements interdisant la pénétration anarchique des véhicules, etc.

La charge d'aménagement croît plus que proportionnellement à l'augmentation du patrimoine pour plusieurs raisons. En premier lieu du fait des demandes croissantes du public pour des aménagements spécifiques d'accueil. En second lieu, sous l'effet de normes de plus en plus exigeantes en termes de modes de gestion écologique et de suivi scientifique. Enfin, la présence plus fréquente de bâtiments sur les terrains acquis par le Conservatoire augmente le coût des réhabilitations et les préoccupations liées à la sécurité des personnes.

Une fois confiés en gestion, les sites font périodiquement l'objet de travaux

incombant au propriétaire. Le Conservatoire doit engager des programmes pour réparer les destructions causées par des phénomènes imprévus comme les tempêtes ou le vandalisme ; pour pratiquer des interventions lourdes indispensables à la gestion telles que la reconstruction de vannes, la réfection de chemins ou de grosses réparations sur les bâtiments ; pour s'adapter à l'évolution des usages en réalisant des équipements d'accueil.

Plusieurs centaines de chantiers de travaux d'investissement se déroulent en permanence sur les terrains du Conservatoire. Ce rythme est pourtant insuffisant pour réaliser l'ensemble des aménagements prévus dans les plans de gestion.

Un exemple illustratif de cette situation concerne le patrimoine bâti du Conservatoire. Mal connu jusqu'à ce qu'un recensement exhaustif soit mené en 2000, il se compose de 478 bâtiments principaux et d'environ 2 000 « constructions » secondaires telles que vannes, ponts, pylônes, abris. Les 478 bâtiments principaux se répartissent en 226 maisons, 36 grandes demeures, 46 bâtiments militaires, 164 bâtiments d'exploitation et 6 édifices religieux. Ces bâtiments n'ont pas d'usage ou sont d'usage libre pour la moitié d'entre eux. Un quart des bâtiments est jugé en mauvais état, les deux-tiers n'ont pas fait l'objet de travaux. Un tiers de ces bâtiments revêt un intérêt patrimonial marqué, alors que 40% n'en présentent aucun. Les 2 000 « constructions » secondaires correspondent à une grande diversité d'ouvrages, parmi lesquels on peut par exemple relever 327 blockhaus et 164 ruines. Dans les trois-quarts des cas, leur intérêt patrimonial est jugé nul.

La réhabilitation du patrimoine bâti ne fait pas l'objet d'une attention prioritaire du Conservatoire, du fait d'une part de la préférence donnée à la gestion des espaces naturels - sauf dans les cas où la sécurité des personnes est en jeu -, d'autre part des coûts élevés de toute opération de réhabilitation de bâtiments. Mais la situation actuelle est de moins en moins justifiable pour plusieurs raisons : l'image du Conservatoire en pâtit, des bâtiments dégradés étant perçus comme le signe d'une gestion globalement défaillante ; la qualité architecturale et historique de certains bâtiments n'est pas valorisée ; certains bâtiments se dégradent lentement, ce qui ne fera que renchérir à terme les coûts de rénovation ; l'étranger fournit des exemples de mise en valeur de bâtiments alliée à une gestion globale protectrice de l'environnement.

Il est donc indispensable que le Conservatoire soit en mesure de mener une politique ambitieuse en matière d'aménagement de son patrimoine bâti. Cet objectif suppose le recours, proposé plus haut, à de nouveaux partenaires pour la mise en valeur des terrains par délégation de service public. Mais cet objectif ne peut être atteint par le Conservatoire seul : une meilleure synergie entre les différents moyens consacrés par l'Etat à la protection du patrimoine littoral est nécessaire. Le principe selon lequel le Conservatoire ne pourrait pas bénéficier directement des financements apportés par le ministère de la culture aux monuments historiques est injustifié. Le ministère a accepté de le reconsidérer.

La réalisation des aménagements nécessaires à l'accueil du public se heurte à une contrainte supplémentaire dans les espaces remarquables du littoral. Issu de la loi du 3 janvier 1986, l'article L 146-6 du code de l'urbanisme a introduit cette notion « d'espace

remarquable» sans la définir autrement que par l'énumération de catégories de sites pouvant être considérés comme remarquables. En application de cette disposition, l'article R 146-2 limite très strictement les aménagements possibles, en dehors de ceux nécessaires à l'exercice des activités agricoles, de pêche et de culture marines ou lacustres, conchylicoles, pastorales et forestières, aux sentiers piétonniers et objets mobiliers d'accueil et d'information du public. Or la pratique du Conservatoire prouve qu'il est souvent nécessaire pour protéger un site et canaliser sa fréquentation de réaliser d'autres aménagements tels que des pistes cyclables ou cavalières, des aires de stationnement en retrait du littoral. Le gouvernement s'est d'ailleurs engagé en 1999, dans son rapport au Parlement sur l'application de la loi «littoral», à modifier le texte réglementaire pour permettre les aménagements justifiés par la protection des lieux.

Il est souhaitable qu'une telle modification de l'article R 146-2 du code de l'urbanisme intervienne rapidement et prévienne que lorsqu'ils sont nécessaires à la maîtrise de l'accueil du public, les sentiers cyclables ou cavaliers et les observatoires ornithologiques peuvent être réalisés dans le respect des caractéristiques du lieu et de manière à permettre un retour à l'état naturel du site à un coût acceptable. Dans les mêmes conditions et en retrait du rivage, la réalisation d'aires de stationnement devrait également être permise lorsqu'elle n'est pas possible à l'extérieur du site.

Les autres charges du propriétaire sont aussi difficiles à assumer

Le suivi et le contrôle de la gestion constituent une responsabilité du Conservatoire inégalement assurée. Alors que leur envoi est prévu dans les conventions, rares sont les comptes-rendus annuels qui lui parviennent effectivement dans les délais impartis. Du fait de la multiplicité des gestionnaires et de l'éclatement des sites, le Conservatoire ne connaît que de façon approximative ce qui se passe sur ses terrains, les gestionnaires ne l'alertant généralement que lorsque que des problèmes aigus ou urgents se présentent. L'établissement public n'est pas en mesure d'assurer un suivi régulier et complet de ses propriétés.

La sécurité et la police des usages relèvent de la responsabilité du propriétaire même si le gestionnaire la partage. La sécurité contraint à fermer au public certains sites ou certaines parties, notamment bâties.

Quant à la réglementation des usages et à la répression des contrevenants, le Conservatoire et ses partenaires ne disposent pas d'instruments juridiques parfaitement adaptés à la situation particulière de ce domaine public. Quelques exemples illustrent cette difficulté. Le principe de la liberté du commerce fait obstacle, en l'état actuel des textes et de la jurisprudence, à ce qu'un maire interdise de façon générale la vente ambulante sur un terrain du Conservatoire. La loi sur le sport du 6 juillet 2000 fixe le principe d'une ouverture aux pratiques sportives des espaces naturels «sous réserve du respect de la réglementation propre à chaque espace». Le Conservatoire ne peut pourtant pas opposer les

règles d'usage fixées par ses plans de gestion puisque ceux-ci sont actuellement dépourvus de valeur réglementaire.

Il est nécessaire d'ajouter, dans les textes relatifs au Conservatoire, des dispositions spécifiques permettant de concilier le régime de la domanialité publique avec l'objectif de protection de la nature et des paysages.

* Ces dispositions doivent en premier lieu prévoir la possibilité de restreindre ou d'interdire certaines pratiques qui nuisent à la préservation du site soit par des usages qui l'abîment soit en favorisant sa sur-fréquentation. Il faut ainsi donner une base légale à l'édiction de mesures de police plus contraignantes que celles permises pour la simple tranquillité des lieux publics de droit commun. S'agissant spécifiquement du sport, à l'instar de ce qui est prévu pour les espaces forestiers par la loi d'orientation sur la forêt, les textes relatifs au Conservatoire pourraient indiquer que le plan départemental des espaces, sites et itinéraires de sports de nature ne peut inclure des sites du Conservatoire qu'après accord exprès de celui-ci et du gestionnaire.

* Des dispositions sont en second lieu nécessaires pour compléter le dispositif de répression des éventuelles infractions. Le régime des contraventions doit être mis en application et adapté au cas particulier du Conservatoire, notamment pour désigner les agents chargés de les constater. La contravention de grande voirie a pour principal avantage de pouvoir obliger un contrevenant à remettre en état les lieux. Le timbre amende, qui a pour vertu sa simplicité et son caractère pédagogique par l'immédiateté entre l'infraction et la sanction, pourrait répondre à d'autres besoins. Les mesures nécessaires à l'extension de ces régimes aux sites du Conservatoire devraient être mises en œuvre rapidement.

Le classement en réserve naturelle volontaire d'une partie du domaine du Conservatoire fournirait une autre voie pour réglementer les usages et sanctionner les contrevenants sur le fondement d'un règlement, approuvé par le préfet, opposable aux tiers. Mais la loi ne prévoit actuellement cette possibilité que pour les propriétés privées. Il pourrait être envisagé d'étendre au domaine public du Conservatoire la possibilité de classer en réserve naturelle volontaire une partie de son patrimoine, ou d'adopter une disposition spécifique sur le modèle de la réserve biologique domaniale de l'ONF.

Le Conservatoire n'est pas doté de moyens adaptés à l'exercice de ses responsabilités

Conçu avant tout pour acquérir, le Conservatoire n'a pas été doté des moyens et des outils d'intervention adaptés à l'exercice de ses responsabilités de propriétaire.

Les moyens humains et financiers consacrés à la maîtrise d'ouvrage des travaux et au suivi de la gestion sont très insuffisants, comme l'illustrent quelques exemples flagrants. Une équipe de trois chargés de mission a la responsabilité de 84 sites répartis sur quatre départements. Pour l'ensemble du Conservatoire, 108 marchés ont été passés en 2 000 par une cellule de deux personnes, qui n'avait passé que 19 marchés deux ans plus tôt. Les travaux et études liées aux compétences du propriétaire, en particulier les plans de gestion représentent près du tiers des dépenses d'acquisition. Un meilleur équilibre entre les acquisitions et les travaux au sein de la section d'investissement du Conservatoire pourrait cependant s'instituer si d'une part, la dotation de l'Etat progressait de façon plus régulière et, d'autre part, si les obstacles de nature administrative et comptable étaient levés.

En effet, plus encore que par la faiblesse de ses moyens humains et financiers, le Conservatoire est gêné par les conditions dans lesquelles il doit appliquer certaines règles de la commande publique. Le code des marchés lui impose, en tant qu'établissement public administratif de l'Etat, de réaliser une programmation des travaux et des études au niveau national et de faire application des seuils à ce même niveau. La dispersion des sites se conjugue avec des montants unitaires faibles pour rendre ces règles particulièrement inadaptées à l'activité du Conservatoire. En 1998, la procédure de marchés publics, préparée et initiée par la dizaine de délégués, a porté sur 177 sites situés dans 18 régions et 43 départements. Et si la part des marchés publics ne cesse d'augmenter, atteignant 60% du total des dépenses d'investissement en 2000, le montant unitaire moyen n'est que de 240 000 F.

Le partenariat étroit entre le Conservatoire et les collectivités locales, voulu par la loi de 1975 elle-même, est également source de difficultés. Un grand nombre de travaux sont menés en cofinancement avec les collectivités locales. La décision de les lancer est donc liée aux approbations par les instances locales de leur contribution financière. Ces instances étant elles-mêmes indépendantes et suivant leur propre calendrier, la mise en cohérence au niveau national s'assimile à la quadrature du cercle ; elle est en outre une source de rigidités supplémentaires sans apporter d'amélioration significative en termes d'efficacité de gestion.

2.2.2. Le partenariat fructueux mis en place avec les collectivités locales est aujourd'hui fragile et contesté

La lourdeur des responsabilités lui incombant et l'insuffisance corrélative de ses moyens ont conduit le Conservatoire à recourir à des solutions d'entente avec les collectivités locales sans toujours disposer d'un cadre légal adapté. Si la participation des collectivités locales à l'accomplissement des tâches relevant de la responsabilité du propriétaire a permis à l'action du Conservatoire de se développer sans trop pâtir de l'insuffisance de ses moyens, l'exercice a atteint ses limites : il ne suffit pas à couvrir

l'ensemble des besoins de valorisation des terrains ; il est contesté dans son principe même par la Cour des comptes ; il ne comporte pas d'assurance de pérennité.

Les collectivités locales participent financièrement à l'exercice des missions du propriétaire

La loi n'avait prévu l'action des collectivités locales que pour la gestion des terrains et leur consultation que pour l'acquisition. Or le constat s'impose clairement : les collectivités locales sont aujourd'hui impliquées, directement ou indirectement, dans le fonctionnement du Conservatoire et dans ses missions d'acquisition, d'aménagement et de suivi de la gestion.

Les collectivités locales complètent les moyens de fonctionnement que l'Etat alloue à son établissement public et qui n'ont pas suivi l'accroissement des charges liées à l'augmentation du patrimoine. La dotation de l'Etat au Conservatoire est restée quasiment stable depuis 1978 : pour une base 100 à cette date, elle est de 117 en 2000. Les concours des collectivités locales prennent principalement deux formes : la prise en charge de l'essentiel des moyens de fonctionnement de la délégation du Conservatoire à Caen par les régions et départements de Normandie et ceux de l'antenne du Conservatoire à Bordeaux par la région Aquitaine ; la mise à disposition de personnels payés par les régions PACA, Aquitaine, Bretagne, Nord-Pas-de-Calais et Martinique et par le département de la Somme.

Pour l'acquisition des terrains, le Conservatoire a bénéficié là encore du concours des collectivités locales, soit par des apports ponctuels pour la réalisation d'opérations complexes et financièrement lourdes comme l'acquisition des terrains de la Serre de la Madone, soit par des cofinancements systématiques comme en Gironde ou pour les lacs alpins.

L'aménagement des terrains, responsabilité du propriétaire, a bénéficié en réalité du concours des collectivités locales sous des formes diverses. Au total, un tiers du coût des travaux d'aménagement est pris en charge par les départements et les régions. En pratique, certains gestionnaires participent financièrement au coût des aménagements pour en accélérer la mise en œuvre. D'autres réalisent eux-mêmes les travaux sur les terrains du Conservatoire, en accord avec ce dernier conformément aux stipulations de la convention de gestion mais en dehors du cadre réglementaire propre aux travaux réalisés sous maîtrise d'ouvrage du Conservatoire.

Cette situation est l'une des raisons qui rendent à la fois indispensable et très difficile l'établissement d'un bilan consolidant tous les moyens mobilisés par le Conservatoire et ses partenaires pour aménager et gérer ses terrains. L'association Rivages de France, en collaboration avec le Conservatoire, s'y emploie mais se heurte à certains obstacles de recensement et de comptabilisation. L'objectif initial d'une « appropriation » locale des sites du Conservatoire a en effet eu pour corollaire une moindre connaissance et comptabilisation des dépenses engagées pour eux.

Des modalités de partenariat à adapter

Pour confier à des collectivités la charge et le soin de réaliser les travaux et études relevant de sa responsabilité, le Conservatoire a eu recours à diverses procédures dont aucune n'est parfaitement adaptée.

