

Analyse critique de l'évolution de la Taxe Départementale des Espaces Naturels Sensibles (TDENS)

Document réalisé dans le cadre de la préparation au MASTER 2 Tourisme durable et dynamiques territoriales par Olivier REYBAUT – décembre 2004

INTRODUCTION

Le propos de ce dossier est de proposer une lecture critique de l'évolution législative de la TDENS. Ce travail ne s'attachera donc pas à décrire ou analyser les politiques départementales en matière de gestion des espaces naturels. Après avoir proposé un état des lieux succinct des dépenses environnementales de départements, nous définirons la Taxe Départementale des Espaces Naturels Sensibles (TDENS dorénavant) et en présenterons les chiffres clés. Enfin, nous porterons un regard chronologique sur l'évolution de cette TDENS en analysant l'ensemble des modifications qu'a eu à subir l'article L.142-2 du code de l'urbanisme, précisant modalités de collecte et de dépenses du bénéficiaire de la TDENS.

LES DEPENSES ENVIRONNEMENTALES DES DEPARTEMENTS

Les Conseils Généraux consacrent en moyenne 3,3 % [1,2 mds € soit 19,7 €/an/hab.] de leurs dépenses totales à l'environnement. Si cette part peut paraître modeste, elle a néanmoins subi une augmentation plus importante que les dépenses totales des départements (9,3 contre 6,8 %)¹

Les compétences relatives à l'environnement sont, pour les Conseils Généraux, optionnelles. L'essentiel des mesures d'inventaire, de protection ou de gestion environnementale étant d'initiative européenne (Natura 2000 par exemple), étatique (réserves naturelles, sites classés, Parcs nationaux, schémas d'aménagement et de gestion des eaux... via les DIREN ou directement les ministères en charge de l'environnement²), régionales (Parcs naturels régionaux par exemple). Les départements peuvent intervenir directement en matière de gestion de l'eau (adduction, aménagement et entretien des cours d'eau, lacs et plans d'eau domaniaux, ...), de gestion des déchets et de **gestion ou d'ouverture des espaces naturels sensibles**.

La Taxe Départementale des Espaces Naturels Sensibles (122 M € par an pour l'ensemble du territoire national en moyenne en 1996 et 1999) est presque exclusivement utilisée dans le cadre des stratégies de protection de la bio-diversité³ et des paysages⁴.

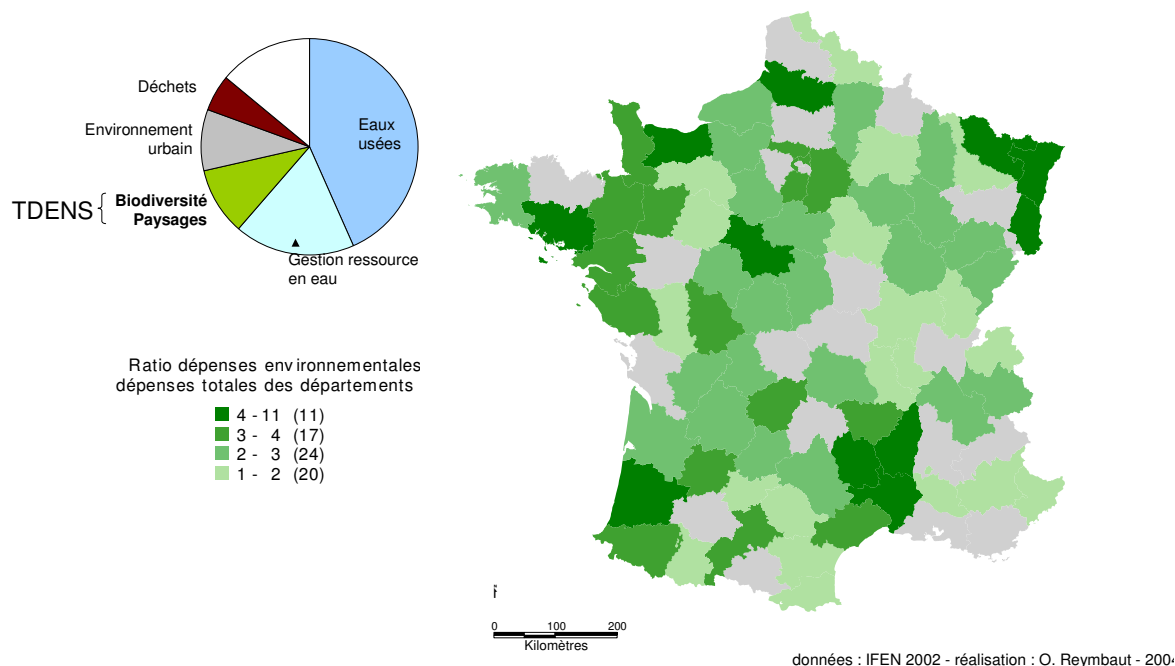
¹ Résultats de l'enquête annuelle menée par l'IFEN auprès des départements entre 1996 et 1999