Les conventions de transfert de droits réels ne sont aujourd'hui juridiquement possibles que pour le domaine public artificiel. Le Conservatoire ne peut donc y avoir recours que pour son patrimoine bâti. L'extension au domaine public de l'Etat de la possibilité de transférer des droits réels a volontairement exclu, en 1994, le domaine public naturel. La possibilité de revenir sur cette limite n'a pas reçu d'échos favorables. Pourtant, dans certains cas l'importance des travaux d'aménagement réalisés par le gestionnaire pour la réhabilitation d'un site naturel ne lui appartenant pas justifierait que des droits lui soient accordés avec une garantie de longue durée. La possibilité ouverte aux collectivités locales de conclure des baux emphytéotiques sur leur domaine public pourrait être étendue au Conservatoire.

Le mandat de maîtrise d'ouvrage au bénéfice des départements ou des régions a constitué pendant longtemps une formule répondant assez bien à la situation du Conservatoire. Elle présentait l'intérêt de décharger ses personnels de tâches pour lesquelles ils n'étaient adaptés ni en nombre ni en qualification. Elle était de plus, dans la plupart des cas, l'occasion de mobiliser des cofinancements importants par les collectivités concernées.

Si cet effet de levier a pu jouer, les premières attentes ont été déçues car certaines conséquences n'avaient pas été correctement appréciées. En application de la règle selon laquelle se sont les procédures du mandant qui s'appliquent, la délégation de maîtrise d'ouvrage n'allège pas de façon significative les charges administratives qui pèsent sur les équipes du Conservatoire. En outre, la Cour des comptes, dans son dernier contrôle, a jugé qu'un recours trop systématique à ce type de délégation pouvait être constitutif d'une subdélégation, non conforme aux règles de la commande publique. Elle a au surplus considéré que ce type de mandat ne pouvait pas donner lieu à rémunération de la collectivité locale délégataire sans mise en concurrence préalable.

La réalisation en régie par le gestionnaire d'études ou de travaux pour les terrains du Conservatoire est également critiquée par la Cour des comptes qui considère que le gestionnaire ne devrait pas échapper dans ce cadre à la mise en concurrence. Pourtant, le gestionnaire est le plus souvent, s'il en a les capacités techniques, le mieux à même d'effectuer ces études ou ces travaux. Il le fait alors souvent en synergie avec les prestations qu'il doit effectuer sur ses propres terrains, ce qui permet d'obtenir des conditions de prix et de délais bénéfiques pour le Conservatoire. En outre, le gestionnaire joue un rôle particulier à l'égard du site du Conservatoire dont il assure l'entretien et la surveillance et sur lequel il est l'interlocuteur de l'ensemble des usagers et des partenaires locaux.

Il paraît justifié dans ce contexte d'étendre aux services de protection de la nature le dispositif simplifié fixé par l'article 30 du nouveau code des marchés publics.

Certains accords de partenariat rencontrent aujourd'hui leurs limites. C'est particulièrement le cas du dispositif institué en Corse, où le Conservatoire s'appuie directement sur une équipe technique constituée sous forme d'association. L'Association de gestion des espaces naturels de la Corse (AGENC), financée au 4/5ème par les départements et la collectivité territoriale de Corse et pour le reste par le Conservatoire du littoral, assure l'ensemble des missions d'aménagement et de gestion du Conservatoire en Corse. La qualité du travail réalisé grâce à l'AGENC dans une région difficile où le Conservatoire est propriétaire de 22% du linéaire côtier n'est pas contestée. Pourtant, la Cour des comptes estime que le Conservatoire ne peut ni verser de subventions à cette association - parce que son statut ne prévoit pas ce type de dépenses -, ni conclure avec elle un marché car le financement des collectivités introduirait une inégalité des offres dans le cadre d'une mise en concurrence. Le dispositif devra donc être entièrement revu dans le cadre des structures nouvelles qu'il est proposé de créer.

L'ensemble de ces constatations prouve en effet que l'exercice au niveau national des compétences d'aménagement et de suivi de la gestion n'est pas adapté. Les procédures utilisées jusqu'à présent par l'établissement pour partager ses compétences avec les collectivités locales ont montré à la fois une certaine efficacité et l'adhésion des collectivités locales, mais aussi leur extrême fragilité juridique.

La résolution de ce problème passe par la clarification des missions et le partage de l'exercice des responsabilités dans un cadre institutionnel nouveau.

2.2.3. L'amélioration des conditions de mise en valeur des terrains nécessite une clarification des rôles pour fonder un nouveau partenariat entre le Conservatoire et les collectivités locales

Les imbrications constatées entre les responsabilités du Conservatoire et celles des collectivités locales et les limites qu'elles atteignent rendent nécessaire la recherche de solutions de clarification dans l'attribution des responsabilités associées aux terrains acquis. L'hypothèse de confier la propriété des terrains aux collectivités locales a été exclue par toutes les personnes auditionnées et n'est pas souhaitable pour les raisons indiquées en première partie de ce rapport. Dès lors que l'existence d'un établissement public national propriétaire de terrains n'est pas remise en cause, les moyens d'assurer au mieux la valorisation de son patrimoine doivent être recherchés.

Les formules radicales ne sont pas adaptées

La clarification radicale serait de concentrer toutes les missions résultant de la qualité de propriétaire soit au sein du Conservatoire les exerçant directement, soit auprès des collectivités locales, l'Etat ne conservant alors que la responsabilité de la fonction d'acquisition. Aucune de ces deux options radicales n'est adaptée ni souhaitable.

La première, selon laquelle le Conservatoire devrait désormais assurer lui-même l'intégralité des responsabilités du propriétaire, exigerait que l'Etat le dote alors de moyens humains et financiers lui permettant d'assurer directement toutes les charges d'aménagement, de contrôle et de suivi de la gestion. Concrètement, compte tenu du niveau actuel de la dotation du Conservatoire et du faible nombre d'emplois budgétaires dont il dispose -une cinquantaine-, l'accroissement de la charge pour l'Etat serait considérable et l'organisation administrative interne de l'établissement changerait de nature et perdrait beaucoup en souplesse et en réactivité. Une telle orientation aurait en outre et surtout pour inconvénient de faire régresser la participation des collectivités locales et ne pourrait que s'analyser comme un recul du partenariat.

A l'opposé, une seconde solution consisterait à ce que l'ensemble des responsabilités associées à la propriété soient transférées aux collectivités locales. Le curseur fixé par la loi pour la répartition des rôles entre propriétaire et gestionnaire serait déplacé au profit des seconds, le Conservatoire n'étant qu'un propriétaire «nominal». Toutes les compétences et tous les devoirs attachés au droit de propriété lui seraient ôtés, ne laissant entre ses mains que la charge morale de garantir leur inaliénabilité. Cette option radicale présenterait plusieurs inconvénients : elle ajouterait à la confusion des rôles, rendant celui du Conservatoire incompréhensible pour le public ; elle ne permettrait pas la définition d'une politique nationale cohérente d'aménagement et de gestion du patrimoine du Conservatoire ; le contrôle de la qualité de gestion des sites ne pourrait être assuré ; les synergies entre les activités d'acquisition et celles d'aménagement et de gestion seraient perdues alors qu'elles jouent dans la pratique un rôle important : par exemple, les visites de suivi de gestion des sites acquis offrent aux délégués des opportunités pour connaître les projets de cessions avoisinants.

Les solutions radicales n'étant pas adaptées, il faut imaginer un dispositif nouveau et propice à la valorisation optimale du patrimoine du Conservatoire et à un partenariat stabilisé.

Une solution innovante pour protéger et valoriser, centrée sur une rénovation du partenariat

Une formule originale et novatrice est nécessaire pour favoriser l'implication des collectivités locales tout en maintenant une cohérence d'ensemble dans la politique de protection et de valorisation du littoral placée sous la responsabilité du Conservatoire.

Elle passe par la reconnaissance de trois niveaux distincts de compétences concourant à la conservation et la mise en valeur du littoral :

1* la stratégie d'acquisition foncière et la détermination des grands principes et objectifs d'aménagement et de gestion des sites relèvent de la responsabilité du Conservatoire, établissement public à compétence nationale, créé spécialement pour cette mission ;

2* la mise en œuvre des programmes d'aménagement et du dispositif conventionnel, la maîtrise d'ouvrage des travaux, le suivi de la gestion et l'appui aux gestionnaires doivent être assurés par un niveau intermédiaire pour le compte et selon les objectifs et principes définis par le Conservatoire national. Jusqu'à présent, ces missions ont été partiellement assurées par les délégations du Conservatoire et les départements ou régions. Il est nécessaire de consacrer un acteur intermédiaire entre le propriétaire et les gestionnaires en le dotant d'instruments juridiques adaptés qui seront présentés en troisième partie.

3* la gestion courante des sites, qui comprend leur entretien, leur ouverture au public ou leur exploitation le cas échéant, doit rester confiée aux catégories de gestionnaires définies par l'article L 322-9, sous réserve de quelques ouvertures souhaitables présentées au chapitre 2.1. Les gestionnaires devront avoir pour interlocuteurs directs les structures intermédiaires, chargées en particulier du suivi de la gestion.

L'organisation adaptée à ce partage de responsabilités doit combiner une déconcentration du Conservatoire et une décentralisation partielle de ses compétences afin de tirer partie des synergies actuelles tout en apportant une plus grande clarté et une plus grande sécurité juridique au système.

En résumé, l'amélioration des conditions d'exercice des responsabilités du propriétaire requiert :

1) l'adoption ou la modification de règles ponctuelles pour :

- **donner un fondement légal à la limitation de certaines libertés d'usage sur les sites du Conservatoire et à la répression des contrevenants ;**
- **faire bénéficier le Conservatoire des financements du ministère de la culture pour la réhabilitation de son patrimoine bâti ;**
- **étendre aux services de protection de la nature le régime simplifié de l'article 30 du code des marchés publics ;**
- **permettre au gestionnaire qui réalise des travaux importants de bénéficier de droits de longue durée.**

2) la clarification des rôles et la reconnaissance de trois niveaux distincts de responsabilités :

- **l'acquisition et la définition de la politique d'aménagement et de gestion par le Conservatoire ;**
- **la mise en œuvre des programmes, le contrôle et le suivi par un échelon intermédiaire à créer ;**
- **la gestion courante, qui reste globalement assurée par les collectivités publiques et associatives mais qui bénéficie de moyens accrus.**

2.3 Les conditions spécifiques de l'intervention sur le littoral d'outre-mer

Le Conservatoire est compétent pour intervenir dans les quatre départements d'outre-mer de Guadeloupe, Guyane, Martinique et Réunion et, depuis 1994 pour la collectivité départementale de Mayotte. Au 31 décembre 2000, le domaine du Conservatoire outre-mer couvre 6 375 hectares acquis en pleine propriété ou affectés, soit 10% de son patrimoine total, répartis sur 36 sites. Cela représente 84 kilomètres de rivages, soit 4,6% du linéaire côtier des départements et collectivités concernés. S'y ajoutent plus de 10 000 hectares de mangroves transférés au Conservatoire. Ce bilan s'est grandement amélioré dans la période récente. L'outre-mer ne représentait en effet qu'à peine 5% du patrimoine du Conservatoire en 1995.

2.3.1. Des conditions d'intervention particulières

Des spécificités naturelles et législatives

Les rivages d'outre-mer ont pour première particularité leur étendue - 1 800 kilomètres de linéaire côtier - et leur très grande richesse en termes de biodiversité d'intérêt mondial.

Aux spécificités physiques de ce littoral s'ajoutent des particularités législatives telles que les chapitres particuliers à l'outre-mer de la loi «littoral» (article L 156-1 à 156-4) qui renvoient la constructibilité du sol aux schémas d'aménagement régionaux (SAR) et aux schémas de mise en valeur de la mer SMVM. Ces schémas ont moins de deux ans aux Antilles. La loi «littoral» n'est pas étendue à Mayotte. L'existence de la zone dite des 50 pas géométriques est l'autre originalité législative du littoral d'outre-mer. La loi du 30 décembre 1996 prévoit que les espaces naturels qui y sont inclus sont «remis en gestion» au Conservatoire du littoral.

Des conditions d'intervention difficiles :

Face au défi majeur que constitue son action pour le littoral d'outre-mer, le Conservatoire est confronté à deux séries de difficultés.

La première est liée à l'éloignement géographique d'avec la métropole et aux conditions de transport entre les départements. Ajoutés à la faiblesse récurrente des moyens humains du Conservatoire, cela oblige l'établissement public à s'appuyer sur des relais locaux, plus ou moins structurés. Cette situation a contribué localement à un manque de lisibilité et à une précarité de l'action du Conservatoire.

La seconde est liée à la complexité du contexte sociologique et politique local, marqué en particulier par l'existence de régions mono-départementales. La grande sensibilité insulaire à l'égard des questions foncières pose des problèmes pour la mise en œuvre des règles d'urbanisme et l'application des mesures de police, notamment sur la bande des cinquante pas. Les politiques départementales de protection des espaces naturels sensibles sont faibles. Il n'existe que deux zones de préemption dans les départements des Antilles et de la Guyane, créées d'ailleurs à la demande du Conservatoire depuis 1999. L'île de la Réunion en comporte une seule.

Des facteurs favorables qui compensent partiellement

Plusieurs facteurs favorables ont amélioré les conditions d'action du Conservatoire dans les années récentes.

* Les élus sont de plus en plus préoccupés par la protection du littoral, et sont très actifs dans les conseils de rivages.

* L'action de l'Etat en faveur de la préservation de l'environnement en général et du littoral en particulier s'est, elle aussi, renforcée comme en témoigne notamment l'accroissement significatif des moyens des DIREN. La coopération sur place entre les services de l'Etat et ses établissements publics se déroule dans de bonnes conditions. La publication des SAR a contribué à clarifier le statut du sol.

* D'importantes ressources communautaires relevant de l'objectif 1 en faveur des régions isolées (programme REGIS auquel Mayotte n'est pas éligible), et l'intégration de programmes du Conservatoire dans les contrats de plan sont venus renforcer les moyens d'action.

* De son côté, le Conservatoire a créé un poste de délégué à temps plein pour les trois départements français d'Amérique en 1997, et un poste de correspondant à la Réunion en 2001 pour les interventions sur l'Océan indien.

La difficile application de la loi sur les 50 pas géométriques

Les améliorations récentes ne paraissent pas suffisantes pour que puisse être traduit dans les faits le principe posé par la loi de 1996 de «remettre en gestion» au Conservatoire les parties naturelles de la zone dite des 50 pas géométriques qui fait actuellement partie du domaine public maritime. En application de ce principe, plus de 150 kilomètres de rivages devraient être transférés au Conservatoire pour les départements des Antilles et de la Guyane et une cinquantaine de kilomètres à la Réunion. Cela signifie un triplement du linéaire côtier du Conservatoire outre-mer, localisé dans les zones les plus sensibles.

Le dispositif pose deux grands types de problèmes :

* tout d'abord, le choix des espaces ayant vocation à être remis en gestion au Conservatoire. La loi n'oblige pas à un transfert systématique au Conservatoire puisqu'elle prévoit que ces espaces puissent, par défaut, être transférés à une collectivité locale. Le conseil d'administration du Conservatoire a donc défini les critères que devraient satisfaire les terrains pour pouvoir être remis en gestion à l'établissement : un intérêt naturel ou paysager fort ; des espaces constitutifs d'ensembles fonciers de protection et de gestion cohérents, en adjonction avec d'autres espaces naturels proches ; des espaces ayant vocation à rester naturels ; l'absence de constructions illicites.

En Guadeloupe, le représentant de l'Etat a exprimé la volonté d'une intervention plus généralisée du Conservatoire. Certaines zones déjà occupées par une urbanisation diffuse seraient à reconquérir. Cette ambition est actuellement hors de portée des moyens du Conservatoire. Ce n'est que sous réserve d'un renforcement significatif de ses moyens qu'il pourrait conduire, aux côtés des collectivités et des autres services de l'Etat concernés, une politique plus offensive et demander l'affectation ultérieure des zones reconquises.

* ensuite les conditions dans lesquelles ces espaces vont être gérés. En effet, malgré la confusion créée par les termes de «remise en gestion» figurant dans la loi, le Conservatoire n'a pas vocation à gérer plus directement ces espaces qu'il ne le fait pour les autres sites dont il a la charge. L'enjeu est donc de mettre en place, département par département, un dispositif de gestion adapté dans un contexte marqué par : la faiblesse des capacités techniques de gestion ; la réticence des collectivités locales à prendre en charge la gestion de ces zones à des fins de protection, même si elles sont soucieuses d'y être associées ; la volonté de ne pas créer de nouvelles structures, le dispositif d'intervention foncière étant déjà très complexe et pas toujours respecté.

Ces deux problèmes s'expriment de manière particulièrement aiguë en Guadeloupe, département pour lequel les espaces relevant des 50 pas géométriques susceptibles d'être remis en gestion au Conservatoire représentent 130 kilomètres pour une soixantaine de sites et environ un millier d'hectares. Une mission de l'Inspection générale de l'environnement a été chargée il y a quelques mois de faire des propositions pour organiser l'intervention publique. Les solutions proposées, qui peuvent être différentes selon les départements, passent par un système de partenariat institutionnalisé entre le Conservatoire, les collectivités locales, les établissements publics nationaux (Office national des forêts, parc national) et locaux (parcs naturel régional en Martinique).

2.3.2. Des améliorations spécifiques à l'outre-mer

Les propositions générales formulées pour l'ensemble de l'action du Conservatoire sont bien sûr valables pour l'outre-mer. L'intérêt de structurer un échelon intermédiaire responsable de la maîtrise d'ouvrage du suivi de la gestion des sites y est au moins aussi fort que pour la métropole. La délégation outre-mer gagnerait sans doute à être unifiée à terme avec une coordination nationale qui s'appuierait sur des antennes stables dans chaque département ou collectivité.

Le renforcement du dispositif actuel doit être poursuivi avec la consolidation des partenariats avec les départements et les régions ainsi qu'avec d'autres établissements publics bien implantés localement, et en particulier avec l'ONF. La collaboration avec les DIREN, qui exercent outre-mer un rôle renforcé de relais de la tutelle du Conservatoire et de coordination de l'action des établissements publics doit continuer à être un point d'appui fort. Les conseils de rivage d'outre-mer, au-delà de leur rôle propre au Conservatoire, pourraient devenir des instances consultatives de coordination de l'action en faveur de la protection du littoral

Des propositions spécifiques à l'outre-mer sont en outre nécessaires pour adapter le cadre légal et réglementaire :

- La loi sur les 50 pas géométriques prévoit que les espaces naturels non pris en charge par le Conservatoire peuvent être remis en gestion aux collectivités locales. Cette faculté devrait être élargie au bénéfice des établissements publics de coopération intercommunale, ce qui semble respecter pleinement l'esprit de la loi. Cette disposition permettrait d'assurer une plus grande cohérence de gestion pour les terrains naturels qui ne seront pas remis en gestion au Conservatoire. A l'avis conforme du Conservatoire sur les conventions correspondantes pourrait être substitué un avis simple.

- L'article L 142-2 du code de l'urbanisme ne prévoit pas, parmi les objectifs auxquels peut être destinée la perception de la TDENS, que ses ressources puissent être affectées à la gestion des espaces naturels des 50 pas. Un tel ajout serait bienvenu pour inciter les départements d'outre-mer à dynamiser leur politique au titre des ENS.

- La servitude de passage piéton sur le littoral n'avait pas été appliquée à l'outre-mer en raison de l'importance du domaine public dans les cinquante pas géométriques. La privatisation croissante de cet espace justifie aujourd'hui que cette servitude soit étendue à l'outre-mer. Cette extension, demandée explicitement par l'association des maires de l'outre-mer en 1999, permettrait d'assurer en particulier la continuité des sentiers existants ou projetés sur la bande des cinquante pas. Elle facilitera la tâche des agences des cinquante pas pour la réalisation des aménagements et des cessions de terrains. Elle ne doit cependant pas avoir pour effet d'ouvrir inconsidérément au public des espaces fragiles.

- Malgré les difficultés recensées plus haut, l'extension à la collectivité

départementale de Mayotte de la loi du 30 décembre 1996 sur 50 pas géométriques est recommandée. Le littoral maorais, long de 255 km, borde l'un des lagons les plus vastes du monde pour lequel la France s'est engagée à assurer une sauvegarde active dans le cadre d'un programme international visant la protection des récifs coralliens. L'affirmation d'une volonté nationale de protection est urgente pour éviter l'urbanisation anarchique. Elle passe par l'extension du principe selon lequel les zones à vocation naturelle des 50 pas doivent par priorité être remis en gestion au Conservatoire.

La collectivité de Saint Pierre et Miquelon a demandé que l'intervention du Conservatoire soit étendue à l'archipel. La mission s'en réjouit. La collectivité aurait tout naturellement vocation à être rattachée au conseil des rivages français d'Amérique.

Le Conservatoire pourrait apporter son expertise à ceux des territoires d'outre-mer qui souhaiteraient, au titre de leurs compétences propres, engager un programme de protection active de leur littoral.

En résumé, l'action du Conservatoire outre-mer pourrait être améliorée grâce à quelques mesures spécifiques :

- **permettre aux établissements publics de coopération intercommunale de se voir remettre en gestion les espaces des 50 pas géométriques que le Conservatoire ne prend pas en charge ;**
- **étendre à l'outre-mer la servitude du «sentier du littoral» ;**
- **inscrire parmi les objectifs de la TDENS la gestion des espaces naturels des 50 pas géométriques ;**
- **étendre à Mayotte la loi de 1996 sur les 50 pas géométriques.**

3. DONNER AU CONSERVATOIRE LES MOYENS D'UNE NOUVELLE AMBITION

Le Conservatoire ne peut être en mesure d'assurer pleinement son rôle d'acteur central de la protection du littoral que s'il dispose des moyens humains et financiers de faire face à ses responsabilités et s'il peut développer dans un cadre juridique stable le partenariat indispensable à l'efficacité de son action. La mise en œuvre des propositions qui suivent, destinées à rénover le dispositif mis en place en 1975 pour réunir les conditions du plein succès qui font actuellement défaut, donnera un nouveau souffle à la protection et la valorisation du patrimoine national. Elle s'inscrira également dans le nouveau mouvement de décentralisation amorcé par les propositions du rapport Mauroy. De même que la loi de 1975 peut être considérée comme précurseur des réformes de 1982-83, le dispositif envisagé pour le Conservatoire pourrait ouvrir la voie à une modernisation des modes d'intervention locale des établissements publics de l'Etat.

3.1. Le dispositif institutionnel doit être restructuré et complété

L'instrument original imaginé par le législateur en 1975 a fait la preuve de son utilité mais a aussi été en quelque sorte victime d'un succès que ses créateurs n'osaient espérer. Le patrimoine de l'établissement a connu un rythme de croissance et a atteint rapidement un volume qui n'avait pas été pleinement anticipés. Le Conservatoire a également acquis la réputation d'un savoir-faire envié et sollicité. L'importance des charges de programmation, de maîtrise d'ouvrage, de financement, de suivi des aménagements mais aussi celles liées à la valorisation, la gestion et la fréquentation des sites avaient été d'autant moins prévues que des contraintes législatives et réglementaires nouvelles se sont imposées dans les années récentes. C'est ce niveau intermédiaire entre l'acquisition et la gestion, ignoré en 1975, qui rend indispensable aujourd'hui la mise en place d'un dispositif institutionnel rénové.

3.1.1. La clarification des responsabilités doit se traduire par une redéfinition des missions opérant un partage entre la propriété des terrains et leur valorisation

La nécessité d'un partage des charges du propriétaire

L'essence de la mission confiée par la loi au Conservatoire est de garantir l'inaliénabilité et l'imprescriptibilité des terrains qu'il acquiert. Le Conservatoire doit également, en tant que propriétaire, veiller à ce que les biens qu'il possède reçoivent des aménagements et des usages conformes à leur destination, qui est la sauvegarde de l'espace littoral et le respect des sites et de l'équilibre écologique et des paysages. Or, le bilan qui

précède a mis en lumière combien ces charges sont lourdes et difficiles à assurer à un niveau national.

Il est donc indispensable d'opérer un partage entre les missions que le Conservatoire doit assumer directement et au niveau national et celles dont il doit définir les objectifs mais qui seront mises en œuvre de façon plus efficace au niveau local.

Cependant, s'il est proposé que le Conservatoire se recentre sur le cœur des missions que la loi lui a attribuées et qu'il mette en œuvre avec ses partenaires locaux la valorisation de ses terrains, il ne s'agit en aucun cas de préconiser un éclatement de la politique de protection du littoral qui nuirait à son unité, à son efficacité, à sa lisibilité. Les espaces littoraux les plus précieux appartiennent au patrimoine de la nation et c'est un organisme relevant de l'Etat qui doit en être responsable. Mais être responsable ne signifie pas exercer soi-même directement toutes les charges. Le Conservatoire est devenu un propriétaire et un acteur trop important pour se contenter désormais de solutions instables et arrangées au coup par coup. Il doit s'appuyer sur des structures responsables de la mise en valeur de ses terrains, spécifiquement constituées à cet effet. Il doit également être doté des moyens d'encadrer l'action menée par ces structures, pour son compte et selon les objectifs qu'il définira au niveau national.

C'est dans ce contexte et en fonction de cette proposition d'évolution qu'il est suggéré que le «Conservatoire de l'espace littoral et des rivages lacustres» devienne le «Conservatoire national du littoral». La disparition des mots «rivages lacustres» ne signifie pas l'abandon de ce champ de compétence par le Conservatoire. Elle reprend la terminologie de la loi du 3 janvier 1986 «de protection et d'aménagement du littoral» qui s'applique aux rivages lacustres.

Les missions propres qui doivent être exercées directement par le Conservatoire

Le Conservatoire national du littoral doit demeurer un établissement public administratif d'Etat. Il serait cependant souhaitable qu'il soit désormais placé sous une double tutelle, celle du ministre chargé de la protection de la nature mais également celle du ministre chargé de l'aménagement du territoire. Ce double rattachement réaliserait un équilibre entre les deux formules qui se sont succédées depuis 1975, le Conservatoire, créé sous l'impulsion de la DATAR ayant été ensuite rattaché à l'environnement au début des années 1980. Il traduirait la double fonction qu'assume de fait l'établissement, protection et aménagement.

- Les missions propres exercées directement par le Conservatoire comprennent en tout premier lieu la protection foncière. C'est là sa raison d'être, comme en dispose l'article L 322-1 du code de l'environnement qui crée le Conservatoire pour «mener après avis des conseils municipaux intéressés, une politique foncière de sauvegarde de l'espace littoral et de respect des sites naturels et de l'équilibre écologique».

C'est, en effet, au niveau national que doit continuer de s'élaborer et de s'exercer la stratégie d'intervention du Conservatoire, et donc sa politique de protection définitive grâce à l'inaliénabilité assurée aux terrains que son Conseil d'administration classe dans son domaine propre. Le maintien de cette compétence au niveau national fait l'objet d'un très large consensus. Il est d'ailleurs révélateur que, dans le processus des accords de Matignon, les élus corses n'aient pas souhaité se la voir transférer.

S'agissant des dispositions relatives à la conduite de la politique foncière, l'article L 322-3 du code de l'environnement dispose déjà que le Conservatoire «peut procéder à toutes opérations foncières», l'article L 322-4 prévoyant expressément la possibilité d'exproprier et d'exercer, à défaut du département, le droit de préemption prévu à l'article L 142-3 du code de l'urbanisme. Ces dispositions devraient être complétées afin de prendre en compte les adaptations proposées dans la première partie du rapport relatives en particulier au droit de préemption et à l'affectation du domaine public, principalement maritime. Il serait également souhaitable pour donner un peu de souplesse à l'action foncière du Conservatoire qu'il ne soit plus obligé de revendre «immédiatement» les biens que son conseil d'administration n'a pas classés dans son domaine propre, comme l'y oblige l'article R 243-7 du code rural, mais simplement «dès que possible» ou «dans les meilleurs délais».

- Les missions du Conservatoire liées aux fonctions d'aménagement et de politique de gestion des sites doivent changer de nature. Elles doivent devenir des fonctions d'encadrement, de coordination et d'évaluation et non plus d'exécution. L'établissement public national devra se prononcer sur les principes et les grandes orientations de l'aménagement et de la gestion, les décisions et la mise en œuvre relevant des instances déconcentrées et décentralisées qui doivent intervenir entre le propriétaire et les gestionnaires et dont le fonctionnement sera précisé en 3.1.2.

- Le Conservatoire a progressivement étendu, à partir de sa mission initiale, son rôle à des fonctions complémentaires et dérivées qui font désormais partie intégrante de son action et de son image. Comme la Cour des comptes en a relevé la nécessité, ces missions devraient être explicitement énoncées dans les textes relatifs au Conservatoire pour lui permettre de disposer des moyens humains, financiers et administratifs utiles à leur mise en œuvre. Il s'agit principalement de trois missions.

* Le Conservatoire a développé une politique active de relation avec les milieux scientifiques et universitaires de toutes les disciplines impliquées dans la protection du littoral. Cette politique se traduit par la création au sein du Conservatoire d'une fonction de conseiller scientifique et par l'organisation d'ateliers semestriels. Vingt-quatre «Ateliers du Conservatoire» ont ainsi permis d'approfondir certains thèmes à partir de travaux associant scientifiques, gestionnaires et décideurs. Ces travaux ont été diffusés à travers une publication particulière, les Cahiers du Conservatoire. Cette politique s'est également concrétisée par la constitution en 1995 sur de nouvelles bases d'un conseil scientifique. Composé de dix personnalités représentant les diverses disciplines utiles à l'activité du

Conservatoire (géographie, biologie, histoire, droit, etc), il se réunit deux à trois fois par an et son secrétariat est assuré par le conseiller scientifique du Conservatoire. Son existence ne repose cependant sur aucun texte et il n'est représenté au conseil d'administration que parce que son président y a été désigné parmi les quatre personnes qualifiées représentantes d'associations de protection de la nature. Le rôle du conseil scientifique est d'apporter, à la demande du Conservatoire, un éclairage et un point de vue avisé sur les grandes questions qui se posent à lui, en donnant des avis, ou en formulant des propositions sur des thématiques majeures telles que l'accueil du public, le recul du trait de côte, les méthodes de dépoldérisation ou les risques posés par le changement climatique. Il apporte si nécessaire son expertise sur des opérations spécifiques, comme ce fut le cas à propos du tombolo ouest de la presqu'île de Giens. En outre, il joue un rôle déterminant dans les relations du Conservatoire avec les centres de recherche et les universités, notamment en soutenant et en mobilisant des doctorants sur des thèmes intéressant l'établissement.