² L'approche chronologique privilégiée dans ce travail nous fera privilégier la terminologie « Ministère en charge de l'environnement » aux dénominations successives et nombreuses de cette institution.

³ Selon l'IFEN : protection des espèces faunistiques et floristiques et leurs habitats, gestion des espaces naturels protégés et aides aux associations de protection de la nature

⁴ selon l'IFEN : enfouissement des lignes électriques, reconversion des terres en friches, ...

LES DEPENSES ENVIRONNEMENTALES DES DEPARTEMENTS (1996-1999)



LA TAXE DEPARTEMENTALE DES ESPACES NATURELS SENSIBLES (TDENS)

Pour améliorer la lisibilité de ce travail, nous ne proposons pas ici une retranscription de l'ensemble des articles régissant la collecte et l'affectation de la TDENS mais insisterons plutôt sur les dynamiques de son évolution.

Afin néanmoins de cadrer notre propos, nous reprenons ci-dessous la définition que l'IFEN donne de cette taxe :

« Créée en 1985, la TDENS est une taxe d'urbanisme payée par tout dépositaire de permis de construire dans le Département. Sa mise en place, facultative, est laissée à la liberté des Conseils Généraux. Conformément à la Loi, le département peut ainsi investir dans l'acquisition, la gestion de terrains d'intérêts écologiques et le soutien d'actions visant à mettre en valeur les espaces naturels »

Cette définition peut être complétée en signifiant, ce qui n'est pas usuel en terme de comptabilité publique, que la recette est affectée spécialement à une dépense. Collecter la TDENS signifie donc pour un département agir en faveur de l'environnement, selon des modalités clairement définies dans l'article L 142 du code de l'urbanisme.

CODE DE L'URBANISME : chap. II – les espaces naturels sensibles des départements Ce tableau a vocation de synthétiser le contenu du chapitre dédié à la TDENS, il n'en constitue pas un résumé ou une simplification.	Nbe. Modifs	
L 142-1	Donnant compétence au département pour « <i>préserver la qualité des sites, paysages, milieux naturels [...] pour élaborer et mettre en œuvre une politique de protection, de gestion et d'ouverture au public des espaces naturels sensibles...</i> ». Compétence qui doit être compatible avec d'autres planifications territoriales ou sectorielles	5
L 142-2	<p>Modifié à 11 reprises depuis 1976 (la Taxe départementales des espaces naturels sensibles n'apparaissant sous cette terminologie qu'en 1986), cet article fixe les affectations possibles de la TDENS : en novembre 2004, elles sont au nombre de 5 :</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. « <i>Par acquisition par voie amiable, par expropriation ou par exercice du droit de préemption⁵ [...] de terrains [...] ainsi que pour l'aménagement de tout espace naturel, boisé ou non, appartenant au département, sous réserve de son ouverture au public [...]</i> » 2. « <i>Pour sa participation à l'acquisition, à l'aménagement et à la gestion</i> » de terrains par d'autres acteurs publics (conservatoire de littoral, communes et EPCI, ...) 3. « <i>Pour l'aménagement et l'entretien d'espaces naturels [...] appartenant aux collectivités publiques [...] ou à des propriétaires privés à la conditions qu'ils aient fait l'objet d'une convention [...] L 130-5</i> » 4. Pour l'aménagement et la gestion de la zone des cinquante pas géométriques dans les départements d'outremer 5. « <i>Pour l'acquisition, l'aménagement et la gestion des sentiers figurant au Plan Départemental des itinéraires de promenade et de randonnée (PDIPR)</i> ». Le droit de préemption ne pouvant ici être exercé que pour les chemins e halage et les servitudes de marchepied le long des cours d'eau domaniaux. <p>En 2004, la Loi relative aux responsabilités locales prévoit d'ajouter l'alinéa suivant: « - <i>pour l'acquisition, l'aménagement et la gestion des espaces, sites et itinéraires figurant au plan départemental des espaces, sites et itinéraires relatifs aux sports de nature établi dans les conditions prévues à l'article 50-2 de la loi n° 84-610 du 16 juillet 1984 relative à l'organisation et à la promotion des activités physiques et sportives.</i> ». En outre, la TDENS devrait désormais permettre de financer les opérations prévues dans les cadres des documents d'objectifs Natura 2000.</p> <p>Dans sa seconde partie, il précise les objets sur laquelle la taxe est</p>	12

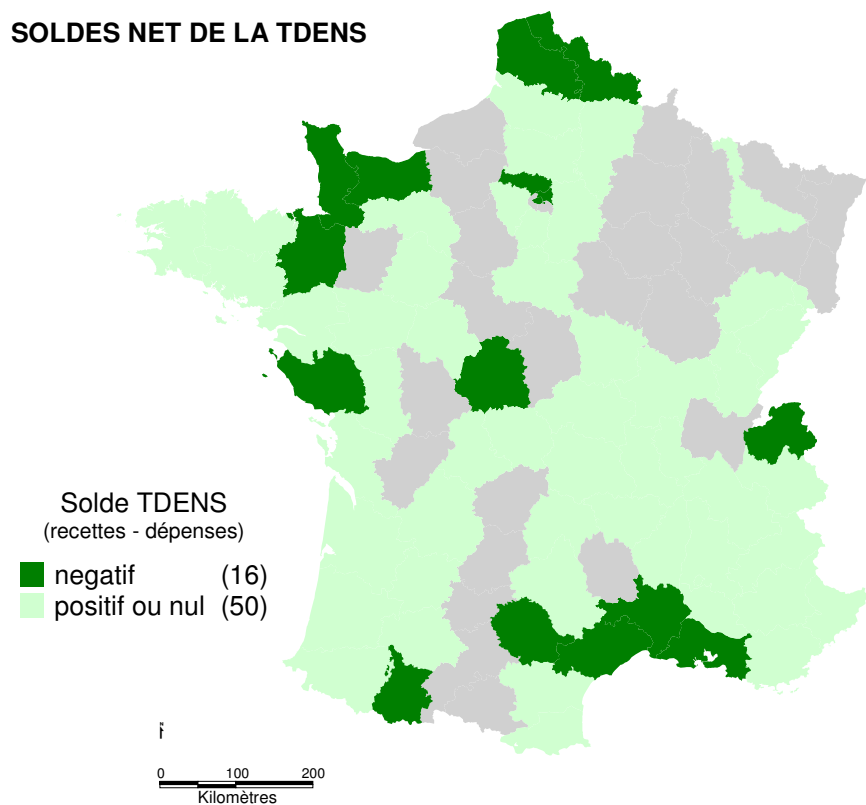
⁵ L'objet de ce travail n'est pas une analyse approfondie de la portée réglementaire de chacun des items. Toutefois, l'explication des différentes modalités d'appropriation du foncier revêt un sens particulier :

- la voie amiable consiste en une négociation « classique » du bien. Le prix de vente résulte de la négociation
- l'exercice du droit de préemption interdit la vente du bien au propriétaire sans que le Conseil Général en soit informé. Le prix est fixé par la « juridiction compétente en matière d'expropriation » et l'opération peut donc s'avérer peu rentable pour le propriétaire
- l'expropriation oblige le propriétaire à céder son bien sous réserve que la preuve d'utilité publique ait été apportée par l'acheteur. Le prix de vente est là aussi fixé par la « juridiction compétente en matière d'expropriation ».