Les activités scientifiques du Conservatoire ont bénéficié jusqu'à une période récente du soutien financier de la Fondation d'entreprise Procter & Gamble France pour le littoral. L'évolution des priorités de cette Fondation et la faiblesse des moyens que le Conservatoire peut y consacrer ont eu pour conséquence un ralentissement de ces activités préoccupant.

La reprise de cette activité importante pour le Conservatoire passe nécessairement par l'inscription dans les textes du rôle assuré par le conseil scientifique. La consécration de l'existence de cet organe devrait préciser :

- ses missions : éclairer le Conservatoire sur les débats scientifiques intéressant son champ d'intervention et lui apporter les expertises qu'il sollicite ;
- sa composition : dix membres qui pourraient être désignés par le conseil d'administration sur proposition du directeur du Conservatoire ; le président du conseil scientifique serait membre de droit du conseil d'administration ;
- ses modalités de fonctionnement : il serait souhaitable que le budget du Conservatoire puisse prendre en charge les dépenses liées au fonctionnement de cet organisme.

Cet effort pour mieux asseoir dans les textes le rôle du Conseil scientifique ne saurait exonérer le Conservatoire d'une réflexion à long terme sur ses priorités et ses objectifs dans ce domaine. A cet égard, la création d'une véritable fonction de documentation et de mémoire scientifique et technique sur les thèmes relatifs aux missions et aux sites du Conservatoire mérite incontestablement une attention prioritaire. La situation actuelle, caractérisée par une faible capitalisation et valorisation des études de nature scientifique et technique, est de moins en moins compatible avec les responsabilités de cette nature attendues d'un établissement public.

* Les missions de communication ont bénéficié d'une attention marquée du Conservatoire depuis l'origine. L'établissement était à juste titre convaincu que sa pérennité et son efficacité dépendraient de la façon dont son action serait expliquée et perçue. Plus que sur des chiffres et des textes administratifs ou techniques, la communication du Conservatoire s'est largement faite par l'image et la littérature, associant dans un partenariat

original des artistes - photographes, écrivains, peintres ou dessinateurs - et des mécènes, en particulier les fondations d'entreprise de Procter & Gamble France, Gaz de France, Electricité de France et Total. Parmi les réalisations les plus remarquables qui contribuent très directement à la notoriété de l'établissement figurent les 24 titres de la collection «Conservatoire du littoral» éditée par Actes Sud, les 23 titres de la collection «Carnets du littoral» chez Gallimard et la collection photographique comptant les œuvres de Raymond Depardon, Aldo Soares ou John Davies. Cette politique a permis à l'établissement de se forger une image forte et largement positive auprès de l'opinion publique, comme en a témoigné la campagne de recherche de financements menée en 1991 pour l'acquisition de la Pointe du Raz. Elle mérite d'être poursuivie et développée notamment par l'utilisation des nouvelles formes de communication en ligne.

Les efforts déployés pour développer des produits reconnaissables à l'emblème du Chardon bleu, à l'instar ce que fait actuellement la grande majorité des organismes chargés de missions de sauvegarde culturelle ou environnementale, présentent un bilan plus nuancé. Comportant vingt-trois références, le catalogue de produits dérivés a généré un chiffre d'affaires compris entre 500 000 F et 1 MF par an. Cette politique commerciale a été lancée notamment sous l'impulsion des propositions faites par la Cour des comptes lors de son précédent contrôle relatif aux exercices 1984-1991, visant à ce que l'établissement développe ses ressources propres. Mais elle bute sur deux obstacles principaux. Le premier est un obstacle de principe : sauf lorsqu'elle vise les produits directement issus de l'exploitation des terrains (vin, cidre, sel...), l'adhésion à cette forme d'activités n'est pas unanime au sein du personnel de l'établissement ; elle est considérée comme secondaire au regard des missions du Conservatoire. Cette position est renforcée par la faiblesse des effectifs. Dans l'ensemble en effet, et ceci constitue le second obstacle, les conditions dans lesquelles cette fonction est assurée jusqu'à présent ne sont pas satisfaisantes, tant sur le plan des procédures de gestion et de perception des recettes que sur le plan des moyens humains, le dispositif reposant essentiellement sur un emploi-jeune, basé à Rochefort.

Il est indispensable que le Conservatoire dresse un bilan complet de cette activité et décide explicitement d'une stratégie à suivre. Si l'intérêt de promouvoir et de développer ce type d'activités est confirmé, la mise en œuvre devra alors être adaptée. Deux formes sont envisageables : soit le Conservatoire sous-traite à un professionnel la distribution de ses produits, soit il crée une filiale relevant du droit des sociétés pour isoler ses activités commerciales. Le choix devra s'inspirer de l'expérience d'établissements publics similaires.

* La coopération internationale, qui a été présentée dans la première partie de ce rapport. Les activités d'expertise et de conduite de projets à l'étranger, qui donnent lieu à une rémunération, devraient être isolées au sein d'une structure «filiale» spécifique, ayant la forme d'un groupement d'intérêt public ou d'une société anonyme placée sous la direction du Conservatoire. L'une de ces formes permettrait en effet de mobiliser dans de meilleures conditions les financements nationaux et internationaux et d'associer des partenaires privés ou publics.

L'organisation institutionnelle du Conservatoire

- Les compétences du conseil d'administration devront être redéfinies d'une part pour consacrer l'existence de toutes les missions exercées par le Conservatoire, telles qu'elles viennent d'être décrites, d'autre part pour tenir compte de la répartition des fonctions liées à la mission foncière qu'il est proposé d'opérer entre le niveau national et des structures intermédiaires à créer.

Le conseil d'administration est actuellement composé de trente quatre membres, répartis entre d'une part dix-sept élus (trois députés, deux sénateurs, douze conseillers généraux et régionaux représentant les conseils de rivages), d'autre part treize représentants de l'Etat et quatre personnalités qualifiées. Cette composition appelle les observations et propositions suivantes :

- * la représentation des personnels du Conservatoire devrait être assurée, conformément aux pratiques maintenant généralisées dans les établissements publics ;

- * le conseil scientifique devrait être représenté à égalité ;

- * un représentant des gestionnaires devrait également être membre à égalité du conseil d'administration. Comme c'est le cas aussi pour le conseil scientifique, le délégué de Rivages de France siège actuellement en qualité de personnalité qualifiée au titre des associations de protection de la nature, alors que c'est bien en pratique en tant que représentant des gestionnaires qu'il participe au conseil.

- * le passage de sept à neuf conseils de rivages, proposé plus loin, devra être pris en compte. La parité entre les élus, d'une part, et les fonctionnaires et personnalités qualifiées d'autre part devrait être maintenue.

Ces évolutions se traduisant par une croissance du nombre des membres du conseil, il n'est pas exclu qu'une révision globale soit nécessaire pour conserver à cette instance un caractère opérationnel. Deux évolutions seraient envisageables : soit diminuer le nombre de membres, soit créer un bureau permanent auquel le conseil d'administration délèguerait certains pouvoirs.

- La répartition des compétences entre le conseil d'administration, son président et le directeur du Conservatoire est apparue à la Cour des comptes lors de son dernier contrôle comme trop déséquilibrée en faveur de ce dernier. Toutefois, le transfert proposé à une structure intermédiaire des décisions en matière d'aménagement et de gestion, qui avaient fondé l'essentiel des commentaires de la Cour, modifiera de façon significative la répartition actuelle des pouvoirs au sein du Conservatoire. La question devra donc être réexaminée à l'issue des réformes proposées.

Les missions déléguées à des structures responsables de la mise en valeur des terrains du Conservatoire

Comme le bilan de l'aménagement et de la politique de gestion des terrains du Conservatoire l'a montré, ces tâches, qui peuvent être regroupées sous l'expression de «mise en valeur» pourraient être assurées dans de meilleures conditions d'efficacité si elles étaient mises en œuvre à un niveau intermédiaire entre l'acquisition, relevant du niveau national, et la gestion proprement dite, assurée site par site et donc par une multiplicité de gestionnaires.

Plus précisément, ces structures intermédiaire seraient compétentes pour assurer la représentation locale du Conservatoire, pour les négociations foncières en particulier, mais surtout auraient des attributions propres. Ces attributions propres seraient :

- * l'établissement et la mise en œuvre des programmes d'aménagement des terrains du Conservatoire : programmation, engagement et suivi des travaux ;

- * la détermination, la mise en place, le suivi et le contrôle des dispositifs conventionnels liés à la gestion des sites : élaboration des plans de gestion, élaboration des conventions de gestion et des délégations éventuelles de service public, relations avec les gestionnaires et avec les gardes ;

- * des missions complémentaires telles que les avis sur les documents d'urbanisme, la participation aux instances de coordination liées à la protection du littoral, les relations avec les collectivités, avec les services déconcentrés de l'Etat et avec les associations, la politique de communication locale.

La proposition faite tend d'abord à opérer une déconcentration de ces missions, actuellement exercées par le Conservatoire, représenté localement par des délégations qui ne sont pas dotées de la personnalité morale ni, par conséquent, d'un pouvoir propre de décisions. Elle permet surtout une décentralisation de certaines responsabilités chaque fois que les départements et les régions souhaiteront y participer. Ces structures intermédiaires constitueraient des sortes de «filiales» de l'établissement public national, dotées de compétences propres dans la mise en œuvre des objectifs et des orientations fixées au niveau national, qui associeraient les collectivités locales à la prise de décision et au fonctionnement. La place prise par les départements et les régions dans la participation à des tâches incombant normalement au propriétaire, tel que le financement des travaux aménagements et de certains moyens de fonctionnement, doit ainsi être valorisée. Enfin, un tel dispositif permettra de situer à un niveau plus adapté la maîtrise d'ouvrage des travaux d'aménagement et des études préparatoires aux plans de gestion, et la programmation des travaux.

Les délégations du Conservatoire et les conseils de rivages doivent servir de fondement à un nouveau dispositif

Le seul renforcement de la déconcentration du Conservatoire, en dotant les délégations et antennes existantes d'une autonomie renforcée ne serait pas suffisant ni pleinement adapté aux objectifs poursuivis. Il faciliterait certaines procédures et rapprocherait du terrain un certain nombre de décisions, notamment relatives à la commande publique. Mais il n'offrirait pas un cadre à la mise en place d'un partenariat rénové et consolidé avec les départements et les régions.

Une nouvelle organisation institutionnelle doit être mise en place et des propositions précises en ce sens sont décrites dans les paragraphes qui suivent. Elle correspond à un objectif à atteindre ; elle n'a pas vocation à constituer un modèle rigide applicable immédiatement à l'ensemble des situations. Comme on l'a vu, celles-ci sont en effet extrêmement diverses selon les différentes régions littorales. C'est particulièrement le cas de l'implication des départements et des régions, très marquée par exemple en Corse, en Normandie ou dans le Nord-Pas-de-Calais, où ils apportent un soutien majeur aux actions du Conservatoire, et moins prononcée dans d'autres comme en Languedoc-Roussillon ou en Pays-de-Loire. Le cadre envisagé doit tenir compte de cette diversité en facilitant une structuration de ce niveau intermédiaire à un rythme propre à chaque situation. C'est la raison pour laquelle ce dispositif dépendra de la volonté des départements et des régions de s'y associer, sur une base facultative. Il s'appuie d'autre part sur la conviction que le partenariat qui a été peu à peu mis en place a permis le développement de relations de confiance et de complémentarité entre le Conservatoire et les collectivités territoriales, que celles-ci auront la volonté et la capacité de concrétiser et de renforcer en s'associant dans un dispositif dans lequel elles joueront un rôle décisionnel véritable.

Cette organisation doit s'appuyer sur les points forts du dispositif actuel tout en apportant des réponses opérationnelles aux difficultés ou aux insuffisances mentionnées dans la seconde partie du rapport.

Outre les délégations existantes, le second point d'appui du dispositif actuel est l'existence des conseils de rivages. Ils sont actuellement au nombre de sept en vertu du découpage géographique institué par l'article R.243-22 du code rural. Chacun est constitué d'un élu par département et d'autant d'élus des régions qu'il y a d'élus des départements. Leurs missions sont définies par l'article R.243-28 du code rural : ils donnent leur avis sur les orientations de la politique de l'établissement public et font toutes suggestions à cet égard ; ils proposent un programme d'acquisition relatif au littoral de leur compétence ; ils sont consultés sur les conventions types de gestion des immeubles incorporés dans le domaine propre ; ils donnent leur avis sur les opérations particulières d'acquisition et peuvent déléguer ce pouvoir à leur président. Ils n'ont donc que des missions consultatives, même si les orientations qu'ils donnent sont largement prises en compte.

Une première réforme des conseils de rivages s'avère en tout état de cause nécessaire, facile et rapide à mener. Elle consiste à redécouper deux conseils qui couvrent actuellement un littoral beaucoup trop vaste. Un rapprochement des préoccupations des élus et une meilleure homogénéité des problèmes favoriseront une plus grande implication et, le moment venu, une participation au pouvoir de décision. Les conseils de rivages sont actuellement au nombre de sept : Méditerranée ; Corse ; rivages français d'Amérique ; rivages français de l'océan indien ; lacs non situés dans les cantons côtiers ; Manche - Mer du Nord (de la frontière Belge au Mont Saint- Michel) ; Atlantique (du Mont Saint-Michel à Hendaye). Il paraît indispensable de scinder chacun des deux derniers conseils de rivages, la taille optimale étant de réunir au sein de chaque conseil deux régions administratives. Ainsi ces deux conseils donneraient naissance à quatre nouveaux conseils dont les délimitations seraient les suivantes : Nord-Pas de Calais et Picardie ; Basse et Haute Normandie ;

Bretagne et Pays de Loire ; Poitou-Charentes et Aquitaine. Les autres conseils de rivages resteraient identiques car ils offrent une cohérence d'action adaptée.

Les conseils de rivages ainsi redéfinis serviront de cadre à la création d'une structure «intermédiaire» exerçant pour le Conservatoire la responsabilité de la mise en valeur de ses terrains.

La seconde étape sera en effet de doter ces conseils de rivages de nouvelles compétences et de nouveaux pouvoirs. Outre le maintien de leur pouvoir consultatif en matière d'acquisition, ils devront être dotés d'un pouvoir de décision pour les compétences qu'il est proposé de situer à un niveau inter-régional. Ces compétences recouvrent, comme on l'a vu, les activités liées à l'aménagement des terrains et à la mise en place du dispositif conventionnel de gestion. Ils seront chargés non plus de donner un avis sur les conventions-types de gestion mais d'approuver les conventions de gestion, d'usage et d'exploitation ainsi que les plans de gestion et les subventions éventuelles apportées aux gestionnaires. De manière générale, c'est au niveau du conseil de rivages que seront évoquées et arbitrées toutes les questions relatives à l'aménagement et à la gestion des sites du Conservatoire.

De telles fonctions, faisant des conseils de rivages l'équivalent d'un conseil d'administration pour les structures à créer, impliquent le basculement dans une nouvelle organisation institutionnelle. La question du statut juridique de ces Délégations est complexe et mérite des précisions.

Plusieurs formes de structures envisagées ne seraient pas appropriées

Divers statuts juridiques ont été examinés pendant la mission et suggérés au cours des auditions. S'ils présentent certains avantages, ils ne permettent pas de répondre à tous les objectifs que doivent satisfaire les structures intermédiaires.

- une fondation bénéficie d'une image positive en raison de son but d'intérêt général. Mais elle a le statut de droit privé d'une association, ce qui est peu adapté au travail en commun de personnes publiques, surtout pour la réalisation d'actions nombreuses, continues, diversifiées et évolutives. Une fondation a pour particularité de vivre durablement d'une dotation initiale importante : ce ne peut être le cas des structures envisagées soumises aux contraintes budgétaires de l'Etat et des collectivités locales. Enfin une fondation a vocation à l'autonomie et non à être un opérateur de l'administration.

- une société anonyme peut être créée comme filiale d'un établissement public, même administratif (par exemple IGN France international, filiale de l'EPA IGN), avec des capitaux publics. Elle peut ne pas avoir de but lucratif, comme c'est le cas des SAFER. Elle a l'avantage d'offrir une certaine souplesse notamment pour la gestion du personnel. Mais une structure de ce type, qui immobilise beaucoup de capital, a peu de raison d'être pour la

réalisation d'une action qui n'est pas commerciale, qui ne réunit que des personnes publiques et qui est peu capitalistique. En outre, le recours à une structure relevant du droit commercial pour garantir la protection des terrains acquis par le Conservatoire pourrait, en termes d'image, être mal perçu et compris.

- une société d'économie mixte locale réunit, sur le fondement de l'article L 1521-1 du code général des collectivités territoriales, un niveau de collectivité locale (commune, département, région ou leurs EPCI) à des personnes privées pour la réalisation d'actions relevant des compétences que la loi leur a confiées. Cette formule est inadaptée pour plusieurs motifs : elle ne prévoit pas la collaboration de plusieurs personnes publiques ; elle impose une participation de personnes privées ; dans leur rédaction actuelle enfin, les textes ne disposent pas que l'aménagement des terrains du Conservatoire relève des compétences attribuées par la loi aux collectivités locales. Enfin, là encore l'image d'une SEM est peu conforme à celle du Conservatoire.

- un syndicat mixte de l'article L 5721-1 du même code est un établissement public qui peut regrouper des collectivités locales de différents niveaux et des établissements publics. Bien que sa vocation soit locale, la participation d'un EPA national ne serait peut-être pas impossible. L'objet d'un syndicat mixte est l'exploitation, directe ou par participation financière, de services publics qui relèvent des compétences des collectivités locales membres et qu'elles ont intérêt à exercer en commun. Cette définition ne correspond pas exactement à ce qui est recherché. Surtout, les syndicats mixtes sont des établissements publics qui relèvent de l'administration territoriale et sont créés par arrêté préfectoral, le représentant de l'Etat disposant d'un pouvoir discrétionnaire. L'accord unanime de tous les membres est nécessaire mais n'est pas suffisant à la constitution d'un syndicat mixte. Le Conservatoire ne disposerait donc d'aucun pouvoir propre sur la création, l'organisation ou le fonctionnement des syndicats mixtes, entre lesquels n'existerait pas nécessairement d'unité nationale.

- un groupement d'intérêt public (GIP) est normalement conçu pour la mise en commun des moyens de personnes publiques et privées pour une durée déterminée. Cependant, un GIP peut ne réunir que des personnes publiques et sa durée peut être relativement longue et/ ou renouvelée. Il présente donc l'avantage de permettre le travail en commun de personnes publiques différentes, y compris en associant des collectivités locales et des établissements publics nationaux. La loi du 2 février 1995 prévoit en son article 57 que des GIP peuvent être constitués pour «exercer ensemble, pendant une durée déterminée des activités dans le domaine de la protection de la nature, ainsi que pour créer et gérer ensemble des équipements, des personnels et des services communs nécessaires à ces activités». Le décret du 6 mai 1995 a précisé que ces GIP sont créés par arrêté interministériel approuvant la convention constitutive, ce qui fait de ces GIP un instrument souple et relativement aisé à mettre en place. Les «GIP environnement» peuvent être créés pour une zone géographique déterminée. Ils correspondent relativement bien aux objectifs poursuivis pour la gestion et l'aménagement des terrains du conservatoire.

Cependant, le GIP a un fonctionnement qui ne répond pas à un certain nombre d'attentes. En particulier, tous les partenaires du GIP ont un statut égal entre eux, chaque personne morale membre ayant un représentant au sein de l'assemblée générale. Le président du groupement est élu par le conseil d'administration, lui-même composé de membres du groupement choisis par l'assemblée générale. Le directeur du GIP est nommé par le conseil d'administration après avis du ministre chargé de l'environnement sur les candidats proposés par le conseil. La forme du GIP ne pourrait être retenue que dans la mesure où les textes relatifs au Conservatoire et aux Délégations du littoral apporteraient un certain nombre d'aménagements au système général.

Finalement, l'examen de tous les statuts envisageables a fait apparaître que la forme qui répond le mieux aux exigences recensées est probablement celle, plus classique, de l'établissement public.

3.1.2. Le Conservatoire doit être placé à la tête d'un réseau d'établissements publics agissant pour son compte et sous son contrôle

La forme la plus adaptée : des établissements publics administratifs de l'Etat à compétence territoriale limitée

L'établissement public administratif est la forme juridique qui correspond sans doute le mieux à une action à la fois opérationnelle et durable, réunissant élus locaux et Conservatoire national du littoral. Un établissement public est en effet rattaché à une personne publique, ce qui permet d'encadrer et de garder le contrôle de son action. Mais il bénéficie d'une autonomie qui donne souplesse et efficacité à son action.

Les établissements qui seraient créés pour assurer l'aménagement, l'organisation et le contrôle de la gestion des terrains du Conservatoire, conformément aux objectifs de l'article L.322-1 du code de l'environnement, devraient être rattachés à l'Etat pour manifester que l'action dont ils sont chargés participe de la mission d'intérêt national de protection du littoral et pour que le Conservatoire, lui-même établissement public d'Etat, puisse encadrer leur action.

L'exemple de Réseau Ferré de France et de la SNCF illustre qu'il est possible de découpler la garantie de la propriété d'un bien public et sa mise en valeur ou son exploitation. Dans le cas particulier du réseau ferré, la loi a confié en raison des «impératifs tenant à la sécurité» un monopole d'exploitation à la SNCF. Mais on imagine aisément que si la sécurité n'imposait pas une stricte coordination du trafic, plusieurs établissements pourraient se voir confier, selon un découpage territorial, l'exploitation de la propriété appartenant à RFF.

Semblable formule d'établissements publics combinant une tutelle nationale et un

champ de compétence territorialement limité, avec un conseil d'administration composé d'élus locaux existe déjà. Sur le fondement de l'article L.321-1 du code de l'urbanisme ont été créés par décret plusieurs établissements publics compétents pour l'aménagement foncier d'agglomérations ou villes nouvelles. Ces établissements d'aménagement foncier sont qualifiés d'industriels et commerciaux par la loi. Mais rien ne s'oppose à ce qu'un système comparable soit transposé aux cas d'établissements administratifs.

Le schéma qu'il est proposé de mettre en œuvre, à savoir plusieurs établissements publics administratifs de l'Etat dont la compétence territoriale est limitée et dont l'action est encadrée et orientée par un autre établissement public de l'Etat à compétence nationale, existe déjà. C'est en particulier le cas, aux termes du décret du 5 mars 1987, pour les œuvres universitaires, placées sous la direction du Centre national des œuvres universitaires (CNOUS) et réalisées par les centres régionaux (CROUS). C'est également le schéma instauré par le décret du 17 janvier 1992 relatif au centre national de documentation pédagogique et érigeant en établissements publics les centres régionaux de documentation pédagogique.

Une loi serait nécessaire pour instaurer cette nouvelle catégorie d'établissements publics, chacun des établissements pouvant ensuite être créé par décret en Conseil d'Etat après avis des conseils régionaux et généraux intéressés, puisque les collectivités locales participeront à ces établissements.

Il n'existe aucune catégorie de rattachement pour les établissements qu'il est proposé de créer, ce qui, en vertu de l'article 34 de la Constitution, rend obligatoire le recours au législateur. La jurisprudence du Conseil constitutionnel a éclairé ce qui détermine l'unité d'une catégorie : le rattachement à une même personne publique ; l'exercice d'une «spécialité analogue» (en particulier DC du 25 juillet 1979). Il n'existe actuellement aucun établissement public rattaché à l'Etat ayant pour spécialité la réalisation de programmes d'aménagements, le suivi et le contrôle de leur mise en œuvre et de la gestion d'espaces naturels appartenant à une personne morale de droit public ayant pour vocation de les protéger. Du reste, il est également logique de recourir à la loi parce que la création de ces établissements publics aurait pour effet de soustraire au Conservatoire des compétences qui lui sont implicitement dévolues.

Donner au Conservatoire les moyens d'encadrer l'action des établissements créés

En tant qu'établissements publics de l'Etat, les Délégations du littoral devraient avoir un directeur nommé, et le cas échéant révoqué, par les ministres de tutelle, sur proposition du directeur du Conservatoire. Il serait envisageable que le directeur du Conservatoire nomme lui-même les directeurs des délégations comme le gouverneur de la Banque de France nomme le directeur de l'Institut d'émission de l'outre-mer, établissement public administratif placé «sous la tutelle» de l'organisme sui generis Banque de France depuis la réforme opérée par l'ordonnance du 19 avril 2000 et le décret du 20 juin 2000 pris

pour son application. Cette formule n'est cependant pas habituelle s'agissant d'établissements publics de l'Etat pour lesquels il est coutumier que le ministre nomme conformément à l'avis du directeur de l'établissement public à compétence nationale qui dirige l'action des autres établissements publics.

La tutelle devrait en outre être manifestée par la présence d'un représentant de l'Etat aux réunions du conseil de rivages, conseil d'administration des Délégations du littoral. Ce représentant devrait normalement être le préfet de région, ou celui d'une des deux régions désignées comme coordonnateur de la protection du littoral et des zones côtières. Il assisterait aux conseils d'administration avec voie consultative et pourrait également, dès lors que seuls les élus ont voix délibérative, demander sous huit jours au conseil de rivages de prendre une nouvelle délibération lorsque celle qui a été adoptée ne semble pas légale.

Toutefois, cette forme classique d'exercice de la tutelle ne serait que partiellement adaptée au cas d'établissements agissant en réseau pour le compte d'un autre établissement. Il conviendrait en effet de donner au Conservatoire les moyens d'assurer pleinement le contrôle de l'action menée par les différents établissements publics pour son compte. La réforme proposée ne vise en effet pas à éclater l'action de protection du littoral depuis le ministère chargé de l'environnement vers plusieurs établissements placés à égalité, dont le Conservatoire. Elle vise au contraire à placer le Conservatoire à la tête d'une action renforcée de protection et de valorisation du littoral, dont les établissements localement compétents seront les membres actifs.

Il serait souhaitable de s'inspirer du mécanisme assez proche mis en œuvre entre Charbonnages de France (CDF) et les Houillères de Bassin. Lorsque l'exploitation minière était en plein essor, cette activité avait été placée sous la responsabilité de CDF, établissement public de l'Etat qui, en vertu du décret du 4 septembre 1959 portant statut des Charbonnages de France et des Houillères de bassin, exerçait «la direction d'ensemble» et «la coordination» «des activités de toute nature des Houillères», elles-mêmes étant, chacune, érigée en un établissement public de l'Etat. De façon concrète, cette direction d'ensemble était assurée selon les modalités précisées par l'arrêté du 17 février 1962. Les CDF définissaient les priorités et les objectifs de l'activité des houillères et avaient pour ce faire le pouvoir : «de prescrire les règles générales qui s'imposent» aux houillères ; de prescrire, par une décision motivée et le cas échéant en impartissant un délai «à une houillère de prendre les mesures lui incombant lorsqu'une action déterminée paraît nécessaire aux CDF» ; d'organiser les services d'intérêt général. Un certain nombre de décisions des houillères, en particulier certains marchés, n'étaient exécutoires qu'après approbation du conseil d'administration des CDF. La direction d'ensemble était aussi assurée au niveau budgétaire par CDF qui orientait chaque année l'établissement du programme de travaux des Houillères par des recommandations et des orientations sur les voies et moyens et répartissaient leurs dotations.

Ces modalités, particulièrement efficaces, devront très directement inspirer les textes pris pour permettre au Conservatoire d'encadrer l'action des Délégations du littoral.

Le conseil d'administration du Conservatoire devra recevoir compétence :

- * pour déterminer les priorités, les objectifs et les grands principes des programmes d'aménagement des immeubles de son patrimoine ;
- * pour déterminer les grands principes des dispositifs de gestion ;
- * pour coordonner, et contrôler les activités d'aménagement et de gestion ;
- * pour répartir entre les Délégations les moyens humains et financiers accordés par l'Etat ;
- * pour mettre en place un cadre contractuel avec chaque Délégation, indiquant les grandes orientations et les priorités à suivre.

Le directeur du Conservatoire doit être habilité à assister aux conseils de rivages réunis en formation de conseil d'administration des Délégations et à demander la suspension d'une délibération non conforme aux recommandations et règles générales fixées par le conseil d'administration du Conservatoire. Il saisirait alors le conseil d'administration du Conservatoire pour que celui-ci donne un avis. Le conseil de rivages redélibérerait à la lumière de cet avis. Cet avis pourrait avoir valeur d'avis conforme, ou d'avis simple, ou encore ne pouvoir être contourné par le conseil de rivages qu'à une majorité qualifiée ou à l'unanimité. Il serait également envisageable que le conseil d'administration du Conservatoire enjoigne alors à la Délégation d'agir dans un sens déterminé.

L'organisation des nouvelles Délégations du Littoral

Les conseils de rivages dans leur composition actuelle, redécoupés pour certains, deviendraient les conseils d'administration des Délégations du littoral.

Les Délégations du littoral pourraient être assistées d'un comité consultatif des rivages où siègeraient les représentants des milieux associatifs impliqués dans les questions du littoral ; des usagers du littoral et certaines personnalités qualifiées. Ce comité se réunirait au moins une fois par an et aurait pour mission de donner un avis et d'exprimer des orientations de manière plus générale sur l'activité de la Délégation et sur la protection du littoral concerné. Une telle instance pourrait d'ailleurs être une des instances de concertation qui sont recommandées dans le cadre des propositions visant à une gestion plus intégrée des zones côtières.

La répartition des compétences entre le conseil de rivages, son président et le directeur, devra être fixée, ainsi que l'étendue des délégations pouvant être accordées à l'un et à l'autre.

Les Délégations du littoral fonctionneront avec les moyens alloués par leurs membres constituants : l'Etat, les régions, les départements, selon des modalités précisées dans les sous- parties suivantes consacrées respectivement aux moyens humains et financiers

du Conservatoire et des nouvelles Délégations du littoral.