	<p>établie : la construction, la reconstruction et l'agrandissement des bâtiments. Sont exonérés en 2004 un certain nombre de bâtiments, historiques, à vocation sociale ou agricole.</p> <p>Le Département dispose, comme marge d'intervention, de la capacité de lever ou non la taxe (taux d'imposition entre 0 et 2 % du coût total des travaux) et d'en exonérer les résidences principales. La TDENS devient ainsi un outil susceptible de contraindre la construction de résidences secondaires sans alourdir les charges inhérentes à une construction à usage de résidence principale.</p>	
L 142-3	Fixe les conditions d'exercice du droit de préemption.	9
L 142-4	Fixe le délais pour l'exercice du droit de préemption par son bénéficiaire	3
L 142-5	Fixe les modalités de définition du prix du terrain	5
L 142-6 et L 142-7	Fixent les modalités d'expropriation	3
L 142-8	Stipule la possibilité pour l'ancien propriétaire de récupérer son bien si en 10 ans, le motif ayant prévalu à l'exercice du droit de préemption ou d'expropriation n'a pas été atteint (exemple : ouverture au public)	1
L 142-9	Tenir un registre	1
L 142-10	Les sites acquis doivent être ouverts au public (et aménagés en conséquence) sauf si la sensibilité environnementale le justifie	1
L 142-11	Le Conseil Général, en l'absence de document d'urbanisme opposable au tiers, peut identifier un certain nombre d'espaces sur lesquels pourra s'exercer le droit de préemption	4
L 142-12 et L 142-13	Définissent les modalités d'application des articles précédents	3

Ce rapide tableau de la réalité réglementaire de la TDENS permet de mesurer, via la lecture du nombre de modifications, les articles les plus soumis à débats. Les 9 modifications de l'article L 142-3 résultent directement des modifications des possibilités d'affectation de la TDENS prévues en L 142-2. Nous étudierons dans une prochaine partie les évolutions de cet article L 142-2 dont nous imaginons qu'il est à la fois, ponctuellement, illustratif de la succession des contextes spécifiques (50 pas géométriques d'outremer, PDIPR, PDESI, ...) mais aussi, étudié dans sa dynamique globale, emblématique d'un glissement de l'appréciation des modalités de protection des espaces naturels. **Outil d'inventaire, de protection contre un risque d'urbanisation voire de sanctuarisation, la gestion des espaces naturels sensibles par les départements, via la TDENS, est devenue un outil favorisant l'accessibilité de la nature aux citoyens, sans d'ailleurs renier une analogie avec les politiques des parcs naturels régionaux.**

Une géographie de la TDENS ?



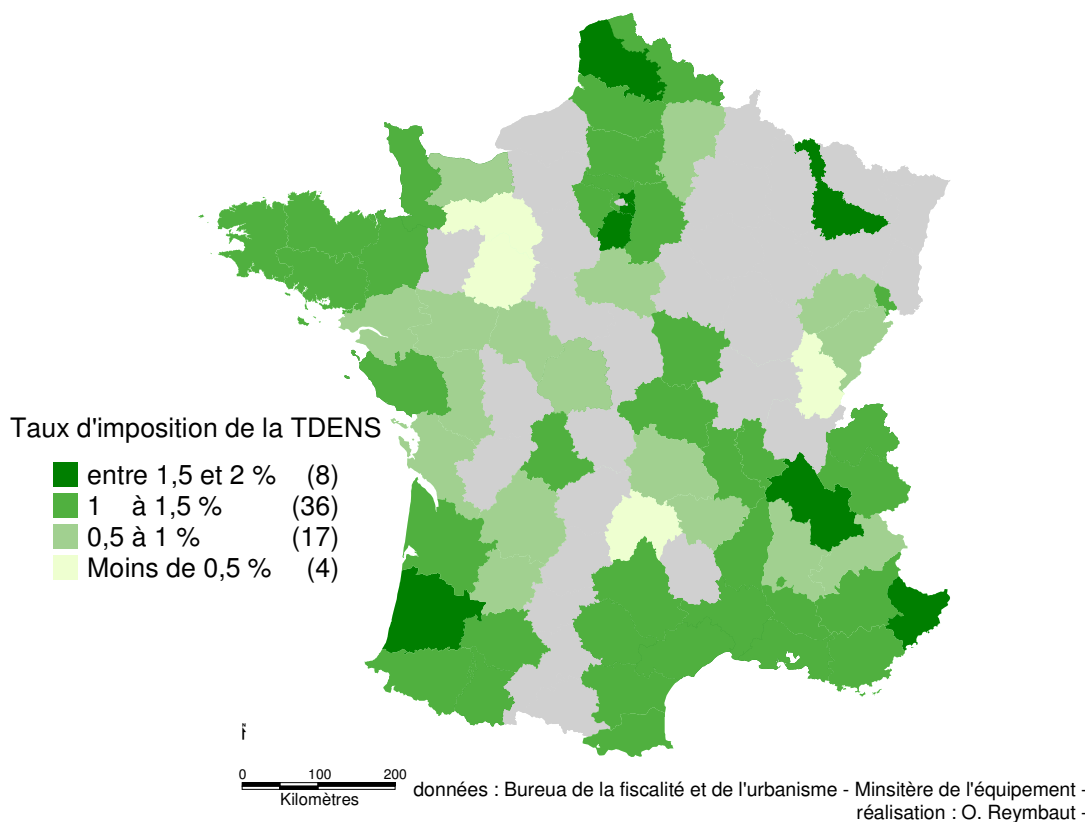
données : IFEN 2002 - réalisation : O. Reymbaut - 200.