En résumé, un nouveau dispositif institutionnel est proposé :

- le Conservatoire doit demeurer un EPA de l'Etat responsable de la politique foncière et de la direction d'ensemble de l'action des Délégations du littoral ;
- des Délégations du littoral, EPA de l'Etat, doivent être chargées par zone géographique, en général bi-régionale, des missions «intermédiaires» de mise en valeur des terrains du Conservatoire : programmation des aménagements, mise en place et suivi de la gestion ;
- une loi doit prévoir l'existence de ces établissements publics relevant d'une catégorie nouvelle, chaque Délégation pouvant ensuite être créée par décret en Conseil d'Etat après avis des conseils régionaux et généraux concernés ;
- les conseils de rivages redécoupés assureront le rôle de conseil d'administration des Délégations du littoral.

3.2 Renforcer de façon très significative les moyens humains du Conservatoire

Les personnels mobilisés pour la conservation du littoral comprennent deux catégories : les agents du Conservatoire ; les personnes chargées par les gestionnaires d'assurer l'entretien des sites du Conservatoire, désignées sous le vocable de «gardes». Les gardes des sites ne dépendent pas statutairement du Conservatoire mais ils constituent un maillon essentiel du dispositif d'ensemble et incarnent en pratique le Conservatoire sur le terrain et auprès du public.

3.2.1 Les agents du Conservatoire : une situation fragile et préoccupante

Un sous-effectif flagrant

Il a été fait référence à plusieurs reprises à l'insuffisance des effectifs du Conservatoire par rapport à ses missions. Nombre de retards et de dysfonctionnements sont, comme la Cour des comptes elle-même l'a souligné dans son dernier contrôle sur les exercices 1992-1998, dus au manque d'agents affectés au Conservatoire. Cette situation est

unanimentement dénoncée, tant au sein du Conservatoire que parmi ses partenaires, nationaux et locaux. Elle constitue une grave menace pour la crédibilité et l'efficacité de l'établissement.

Le nombre d'agents travaillant au Conservatoire, tous statuts confondus, est actuellement de 96, pour un établissement chargé d'un patrimoine de 62 000 hectares dans 22 régions et trois continents. Ces personnels sont répartis entre les délégations de Rochefort, Paris, Wimereux, Caen, Plérin, Montpellier, Aix-en-Provence et les antennes de Bordeaux et des DOM.

Les comparaisons ont certes leurs limites, mais sont tout de même révélatrices du décalage flagrant entre les effectifs du Conservatoire et ceux des principaux autres établissements publics agissant pour l'environnement :

Conservatoire du littoral 96 agents (dont 51 emplois budgétaires)	Parcs nationaux 448 agents	Office national chasse 1 704 agents + 29 ouvriers
Conseil Supérieur de la Pêche 825 agents	Office national forêts 7 150 agents + 3 900 ouvriers	

Une remise à niveau des moyens humains est donc impérative et constitue un volet incontournable de la poursuite et du développement de l'activité du Conservatoire. L'insistance de la Cour des comptes à souligner cette nécessité est d'autant plus révélatrice que ce type de remarque est rare venant d'un organisme veillant à la bonne utilisation des deniers publics.

Des statuts hétérogènes et un écart anormal entre emplois budgétaires et réels

Le Conservatoire a vocation, en tant qu'établissement public administratif, à avoir des agents publics. Mais ni la loi du 10 juillet 1975 qui l'a créé ni les décrets d'application qui l'ont suivie n'ont prévu de dispositions propres au personnel de cet établissement, contrairement à ce qui est fait pour la plupart des établissements publics. C'est en conséquence un règlement intérieur datant de 1976 qui tient lieu de statut du personnel. Il n'a pas été approuvé par voie réglementaire et paraît aujourd'hui largement dépassé.

Outre l'insuffisance globale du nombre d'agents, le Conservatoire souffre de la faiblesse du nombre d'emplois budgétaires, qui a pour corollaire le recours à des personnels de statuts divers et instables. Même s'il a augmenté plus fortement ces dernières années, le nombre de postes budgétaires du Conservatoire n'est en effet en 2001 que de 51, soit 53% du total des personnels travaillant effectivement pour lui. Parmi eux on compte 16 fonctionnaires détachés et 30 agents contractuels, répartis à part égale entre contrats à

durée indéterminée et contrats de trois ans renouvelables. Le poids des agents contractuels est donc particulièrement marqué au Conservatoire, même si cette situation est assez répandue dans les institutions publiques intervenant dans le domaine de l'environnement

Si les effectifs budgétaires ont doublé entre 1980 et 2000, le nombre de sites et d'hectares détenus par le Conservatoire a pour leur part été multiplié par cinq dans le même temps, comme le montre le tableau ci-dessous.

	1980	1985	1990	1995	2000
Effectifs budgétaires	23	31	32	34,5	46
Effectifs réels	23	31	35	94,5	96
Sites acquis	89	186	276	356	465

L'écart croissant entre le rythme d'activité du Conservatoire et le niveau de ses effectifs propres a poussé l'établissement à recourir à des personnels d'appoint, qui sont essentiellement : des agents publics - fonctionnaires et contractuels - mis à disposition par des institutions nationales ou territoriales ; des salariés d'associations constituées par les collectivités locales comme l'association régionale pour la protection du littoral (ARPLI) en Normandie ; des contrats emploi-jeune ; des contrats emploi-solidarité et des objecteurs de conscience. Ces personnels d'appoint ont fortement augmenté à partir de 1993-1994 pour représenter depuis 1999-2000 la moitié environ des effectifs réels du Conservatoire.

Cette situation est une source majeure de vulnérabilité et de fragilité pour l'établissement. Elle rend extrêmement difficile sa politique du personnel et pèse sur le bon fonctionnement des services du fait de la précarité des situations et de la mobilité attachée à certains de ces statuts comme les contrats emplois solidarité ou les objecteurs de conscience.

Plusieurs facteurs se combinent pour accroître les difficultés à court terme. La réduction du temps de travail fait peser une pression forte sur les effectifs des administrations, ce qui rend de plus en plus difficile le renouvellement des mises à disposition. La disparition du service national privera l'établissement des objecteurs de conscience. Douze emplois-jeunes -qui sur un total de 96 emplois représentent un appoint indispensable- verront leur contrat s'achever en 2003 sans que la question de leur remplacement ou de leur recrutement soit réglée. Ces personnels, par leur formation d'origine, leur niveau de connaissance des interlocuteurs et des dossiers et leur expérience professionnelle acquise depuis plusieurs années constituent une force réelle de l'établissement. L'absence de dispositions relatives aux établissements publics dans les mesures annoncées récemment pour les emplois-jeunes ne contribue pas à éclairer le débat.

Le personnel est efficace et motivé mais en quête de reconnaissance

Les personnels du Conservatoire sont unanimement salués pour l'efficacité et la qualité de leur travail, pour leur disponibilité et leur professionnalisme. Leur motivation a forgé une véritable «culture Conservatoire», assortie d'un fort sentiment d'appartenance à un organisme pionnier et novateur. Cette culture commune a indéniablement compensé les risques d'éclatement liés à la diversité d'horizons professionnels et statutaires et à l'éclatement géographique des équipes

Mais ce personnel traverse une période de doute et de découragement due à l'alourdissement de la charge de travail sur le terrain, à la complexité croissante des règles de la commande publique et à la multiplication d'événements conjoncturels comme la tempête et la marée noire de 1999.

Au-delà des chiffres et des considérations statutaires, il faut tenir compte des caractéristiques marquantes de ce personnel. La grande diversité et hétérogénéité des profils et des formations ont contribué au dynamisme de l'établissement, à son esprit d'ouverture, à sa capacité d'initiative et son sens du partenariat. Le niveau de responsabilité est élevé au regard des qualifications initiales, particulièrement de la formation administrative qui est globalement faible, et des équivalences statutaires. Ce décalage est surtout marqué pour les personnels dits d'exécution travaillant dans les délégations régionales. La mobilité des personnels vers l'extérieur est faible, du fait principalement des problèmes statutaires évoqués plus haut. Cette faible mobilité se constate également au sein de l'établissement qui n'a jusqu'à présent pas la taille critique pour permettre de véritables déroulements de carrières.

Un dialogue social constructif s'est instauré. Mais il ne peut compenser les revendications régulières d'un règlement des questions statutaires et d'une augmentation des effectifs. Le passage aux 35 heures se présente de façon particulièrement difficile dans ce contexte.

Les perspectives d'évolution ne sont pas identiques selon les catégories de personnel

- Pour les emplois B et C, les mesures de titularisation et de déprécarisation s'avèrent peu adaptées aux personnels actuels du Conservatoire. La titularisation est, depuis près de 10 ans, annoncée par le ministère de tutelle. Aucune proposition n'a été faite à ce jour aux agents concernés. Compte tenu de leur âge et de leur ancienneté, il est vraisemblable qu'ils la refuseront. Les mesures de déprécarisation se traduiraient en effet dans la plupart des cas par une réduction très importante de la rémunération des agents. Pour ces emplois, la solution semble ne pouvoir être que le remplacement progressif des contractuels partant à la retraite par des fonctionnaires. Une gestion prévisionnelle des

emplois et des carrières doit être mise en place pour anticiper et organiser cette évolution.

- Pour les emplois A, le directeur du Conservatoire a officiellement demandé en 1998 l'inscription de l'établissement sur la liste des établissements publics autorisés par mesure dérogatoire à recruter des contractuels. Cette demande a été depuis confirmée et soutenue par l'ensemble des personnels concernés. Le ministère de l'aménagement du territoire et de l'environnement n'a à ce jour pas répondu précisément à cette demande.

Cette demande d'inscription du Conservatoire sur la liste des établissements publics dérogatoires pouvant recruter des contractuels de catégorie A et A + reste pertinente pour les principales raisons suivantes :

* les fonctions exercées par les délégués régionaux impliquent une combinaison d'expériences et de compétences très diverses, dont une grande partie relèvent du secteur privé et concurrentiel. D'autres acteurs publics intervenant sur le marché foncier, comme les SAFER et les sociétés d'aménagement, s'appuient d'ailleurs sur des personnels de droit privé.

* la durée des postes de délégués régionaux considérée comme optimale est d'environ dix ans en raison des spécificités de l'intervention du Conservatoire, qui agit dans la durée et en s'appuyant sur la conviction et des relations de confiance. Un propriétaire privé ne vend pas un site remarquable de manière anodine : sa vente est le produit d'une relation lente et patiente avec un interlocuteur qui a pu peu à peu gagner sa confiance. Le Conservatoire intervient sur un secteur où le facteur humain et le facteur temps jouent un rôle considérable. Or, cette durée de dix ans est très supérieure aux durées moyennes de détachement des fonctionnaires issus des grands corps de l'Etat, comme aux durées de recrutement de contractuels (2 x 3 ans) en régime normal.

* le vivier des compétences requises pour l'exercice des fonctions relevant des missions du Conservatoire recouvre en partie celui des institutions publiques intervenant dans les questions d'aménagement et environnement, au niveau national comme au niveau local. Or, le ministère chargé de l'environnement et les établissements placés sous sa tutelle ont fait appel pendant les premières années de leur développement à du personnel contractuel. Même si des efforts sont engagés pour résorber peu à peu ce personnel contractuel, pendant des années encore, le vivier des candidats pour ce type de fonctions restera constitué en très grande part de personnels contractuels.

* même si les effectifs du Conservatoire du littoral, notoirement insuffisants, devraient être appelés à s'accroître à l'avenir, ils n'atteindront jamais la masse critique suffisante pour justifier la constitution de véritables filières de recrutement pour le Conservatoire et de débouchés pour les grands corps et les corps techniques de fonctionnaires. Si l'on compte les délégués régionaux et leurs adjoints, cela fait un total actuel de l'ordre d'une vingtaine de postes. Sur la base d'une durée moyenne de fonction de 10 ans, on obtient une moyenne de deux postes vacants par an. Cette faiblesse jouera tant à l'égard du recrutement proprement dit que des efforts de formation à l'emploi : il paraît très

coûteux de mettre en place de véritables formations à l'emploi pour un ou deux postes par an.

* les nombreuses auditions menées dans le cadre de la mission ont confirmé que le Conservatoire n'était pas tout à fait assimilé à l'Etat et que c'est une des raisons de la qualité de son partenariat avec les collectivités locales et de l'efficacité de son action. A l'occasion d'une réunion de travail rassemblant des préfets, des DDE, des DIREN et des inspecteurs généraux de l'équipement, les participants ont dans l'ensemble estimé que le fait que le Conservatoire soit perçu de façon distincte de l'Etat dans son image et son approche était aujourd'hui une des conditions de son efficacité. Il est indéniable que cette situation tient à la diversité de recrutement et de profil de ses délégués régionaux et au nombre limité de fonctionnaires parmi eux.

* l'absence de corps de cadres A et A+ relevant du ministère chargé de l'environnement comme l'impossibilité de titulariser en A + au titre des différentes lois applicables contribuent encore à appuyer cette position.

A ces raisons de fond qui militent pour une inscription du Conservatoire sur la liste dérogatoire, s'ajoute une raison d'équité : le Conservatoire a manifestement été oublié lors des négociations qui ont permis à l'époque à une cinquantaine d'établissements publics de figurer sur la liste des établissements dérogatoires. Rappelons que dans ces années-là, le Conservatoire comptait moins de trente agents et que sa tutelle venait de passer de la DATAR au ministère de l'environnement. Il serait inéquitable d'examiner son dossier dans des conditions très différentes de celles dont les autres établissements ont bénéficié.

Cette proposition a été favorablement accueillie par le ministre chargé de la fonction publique et de la réforme de l'Etat lors de l'entretien qu'il a accordé au parlementaire en mission.

Les moyens humains doivent être renforcés pour le Conservatoire national et pour les Délégations du littoral

La nouvelle organisation institutionnelle proposée a un impact sur les effectifs et leur répartition. Comparer la situation actuelle et celle qui résultera de la mise en œuvre de la réforme proposée implique de faire une estimation des effectifs actuels attachés aux fonctions qui resteront de compétence nationale et de ceux qui correspondent aux missions qui seront confiées aux Délégations du littoral. Mais ces dernières seront constituées à la fois des personnels mis à leur disposition par le Conservatoire, des personnels mis à disposition par les régions et les départements et, éventuellement, des personnels qu'elles recruteront directement. L'évolution réelle des moyens dépendra donc en partie de l'implication des départements et des régions et de leur adhésion à ces propositions.

La remise à niveau des effectifs réels nécessaire et cohérente avec la réforme

proposée peut être résumée par le schéma suivant :

	Situation actuelle	Situation 2005
Compétences nationales : (acquisition, évaluation, fonctions transversales)	30	60
Compétences interrégionales : (aménagement, dispositif de gestion)	66	132 dont Etat: 60
Total des effectifs	96	192

Cette évolution suppose que l'Etat multiplie par 2,3 le nombre de postes qu'il finance, qui passeraient de 51 à 120. Les effectifs mis à disposition des Délégations du littoral par les départements et les régions représenteraient environ un tiers des effectifs totaux.

Par ailleurs, les efforts déployés par le ministère de l'environnement pour consolider les situations des personnels sous sa responsabilité doivent s'accompagner d'un effort renouvelé pour faciliter les mobilités entre les établissements publics de l'environnement et entre ces établissements et les services de l'Etat. Il est à cet égard recommandé que soient reprises les discussions sur la constitution de corps de fonctionnaires de l'Etat spécifiquement destinés aux métiers de l'environnement et du développement durable.

En résumé, les évolutions nécessaires pour le personnel du Conservatoire sont

- **un doublement d'ici 2005 des moyens humains, à répartir entre le Conservatoire national et les Délégations du littoral ;**
- **l'intégration progressive des agents sous statut précaire par recrutement sur les emplois budgétaires créés ;**
- **l'inscription du Conservatoire et des Délégations du littoral sur la liste des établissements publics habilités à recruter par dérogation des contractuels ;**
- **l'approbation d'un statut interne du personnel du Conservatoire et des Délégations du littoral ;**
- **pour faire face à l'urgence et dans l'attente des autres mesures, l'adoption d'un plan de consolidation des emplois-jeunes.**



3.2.2 Les gardes des sites du Conservatoire : une filière professionnelle à structurer et à organiser au sein du réseau des aires protégées

Les gardes exercent les missions de gestion courante sur ses sites du Conservatoire, sous l'autorité hiérarchique des gestionnaires qui les emploient. Ils ont des relations régulières avec le Conservatoire et avec Rivages de France, association regroupant les gestionnaires des terrains du Conservatoire.

Ils sont aujourd'hui environ 150, auxquels s'ajoutent 400 emplois-jeunes, très inégalement répartis entre les sites selon les moyens des gestionnaires. La majorité des 150 gardes appartient à la fonction publique territoriale. Les autres sont salariés d'associations ou agents d'établissements publics.

Les conditions dans lesquelles doit être assurée la garderie des sites sont désormais précisées dans les plans de gestion.

Les conditions d'exercice des missions de garde

Les gardes des terrains remplissent des fonctions très diverses allant de la surveillance et l'entretien que réclame tout espace public, jusqu'à la participation à l'élaboration du plan de gestion. Selon les terrains, la fonction d'accueil du public et d'animation peut être également très développée, impliquant des capacités pédagogiques particulières.

Cette multiplicité de fonctions se retrouve dans la grande hétérogénéité des formations et des niveaux de compétences des gardes, de l'agent d'entretien non diplômé au titulaire de formations supérieures de gestion des espaces naturels. Un travail conduit en 1999, sous la direction de l'Atelier technique des espaces naturels (ATEN), GIP réunissant le ministère de l'environnement, le Conservatoire, les parcs nationaux et les parcs régionaux, les réserves naturelles et la Tour du Valat., a permis de mieux préciser ces fonctions. Elle a fait ressortir quatre catégories d'emploi- types allant vers un degré croissant de responsabilités : l'agent d'entretien nature ; le garde proprement dit qui surveille et maintient le site ; le garde gestionnaire qui maintient, restaure et valorise la qualité biologique et paysagère du site, tout en contrôlant son ouverture au public ; le technicien de gestion du littoral qui coordonne les interventions sur un ou plusieurs sites littoraux en vue de préserver la qualité biologique et paysagère et d'accueillir le public.

Pour l'exercice de leurs pouvoirs propres, les gardes des sites du Conservatoire reçoivent l'agrément du préfet, sont commissionnés par le directeur du Conservatoire et prêtent serment devant le tribunal d'instance. Ils ont alors le statut de gardes particuliers, avec les attributions et dans les limites définies par l'article 29 du code de procédure pénale. A ce jour, 87 gardes sont commissionnés en tant que gardes particuliers.

Les gardes peuvent également être commissionnés au titre de la loi sur la protection de la nature de 1976 et de celle de 1991 relative à la circulation des véhicules terrestres dans

les espaces naturels. 29 gardes du Conservatoire le sont à ce titre, ce qui leur confère des pouvoirs plus étendus, en particulier celui de dresser procès-verbal en cas d'atteintes graves à la faune et la flore, mais un tel commissionnement requiert également une formation spécifique le rendant plus difficilement accessible. Le commissionnement au titre de la loi de 1976 est surtout utile dans les sites ayant une valeur écologique particulière. Le commissionnement n'est pas toujours indispensable, en particulier pour les petits terrains peu fréquentés.

Le Conservatoire assure un certain nombre de prestations à l'attention des gardes. Il leur ouvre accès à des stages et des sessions de formation comme celles de droit et de police de la nature, assurés par l'ATEN. Il organise des réunions périodiques d'échanges, « les journées des gardes » et assure une information régulière à travers la revue « Gardes », qui sert également de bulletin de liaison entre eux. Il équipe les gardes des tenues spécifiques à l'emblème du Conservatoire, renouvelées tous les trois ans. Enfin, à travers le soutien qu'il apporte à Eurosite, le Conservatoire favorise les rencontres internationales de confrontation d'expériences.

Les gardes bénéficient également des actions d'échanges, d'information et de coordination organisées par Rivages de France pour eux et pour les gestionnaires. Cette association a ainsi élaboré un guide d'aide au recrutement des gardes en collaboration avec l'ATEN et le Conservatoire.

Les difficultés à surmonter

La situation actuelle suscite un certain nombre de préoccupations et est à l'origine de difficultés auxquelles il convient d'apporter des réponses.

En premier lieu, les gardes du littoral ne bénéficient pas de véritables perspectives de mobilité et de carrière dans le domaine de la gestion des espaces naturels. La multiplicité de leurs employeurs fait obstacle à leur mobilité entre les sites du Conservatoire. Leur avancement au sein de la fonction publique territoriale ne peut se faire que par des concours techniques pour lesquels il n'existe pas de filière valorisant les compétences de garde ou de garde gestionnaire adaptée à leur expérience. Ils sont obligés pour progresser dans leur carrière d'évoluer vers des spécialités telles que la voirie ou les espaces verts.

L'organisation d'une filière «gestion des espaces naturels» au sein des corps techniques de la fonction publique territoriale permettrait à la fois des progressions de carrières dans le domaine de l'environnement et le développement de passerelles entre les différents types de structures publiques, nationales ou locales, impliquées dans la gestion des espaces naturels. Le ministère de l'intérieur étudie actuellement avec le Centre national de la fonction publique territoriale (CNFPT) les conditions de réalisation de cette possibilité qui serait une avancée très utile.

Une deuxième difficulté concerne la répartition des rôles entre les gestionnaires, le Conservatoire et Rivages de France. La situation actuelle n'est pas pleinement satisfaisante car elle révèle quelques recoupements sans pour autant répondre à toutes les attentes des gardes. Ceux-ci souffrent parfois d'isolement et du manque de relations entre eux et avec les autres intervenants de la protection de la nature. Un certain nombre de gardes expriment le regret de n'avoir pas des liens plus réguliers avec leurs interlocuteurs du Conservatoire. La nécessaire clarification dans l'exercice des responsabilités du Conservatoire et de ses partenaires devrait contribuer à apporter une réponse à cette attente.

Une troisième difficulté est relative aux pouvoirs de police des gardes sur les terrains du Conservatoire. Ces gardes devraient être inscrits, au même titre que certains agents de l'Etat et que les gardes-champêtres, sur la liste des agents publics habilités à dresser une contravention de grande voirie sur le domaine public. Un système plus léger, comme par exemple la possibilité de sanctionner les infractions mineures au moyen d'amende forfaitaire (timbre-amende) pourrait également être intéressant. Les dispositions législatives nécessaires doivent être prises.

En résumé, pour améliorer l'exercice des fonctions des gardes il est proposé :

- **la création d'une filière «gestion des espaces naturels » au sein de la fonction publique territoriale ;**
- **l'habilitation des gardes à dresser des contraventions de grande voirie ;**
- **l'institution d'une amende forfaitaire pour simplifier la répression des atteintes aux lieux.**

-

3.3. Mobiliser des ressources financières accrues et diversifiées

La proposition de clarification des responsabilités entre le Conservatoire, en qualité de propriétaire, et les autres organismes impliqués dans la protection de ses sites, principalement les collectivités territoriales, a des implications directes sur la répartition des financements entre ce qui relève de la solidarité nationale, des impositions locales, des autres formes de ressources selon la nature des dépenses

3.3.1. L'Etat doit augmenter sa dotation pour l'acquisition et l'aménagement

- Le principe d'un abondement principal par le budget de l'Etat des acquisitions du Conservatoire national du littoral doit être fermement réaffirmé, en cohérence avec la confirmation du caractère national de la mission foncière de l'établissement public. Le succès des réformes envisagées dépend en grande partie de la capacité de l'Etat à assurer pleinement son rôle financier.

La dotation de l'Etat au Conservatoire, essentiellement consacrée à l'investissement, est restée relativement stable depuis 1978 alors que son patrimoine augmentait substantiellement, accroissant les charges d'aménagement. Cette évolution, jusqu'à présent insuffisamment prise en compte, se combine avec l'élévation récente du coût moyen d'acquisition à l'hectare. Ces deux évolutions doivent être intégrées par l'Etat afin que la stratégie du Conservatoire ne soit pas enrayée par des restrictions budgétaires. La faible augmentation de la dotation de l'Etat entre 1978 et 2000 masque des modulations aussi marquées qu'imprévisibles : sur une base 100 en 1978, elle a oscillé, sans que ces hauts et bas puissent s'appuyer sur des explications tangibles, entre un record de 205 en 1982 et un plancher de 83 en 1984.

Le Conservatoire inscrivant son action dans le long terme, il est serait souhaitable de prévoir une planification des moyens que l'Etat lui affecte, en rapport avec sa stratégie d'acquisition. La signature d'un contrat de plan pluri-annuel entre l'Etat et le Conservatoire constituerait dans ces conditions un progrès important.

La consolidation de l'effort financier de l'Etat en faveur de la politique foncière du Conservatoire devrait impliquer un doublement d'ici 2005 de sa dotation par rapport à 2000, la portant de 120 à 240 MF. Cette cible équivaldrait en réalité simplement au rattrapage du niveau de la dotation en 1982.

Cette dotation devra être répartie entre la part que le Conservatoire affectera aux acquisitions et la part qu'il allouera au financement des aménagements programmés par les Délégations du littoral. La clé de répartition proposée à titre indicatif est 140 MF pour le Conservatoire et 100 pour les Délégations.

La répartition entre les Délégations du littoral de la dotation d'Etat devra faire l'objet de documents contractuels négociés entre le Conservatoire et chacune des Délégations du littoral.

- Le principe d'un financement essentiellement apporté par l'Etat pour l'exercice des responsabilités du propriétaire ne fait pas obstacle à la mobilisation d'autres sources de financement détaillées au chapitre 1.2.2. Bien au contraire, l'importance de la mission exercée par le Conservatoire pour la nation et pour la constitution d'un patrimoine européen plaide pour que les dons en espèce des particuliers et des entreprises soient encouragés, notamment grâce à des mesures d'incitation fiscale, et pour que les financements communautaires soient davantage mobilisés. Il serait à cet égard utile que soit formalisée et confirmée la position prise par le Commissaire européen pour le développement régional selon laquelle les acquisitions sont éligibles aux fonds communautaires.

Ces deux sources complémentaires de financement ne pourront toutefois se substituer aux contributions de l'Etat. Le modèle du National Trust n'est pas transposable dans notre pays.

3.3.2. Les collectivités locales peuvent contribuer au financement des Délégations du littoral

- Le nouveau système institutionnel proposé permet de donner un cadre légal au partenariat qui existe déjà entre le Conservatoire et les collectivités locales pour l'exercice des missions «intermédiaires» identifiées, en particulier l'aménagement des sites. Les collectivités locales apportent aujourd'hui des aides financières au Conservatoire sous diverses formes. Elles ont tout naturellement vocation à apporter ces aides, dans le nouveau dispositif, à la Délégation du littoral compétente sur leur territoire.

Les Délégations du littoral, chargées pour le compte du Conservatoire national des missions d'aménagement et de politique de gestion des sites, auraient en effet trois sources principales de financement : les dotations de l'Etat, distribuées par le Conservatoire ; les dotations des départements ; celles des régions

Dès lors que les conseils généraux et régionaux concernés auront donné un avis favorable à la création de l'établissement public territorialement compétent, au sein du conseil d'administration duquel ils seront représentés, ils prendront un engagement qui confèrera un caractère obligatoire à leur participation financière à la Délégation du littoral. Le décret créant chaque Délégation du littoral pourra contenir des dispositions relatives à la ventilation des sources de financement entre les

départements, les régions et l'Etat.

Une convention entre le Conservatoire, les collectivités locales concernées et chaque Délégation serait souhaitable pour réaliser une prévision pluriannuelle.

* La nature de cette dépense est cohérente avec le rôle croissant des régions dans le domaine de l'environnement, de la protection de la nature et de l'aménagement du territoire. A ce jour, dix régions contribuent directement aux activités liées à l'aménagement et à la politique de gestion des sites du Conservatoire. Les chiffres recensés en 2000 sont de 8 MF au titre de l'investissement (essentiellement aménagement des terrains) et de 6 MF au titre du fonctionnement (essentiellement frais de personnel et de communication). Ces données sous-estiment l'effort financier des régions car elles ne prennent pas totalement en compte les subventions versées aux associations intervenant sur les sites du Conservatoire ou les soutiens apportés directement à un site. L'implication financière des régions est cependant très inégalement répartie ; trois régions - PACA, Bretagne et Basse-Normandie- apportent plus de 60% de l'ensemble des contributions des régions aux missions liées à l'aménagement et la politique de gestion des sites du Conservatoire

Il serait souhaitable d'inciter toutes les régions à s'impliquer davantage dans une politique active de protection du littoral en partenariat avec le Conservatoire. Un bon moyen de favoriser ce partenariat financier pourrait être d'inscrire dans les contrats de plan Etat- Régions les contributions apportées par ces dernières aux Délégations du littoral. La revue en 2003 des contrats de plan en cours devrait être l'occasion de mettre en pratique cette démarche.

* La dotation des départements aux Délégations du littoral s'inscrirait très logiquement dans leurs compétences sur les espaces naturels sensibles. Elle consacrerait et prolongerait l'effort déjà déployé par les départements. Une quinzaine d'entre eux contribuent aujourd'hui directement aux activités liées à l'aménagement et à la politique de gestion des sites du Conservatoire, pour un total de 9 MF au titre de l'investissement et de 1 MF au titre du fonctionnement. Comme pour les régions, ces chiffres ne traduisent pas l'intégralité de l'effort financier des départements pour appuyer le Conservatoire dans ses responsabilités de propriétaire. Ils ne comptabilisent pas, par exemple, les dépenses que le département du Pas-de-Calais réalise, à travers l'Association EDEN 62, sur les terrains du Conservatoire pour un montant supérieur à 5 MF par an. Les subventions directement versées à des gestionnaires de sites tels que Tatihou ou Beauport ne sont pas non plus comptabilisés.

Une meilleure implication financière de tous les départements, propice à l'accroissement des moyens alloués aux Délégations du littoral, pourrait être réalisée grâce à la taxe départementale sur les espaces naturels sensibles (TDENS) définie par l'article L 142-2 du code de l'urbanisme. Cette taxe peut être instituée par les conseils généraux pour financer diverses opérations de protection des espaces naturels sensibles. Elle est plafonnée à 2% de la valeur de l'ensemble immobilier sur lequel elle

est assise. Elle constitue une source de financement importante pour la protection du littoral, rapportant environ 232 MF par an aux départements littoraux métropolitains, qui en alloue 14,5 MF au Conservatoire, répartis entre 6,3 MF pour l'aménagement et 8,2 MF pour la gestion des terrains. Dans certains départements, les aides apportées au Conservatoire ne s'imputent pas sur ces ressources mais sur le budget général du département. Ces montants ne traduisent donc pas l'intégralité de l'effort financier des départements en faveur du Conservatoire.