Cette carte apporte une double information : la répartition géographique des départements collectant la TDENS et le solde résultant de l'utilisation de cette taxe. L'essentiel des départements collectant en 2004 la TDENS, il devient hasardeux de proposer une lecture critique, une « analyse spatiale » sur les motifs ou caractéristiques des départements collecteurs. Nous ne risquons donc pas ici d'explication dont nous imaginons les sources autant contextuelles que politiques ou géographiques. Concernant les soldes, les critères d'urbanité, d'industrialisation, d'enjeux environnementaux, de population absolue ou de densité démographique ne semblent pas plus explicatifs.

Notons en outre qu'il n'existe aucune raison de lever la TDENS si l'ambition n'est pas de la dépenser comme mentionné dans le code de l'urbanisme – de fait, les départements collecteurs disposent ou projettent de mettre en œuvre une politique de gestion et d'accès des espaces naturels sensibles.

La TDENS semble donc s'abstraire des variables explicatives usuelles pour n'être que « politique », ou plutôt au service d'une politique, comme un moyen optionnel mis à disposition des collectivités affichant une sensibilité environnementale spécifique.

TAUX D'IMPOSITION TDENS



La TDENS est prélevée, pour rester synthétique, sur les constructions et réhabilitations immobilières. Lever la taxe signifie donc rendre son département potentiellement moins d'accessibilité à des espaces naturels de qualité.

Globalement, les départements les plus urbanisés (hors Lorraine et Alsace) comme ceux bénéficiant d'une forte attractivité (Grand Sud Ouest) collectent la TDENS à taux élevés (relativement). Les autres peuvent proposer une pression fiscale moins importante aux candidats à l'installation.

L'utilisation de la TDENS

Si, comme nous le verrons dans la partie suivante, les affectations de la TDENS se diversifient depuis plus de 20 ans, les Conseils Généraux sont restés fidèles aux missions premières envisagées pour la taxe. Selon l'Inspection Générale de l'Environnement, 60 % des dépenses affectées à la TDENS concernaient l'acquisition (21 % dont le 1/3 via expropriation ou exercice du droit de préemption selon le bureau de la fiscalité de l'urbanisme), l'aménagement (22 %) et l'entretien (17 %) des espaces naturels sensibles. 15 % des recettes sont versées à d'autres partenaires (EPCI, communes, ...) et 6 % servent à l'acquisition ou à la gestion de sentiers inscrits au PDIPR. La comparaison de ces chiffres avec ceux du bureau de la fiscalité de l'urbanisme collectés en 1999 et 2000 montre une stabilité dans la répartition des dépenses.

EVOLUTION LEGISLATIVE – ANALYSE CRITIQUE

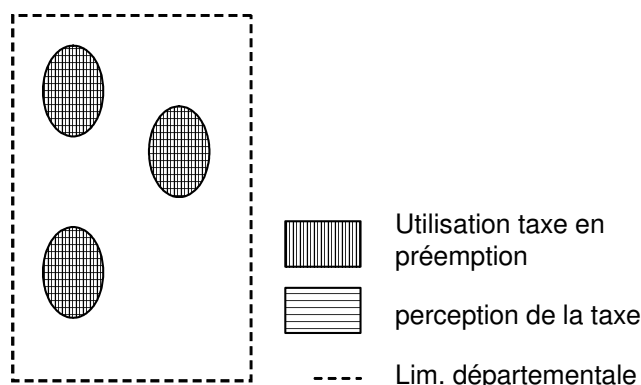
I) Avant la TDENS : les prémices d’une nouvelle ressource financière départementale pour la gestion d’espaces naturels en vue de leur préservation.