Il serait cohérent avec l'objet de cette taxe que les départements soit autorisés explicitement à financer sur les ressources issues de la TDENS leur dotation aux Délégations du littoral et qu'ils puissent le faire en franchise du plafond actuel de 2%. L'article L 142-2 devrait être modifié pour autoriser les conseils généraux à porter à 2,25 % le plafond de la TDENS, pour consacrer le dépassement à la dotation de la Délégation du littoral. Ce dépassement garantit que la contribution aux Délégations ne pénalise pas les autres activités de la politiques des espaces naturels sensibles.

Cette modification pourrait être l'occasion de clarifier le dispositif de la TDENS sur les points qui sont sources d'ambiguïtés ou de difficultés :

- * la nécessité d'une meilleure sélectivité des opérations financées par cette taxe s'exprime fréquemment, en réaction à quelques cas dans lesquels la TDENS a été utilisée pour des espaces verts urbains ou des équipements sportifs ;

- * la possibilité de bénéficier de financement par la TDENS pour l'ensemble des dépenses d'aménagement et de gestion des sites du Conservatoire gagnerait à être clairement affirmée : la rédaction actuelle de l'article L. 142-2 du code de l'urbanisme conduit à des interprétations divergentes selon les départements sur l'éligibilité de certains types de dépenses d'aménagement.

Les départements doivent en effet pouvoir continuer à apporter un soutien financier à partir de la TDENS aux gestionnaires des sites du Conservatoire, en complément de leur contribution au budget de la Délégation du littoral.

- Les départements comme les régions sont aujourd'hui «pénalisés», lorsqu'ils réalisent des travaux sur les terrains du Conservatoire, par l'impossibilité de récupérer la TVA y afférente. Dans l'état actuel des textes, ces collectivités ne peuvent récupérer la TVA acquittée pour les travaux réalisés pour compte de tiers que si ce «tiers» est lui-même autorisé à déduire la TVA. Or le Conservatoire, en tant qu'établissement public administratif, n'est pas habilité à la récupérer. Cette situation est d'autant plus dénoncée qu'elle s'applique dans un contexte où ces collectivités considèrent qu'elles se substituent à l'Etat en prenant à leur compte un certain nombre de charges qui devraient lui incomber.

La solution équitable serait que cette règle de portée générale soit modifiée pour autoriser les collectivités locales qui réalisent des travaux sur les sites du Conservatoire à récupérer la TVA, à l'instar des mesures déjà prises lorsque les collectivités se substituent à l'Etat en matière de défense des côtes, ou pour les

monuments historiques.

3.3.3. Développer et pérenniser les ressources affectées à la gestion des sites

La gestion des terrains du Conservatoire nécessite la mobilisation de moyens financiers importants. Pourtant, aucune source de financement n'y est aujourd'hui spécifiquement dédiée. Les collectivités locales y apportent une contribution importante, mais elles le font le plus souvent à partir de leur budget général. Les enjeux de la protection des espaces naturels justifient que soient également recherchées des sources de financement spécifique.

Cette question se pose d'autant plus que le dispositif actuel de financement par les communes et les groupements de communes, qui gèrent 60 % des sites du Conservatoire, ne fait pas de différence entre les collectivités qui mènent une politique active de protection de la nature et celles qui conduisent à l'inverse une politique axée sur la croissance de la fréquentation touristique. Loin d'introduire des éléments d'incitation pour les premières, il s'avère favorable aux secondes, et ce plus encore lorsqu'elles jouxtent des communes qui protègent des espaces naturels sources d'activités touristiques. Il n'existe pas non plus de péréquation des ressources des collectivités selon l'importance du patrimoine naturel qu'elles doivent entretenir et gérer.

Cette situation doit être remise en cause. Les espaces naturels étant par définition difficilement «taxables», de nouvelles recettes doivent être mobilisées, et une amélioration majeure doit être recherchée par la mise en place d'une péréquation régionale et nationale.

Les sites ne peuvent autofinancer leur gestion

Le financement direct des coûts de la gestion par les usagers des terrains ne peut avoir qu'une portée limitée. Les sites qui ont fait l'objet d'aménagements particuliers destinés à accueillir le public, qui comportent un patrimoine bâti remarquable et dont la configuration permet un «filtrage» des entrées, se prêtent bien à la perception de droits d'entrée contribuant à l'autofinancement de la gestion. Les exemples significatifs sont notamment les jardins du Rayol et le parc ornithologique du Marquenterre. Mais ils sont peu nombreux.

La participation des usagers aux coûts de la gestion doit être encouragée et peut encore sans doute être développée. Outre son aspect financier, elle peut avoir une vertu pédagogique, en participant à la prise de conscience de la valeur du patrimoine et du coût de sa préservation.

Elle ne peut toutefois devenir un mode général et significatif de financement pour plusieurs raisons :

* l'expérience de la quinzaine de sites qui perçoivent un droit d'entrée montre que ces recettes sont loin de couvrir les coûts de leur gestion. Ces coûts sont d'ailleurs d'autant plus lourds que la fréquentation est dense en raison des aménagements d'accueil et des frais de personnel alors nécessaires. Le recensement récent des sites du Conservatoire générant des recettes significatives montre que, à une exception près, l'équilibre de leur gestion n'est assurée que grâce aux subventions reçues par leur gestionnaires, apportés notamment par les départements et les régions.

* le principe même de faire payer « pour regarder et marcher dans un espace naturel », est contestable lorsque les sites, comme c'est le cas dans leur majorité, ne font pas l'objet d'aménagements spécifiques ou ne comportent pas de bâtiment. Il peut être d'autant moins accepté par les visiteurs que ceux-ci ont indirectement contribué à l'acquisition des lieux en leur qualité de contribuable.

* d'un point de vue pratique, la configuration des sites du Conservatoire se prête rarement à la centralisation des entrées en un seul point « taxable ». La formule des parkings payants est plus souvent adaptée.

Les taxes perçues sur la fréquentation des espaces naturels ont une portée limitée

- La seule mesure fiscale actuellement en vigueur dont le produit soit consacré exclusivement à la protection des espaces naturels est la taxe sur les passagers maritimes vers les îles, instituée par le décret du 11 janvier 1996, dont les ressources sont destinées à la gestion des espaces naturels parmi lesquels les sites du Conservatoire sont explicitement mentionnés. Elle est pleinement adaptée au contexte des îles littorales.

Elle pourrait être étendue aux terrains dont le Conservatoire est responsable par transfert ou remise en gestion, notamment outre-mer au titre de la loi sur les 50 pas, ou encore sur lesquels il bénéficie d'une servitude constitutive de droits réels. De manière générale, il conviendrait à l'avenir de veiller à ce que les mesures concernant les terrains du Conservatoire soient formulées de telle sorte qu'elles ne s'appliquent non seulement à ceux dont il est propriétaire mais aussi à ceux sur lesquels il assure en pratique l'essentiel des responsabilités du propriétaire.

Dans le même sens, il est proposé d'étendre aux gestionnaires des terrains du Conservatoire le bénéfice du droit de passage sur les ouvrages d'art reliant le continent aux îles prévu par un autre décret du 11 janvier 1996.

Ces deux taxes ne peuvent toutefois être que d'une utilité limitée pour financer la gestion des sites du Conservatoire qui, dans leur très grande majorité, sont situés sur le continent et donc accessibles librement par la route.

- L'article L 2333-26 du code général des collectivités territoriales, issu de la loi du 2 février 1995, dite loi « Barnier » a ouvert la possibilité pour les communes d'utiliser la taxe de séjour en faveur de la gestion d'espaces naturels. Il n'est pas apparu au cours de la mission que cette option soit fréquemment utilisée. La création d'une taxe additionnelle à la taxe de séjour pour financer les coûts de gestion des espaces naturels est une piste séduisante. Elle permettrait en effet de rapprocher l'utilisateur du littoral et celui qui finance son entretien. La taxe de séjour a le mérite de faire financer la protection du littoral par ceux de ses utilisateurs qui ne sont pas assujettis aux impôts nationaux ou locaux, les touristes étrangers en particulier. L'intérêt d'une taxe de séjour est fréquemment mis en avant au niveau européen comme une des voies permettant une plus grande solidarité entre les pays d'Europe du nord, grands usagers du littoral, et les pays d'Europe méditerranéenne, qui en sont les gardiens.

Cette piste mérite d'être approfondie mais se heurte à quelques obstacles de taille. L'affectation d'une part des produits de cette taxe à la gestion des sites du Conservatoire ne serait pas nécessairement bien acceptée par les communes. D'autant que, si la taxe rapporte au total environ 800 MF par an, ce produit ne semble guère extensible dans un contexte où la compétitivité du tourisme commence à être un motif de préoccupation pour les communes, surtout pour celles (un tiers d'entre elles) qui l'appliquent forfaitairement – la taxe étant alors acquittée par les entreprises d'hébergement et non par les touristes. L'assiette actuelle de la taxe - les lieux d'hébergement - n'est pas adaptée au cas des communes, en particulier littorales, qui disposent d'un grand patrimoine naturel mais qui ne peuvent ou ne souhaitent pas développer des infrastructures et les aménagements d'hébergement. Les propositions d'élargissement de cette assiette soulèvent des problèmes importants de mode de recouvrement et d'acceptation locale.

Ainsi, le recours aux taxes assises directement sur la fréquentation d'espaces naturels est difficile à mobiliser et s'avère d'une portée limitée pour financer la gestion des sites du Conservatoire.

Solliciter la solidarité nationale pour opérer une péréquation en faveur de la gestion d'espaces naturels

- A ce jour, une des propositions les plus adaptées est celle de l'introduction de critères environnementaux dans le calcul de la dotation globale de fonctionnement (DGF) versée aux communes. Cette introduction, qui contribuera à compenser l'inégalité de richesse entre les communes qui protègent leur patrimoine et les autres, ne semble pas poser de problèmes techniques ni de principes insurmontables.

La DGF est aujourd'hui calculée à partir de divers critères dont certains, pouvant être regardés comme relativement redondants, pourraient être fusionnés ou supprimés s'il apparaissait nécessaire de simplifier la formule. En revanche, aucun critère environnemental n'est pris en compte, alors qu'il serait aisé d'en déterminer : nombre et surface des sites protégés (sites classés, sites du Conservatoire, sites Natura 2000, réserves naturelles) ; pourcentage du budget consacré à la protection des espaces naturels ; ratio zones constructibles / zones non constructibles dans le POS, etc.

La mise en place de tels critères pour la DGF des communes est vivement souhaitable. L'intercommunalité, qui conduit à répartir les coûts liés à la protection et les recettes liées aux hébergements, favorise également une meilleure péréquation entre les communes selon qu'elles ont à gérer ou pas un important patrimoine naturel.

- Dans l'attente d'une refonte du système de financement des collectivités qui tienne davantage compte de leurs charges de gestion du patrimoine naturel, les Délégations du littoral doivent être autorisées à subventionner les gestionnaires, sous certaines conditions et limites. L'objectif est qu'elles apportent une contribution incitative pour amorcer le travail de mise en œuvre du plan de gestion et pour encourager la mobilisation de partenaires financiers additionnels. Outre son effet de levier, la subvention facilitera l'adoption d'un plan de gestion exigeant. Elle sera propice à une meilleure prévision et évaluation des charges et produits. La définition par le Conservatoire d'exigences sans contrepartie financière pour les mettre en œuvre est en effet de plus en plus difficilement acceptée.

Il est donc proposé que les Délégations du littoral puissent verser, en fonction des capacités propres des gestionnaires et des exigences des plans de gestion, une subvention qui pourrait représenter annuellement entre 10 et 20 % des coûts d'entretien courant et de gardiennage. La répartition prévisionnelle des moyens consacrés à la mise en valeur et à la gestion du patrimoine du Conservatoire, comparée à la situation actuelle, pourrait ainsi être la suivante :

	Situation actuelle		objectif cible 2005	
	estimation		(hors financement communautaires)	
	Mise en valeur*	gestion courante	Mise en valeur*	gestion courante
Fonctionnement	40 MF	70 MF	80 MF	100 MF
<i>dont Etat</i>	<i>30 MF</i>		<i>60 MF</i>	

Investissement	65 MF		115 MF	
(hors acquisitions)				
<i>dont Etat</i>	<i>35 MF</i>		<i>70 MF</i>	
Total	105 MF	70 MF	195 MF	100 MF
<i>dont Etat</i>	<i>65 MF</i>		<i>130 MF</i>	

(*) aménagement et suivi de la gestion

Il serait donc nécessaire de multiplier par 1,7 les ressources consacrées aux dépenses d'aménagement et de gestion des terrains du Conservatoire. Cet effort doit être réparti entre l'Etat, qui doublerait sa contribution à l'aménagement, et les collectivités locales : départements et régions pour l'aménagement, départements et communes pour la gestion.

En résumé, afin de mobiliser davantage de moyens pour la protection du littoral, il est proposé que :

- l'Etat double d'ici 2005 sa dotation, à répartir entre le Conservatoire pour les acquisitions et les Délégations du littoral pour l'aménagement ;**
- les ressources consacrées par l'Etat et les collectivités locales aux dépenses d'aménagement et de gestion des terrains du Conservatoire soient multipliées par 1,7 ;**
- les départements soient autorisés à porter à 2,25 % le plafond de la TDENS pour financer les Délégations du littoral**
- toutes les catégories de dépenses liées aux sites du Conservatoire puissent être imputées sur la TDENS ;**
- les Délégations du littoral soient autorisées à subventionner les gestionnaires ;**
- des critères environnementaux soient introduits dans la dotation globale de fonctionnement ;**
- la taxe sur les passagers maritimes vers les îles et la taxe sur les ouvrages d'art reliant les îles soient étendues à l'ensemble des sites sur lesquels intervient le Conservatoire,**
- les départements et les régions soient autorisés à récupérer la TVA sur les travaux d'aménagement des sites du Conservatoire.**

* *

*

CONCLUSION

Le Conservatoire du littoral traverse actuellement une phase critique de son évolution. Cet organisme original et singulier au sein du dispositif d'intervention de l'Etat dans la protection de la nature et l'aménagement du territoire est confronté à une crise de croissance plus qu'à une crise d'identité.

Comme on l'a vu en effet, sa mission reste impérieuse et incontournable ; sa légitimité est encore mieux comprise et défendue qu'il y a 25 ans, grâce à une plus grande appropriation par les citoyens et les élus de la nécessité de protéger un littoral précieux et menacé.

L'objectif que visent les propositions contenues dans ce rapport est de donner au Conservatoire les moyens d'assurer mieux encore cette mission au cours des décennies à venir, en allant au-delà des ajustements et des correctifs de court terme. Ces propositions ont en particulier pour but de mieux fonder l'édifice construit en 1975, en créant le cadre institutionnel nécessaire à une meilleure mise en valeur et à une meilleure gestion des terrains acquis.

C'est donc sur des bases renouvelées et plus équilibrées entre l'acquisition et la gestion que le Conservatoire pourra affronter les défis de la protection durable de notre patrimoine littoral.