Avant la TDENS, les périmètres sensibles à l’initiative des Conseils généraux préfigurent la création d’une compétence environnementale décentralisée. La Loi de finances du 23 décembre 1961 (60-1384) institue la création de périmètres sensibles (art. 61) dans lesquels un droit de préemption peut être utilisé mais uniquement « *dans les zones fixées par arrêté du ministre après avis du Conseil Général* ». Cette timide délégation s’accompagne (décret du 5 août 1961) de la possibilité de perception d’une **redevance départementale d’espaces verts**. Le succès fut aussi timide que la décentralisation de la compétence – au 1^{er} janvier 1976, seuls 10 départements avaient utilisé cet article 61 pour acquérir quelques 34000 ha.

II) 1976 – les périmètres sensibles ne nécessitent plus d’intervention ministérielle, les départements sont libres de proposer et gérer leurs espaces naturels. La taxe servant à la gestion de l’espace naturel est prélevée sur cet espace.

L’article 142-2 du code de l’urbanisme est créé par la loi du 31/12/1976. Il prévoit l’affectation spéciale (exclusive) du bénéfice d’une taxe départementale dédiée à la gestion d’espaces naturels : les périmètres sensibles.

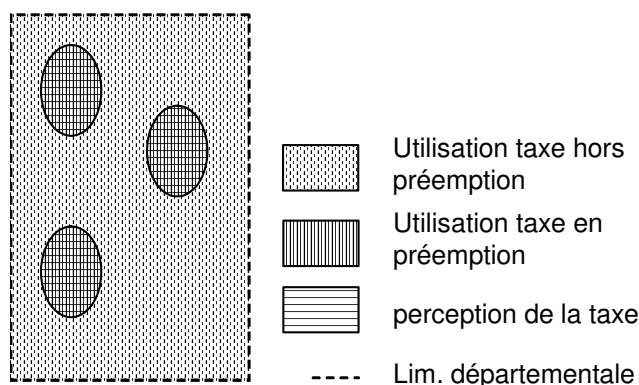
1976	La loi du 31/12/1976 portant réforme de l’urbanisme inclut les articles L 142 et dote les départements d’une compétence en matière d’environnement. Ces derniers peuvent alors délimiter des périmètres « sensibles » justifiant leur protection au vu des enjeux environnementaux. Les départements se sont vus tardivement octroyer une compétence environnementale. L’essentiel des mesures de gestion des espaces naturels actuels (hors union européenne) étant d’ores et déjà en place (réserves, sites classés, arrêtés de biotope, parcs nationaux et régionaux, ... sont déjà institués)
1977	En modification de la Loi de Finance (60-1384 du 23/12/1960) apparaît dans le décret 76-276 est introduite la première taxe départementale : la redevance départementale d’espaces verts, levée sur toute opération de lotissement. Dès lors, il s’agit de profiter d’une urbanisation relativement dense (les lotissements) pour recueillir des fonds destinés à l’acquisition (amiable, préemptoire ou par expropriation) d’espaces à préserver. Cette première phase ne s’accompagne pas de la nécessaire ouverture au public.



III) 1983 – Les Conseils Généraux bénéficient d'une nouvelle compétence en matière de gestion des itinéraires de randonnée pédestre, la taxe départementale des espaces verts lui est partiellement affectée.

La loi n°83-663 du 22 juillet 1983 relative à la répartition des compétences entre les communes, les départements, les régions et l'état prévoit en ses articles 56 et 57 la mise en œuvre des Plans Départementaux d'Itinéraire de Promenade et de Randonnée pédestre (PDIPR). Ces plans ont essentiellement une vocation conservatoire et affichent l'objectif de rendre inaliénables les chemins ruraux dotés de nouvelles affectations : les randonnées. Cette nouvelle compétence est accompagnée d'une ressource permettant de la mettre en œuvre : la taxe départementale des espaces verts. Toutefois, le droit de préemption demeure exclusivement utilisable au sein de périmètres sensibles.

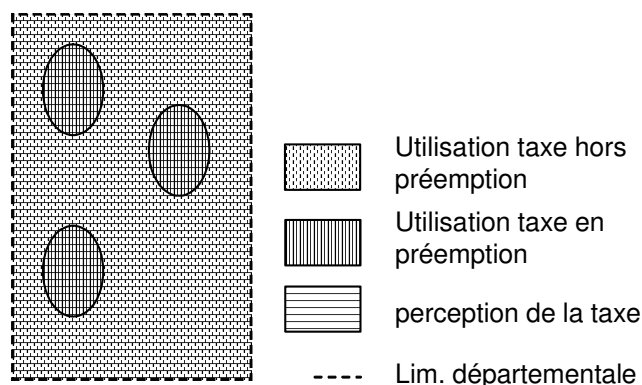
1983	<p>La loi n°83-663 du 22 juillet 1983 portant création des PDIPR permet aux Conseils Généraux d'utiliser la Taxe départementale des espaces verts pour mettre en œuvre leur nouvelle compétence en matière de randonnée. Le décret 83-663 amende en ce sens l'article L 142-2 du code de l'urbanisme en ajoutant : « le produit de la taxe peut également être affecté à l'acquisition, l'aménagement et la gestion des sentiers figurant sur le plan départemental des itinéraires de promenade et de randonnée ».</p>
------	---



En conséquence, la taxe prélevée dans les Périmètres sensibles devient dès lors utilisable sur le reste du département.

IV) 1985 – Les périmètres sensibles laissent place aux espaces naturels sensibles, objet d'une politique volontariste des départements (non obligatoire). La TDENS se substitue à la Taxe départementale des espaces verts et est prélevée sur l'ensemble du département. Les exceptions sont sectorielles et non plus territoriales.

1985	<p>La Loi 85-729 du 18 juillet 1985 relative à la définition et à la mise en œuvre des principes d'aménagement permet au département d'instituer une taxe départementale des espaces naturels sensibles (TDENS) pour mettre en œuvre « une politique de protection, de gestion et d'ouverture au public des espaces naturels sensibles boisés ou non ». En outre, le Département n'est plus nécessairement acquéreur et peut désormais participer aux acquisitions des collectivités de rang inférieur. Contrairement à la taxe départementale des espaces verts, la TDENS est prélevée sur tout le territoire départemental ? Certaines constructions sont exonérées.</p>
------	---



- V) **1992, 1995, 2001 et 2002 – l'utilisation de la TDENS n'est plus réservée aux espaces publics ou aux propriétés privées des collectivités mais devient utilisable sur des propriétés privées dès lors qu'une convention (dont les modalités sont précisées en L 130-5 du code de l'urbanisme, article auquel faisait déjà référence la Loi de finance de 1961) entre le propriétaire et la collectivité a été signée. Les possibilités d'affectations sont de plus en plus nombreuses (bois et forêts en 2001, les 50 pas géométriques en 2002), comme d'ailleurs les possibilités de perception**

1992	La loi 1992-3 du 3 janvier 1992 ajoute un alinéa à l'article L142-2 du CU permettant d'affecter l'utilisation de la TDENS aux terrains privés (sur lesquels ni le Conseil général, ni les collectivités territoriales d'échelle supérieure n'ont la maîtrise foncière) à condition qu'ils soient conventionnés en référence à l'article L 130-5 du code de l'urbanisme. Les voies le long des cours d'eau deviennent elles aussi « éligibles ».
1995	La Loi 1995-101 ajoute à la liste des travaux sur lesquels la taxe est perçue, ceux prévus en application des articles L.442-2 : les travaux divers
2001	La Loi 2001-602 permet l'acquisition par le Département, ou les collectivités territoriales et EPCI, d'acquérir des bois et forêts, ou leur usage (les droits sociaux)
2002	La partie naturelle des 50 pas géométriques peut désormais bénéficier de la TDENS en Outremer, grâce à la Loi 2002-276

- VI) **2005 – La loi relative aux responsabilités locales prévoit dans son article 76 l'ajout de deux nouveaux alinéas à l'article L 142-2. La TDENS pourra servir à gérer et acquérir les lieux de pratiques sportives de nature inscrites au Plan Départemental des Espaces Sites et Itinéraires relatifs aux sports de nature (Loi du 6 juillet 2000 relative à la promotion des activités physiques et sportives) et participer au financement des mesures inscrites dans les documents d'objectifs Natura 2000**
- VII) **Futur : selon le code de l'urbanisme édité par Juris-classeur, la TDENS pourrait être, dans un futur proche, utilisée dans le cadre des plans de préventions des risques naturels**

CONCLUSION

Notre inscription en MASTER 2 nécessite de notre part la capacité de lier les apports des enseignements et des travaux qui leurs sont inhérents avec notre sujet de recherche. En l'occurrence, mon travail portera sur la gestion des sports de nature à l'échelle départementale via la mise en œuvre des PDESI (Plan départementaux des espaces, sites et itinéraires relatifs aux sports de nature – officiellement créés par la Loi habilitant le gouvernement à simplifier le droit du 11 décembre 2004). L'analyse s'est voulue aussi objective que possible mais nous ne pouvons conclure ce document sans préciser que mon activité professionnelle, au service du Ministère de la Jeunesse, des Sports et de la Vie Associative notamment, me rend plutôt favorable à l'évolution de l'article L142-2 vers l'élargissement des affectations possibles du bénéfice de la TDENS.

Au fil du temps, la TDENS est progressivement passée d'une perception locale, sur les espaces à protéger et valoriser, affectée à une utilisation locale (la gestion et l'acquisition de ces espaces) à une taxe généralisée sur le territoire pour des objets multiples, dont parfois le lien avec une « politique des espaces naturels sensibles départementaux » n'est plus évident.

Chaque nouvelle compétence dont le champs est flou, mal délimité mais vaguement en lien avec les espaces naturels, au sens d'espaces non urbanisés, peut donc se voir ajoutée à la liste des bénéficiaires de la TDENS : une taxe « bonne à tout faire » adaptable à chaque évolution législative (1983 - la randonnée et la patrimonialisation des chemins ruraux, 1992 - l'eau, 2001 – la forêt, 2004 – Natura 2000 et les sports de nature, ...).

Le constat pourrait s'arrêter là et nous laisser sur une note assez négative, d'un outil aux côtes mal taillées, clientéliste et susceptible de servir à tout, sauf à la préservation des espaces naturels et à leur ouverture au public.

Notre propos se veut plus optimiste. Cette taxe, parce que grevée d'affectation spéciale, bénéficie d'une forme de transparence dans son utilisation. Le Conseil Général, s'il est libre de ventiler son bénéfice parmi les affectations identifiées en L 142-2 peut avoir à justifier de l'utilisation de la TDENS auprès des acteurs dont les interventions sont éligibles. Plutôt que la création d'une nouvelle ligne budgétaire, la négociation porte sur la répartition d'une somme identifiée entre une dizaine d'affectations possibles – ce qui favorise d'ailleurs les interventions du Conseil Général dans ces champs, vastes, de la gestion des espaces naturels – tant que la TDENS ne sert pas à financer des routes ou l'action sociale... Enfin, les deux alinéas ajoutés en 2004 concernent des dépenses décidées de manière participative, basées sur la concertation entre l'ensemble des acteurs concernés (le PDESI est voté par une commission du même nom, composée de l'ensemble des usagers, traditionnels y compris, impliqués dans la gestion des lieux supports de sports de nature – Natura 2000 s'appuie sur des contractualisations avec les acteurs concernés : usagers, propriétaires, environnementalistes, ...). **De manière indirecte, cette nouvelle affectation semble de nouveau garante d'une utilisation de la TDENS pour la préservation des espaces naturels ouverts au public.**

BIBLIOGRAPHIE INDICATIVE

- Boutier Claude et Gaucheron Aurélie - La notion d' Espaces Naturels Sensibles et les moyens juridiques de leur protection – rapport de stage DESS MOSGT – 2004.
- Code de l'urbanisme – articles L142-1 à L142-12 : chapitre II – espaces naturels sensibles des départements
- Droit et administration de l'environnement, Raphaël Romi. Montchrestien, 4ème édition, 2001, pages 159 à 166.
- Enquête de l'Association des Présidents des Conseils Généraux (APCG) faisant le point sur le champ d'application de la Loi du 18 juillet 1985, relative à la protection des Espaces Naturels sensibles et sur les pratiques de 73 départements dans ce domaine, 1997.
- Espaces naturels de France, 1996.
- IFEN – Les données de l'environnement n°79 – décembre 2002 – 2 p.
- Inspection Générale de l'Environnement – La contribution des départements à la politique des espaces naturels sensibles – 2003 – 70 pages
- Jurisprudence – arrêt de section du 22 février 2002 : *Le tribunal administratif y a hiérarchisé les priorités en matière de préemption, concluant que la préservation des espaces naturels était prioritaire et que l'ouverture au public était un objectif secondaire.*
- Landrain Edouard - Question Assemblée nationale n° 24825 du 8 février 1999
- Loi n°76-1286 du 31 décembre 1976 : Loi relative à l'organisation de l'indivision.