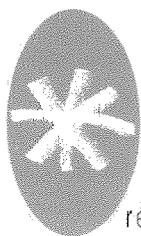
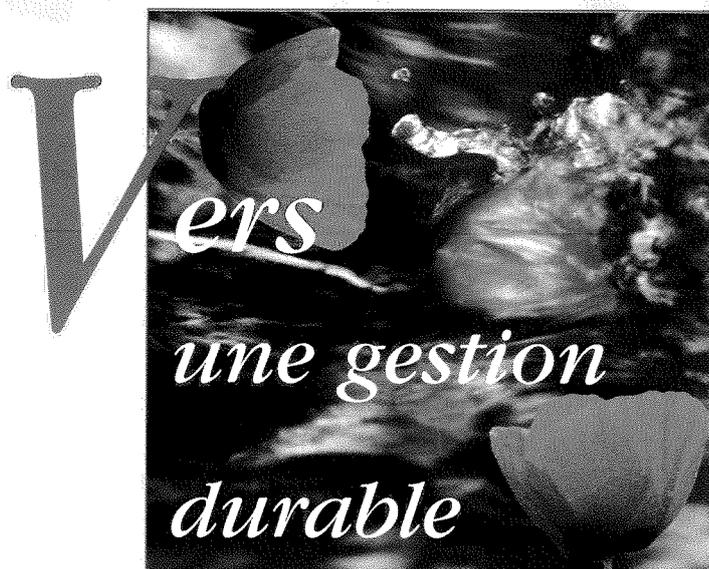


Collection
**EXPERIMENTER
POUR AGIR**



Parcs
naturels
régionaux
de France



des territoires
ruraux remarquables

gestion des espaces naturels, agricoles et forestiers

Avant-propos

Sommaire

Résumé/Summary	p.3
1. La fiscalité locale et les espaces naturels sensibles	p.4
2. Gestion forestière durable dans le parc naturel régional du Lubéron	p.13
3. Une autre approche de la gestion forestière durable : l'audit patrimonial appliqué dans le Luberon	p.21
4. Multiusage des espaces naturels sensibles et circulation motorisée	p.25
5. Des critères pour l'octroi des aides à la forêt dans le Parc naturel Régional des Ballons des Vosges	p.32
6. Agriculture durable dans le parc naturel régional des marais du Cotentin et du Bessin	p.35
7. Espaces ruraux remarquables et aménagement foncier. Démarche expérimentée dans le parc naturel des Marais du Cotentin et du Bessin	p.50
Conclusion	p.53

Ce document est le fruit d'un programme de démonstration (life environnement) ayant pour objet l'expérimentation, sur des territoires « remarquables », de méthodes et outils de gestion susceptibles de garantir le maintien de leurs qualités biologiques et (ou) esthétiques. Ces méthodes devaient faire appel autant que possible au droit contractuel et à l'implication des acteurs locaux dans un souci général d'efficacité.

Pour expérimenter ces méthodes de travail, 3 Parcs naturels régionaux ont servi de laboratoire autour de thématiques de gestion de leur "zone de nature" définie dans les chartes et plans des parcs .

Les parcs concernés sont :

- le Parc naturel régional des Ballons des Vosges,
- le Parc naturel régional des marais du Cotentin et du Bessin,
- le Parc naturel régional du Luberon.

Sur les espaces les plus remarquables de leur territoire, le programme visait à :

- identifier les évolutions les plus probables du territoire et en particulier les menaces qui pèsent sur lui (exemples : boisement, mise en culture, enfrichement, drainage, urbanisation ...)
- rechercher les conditions concrètes optimales pour conserver ces espaces
- promouvoir une démarche permettant de gérer l'espace en préservant au mieux les ressources existantes
- adapter les outils actuels de gestion de espaces aux enjeux
- expérimenter de nouveaux outils et dégager des axes méthodologiques pour une gestion durable des espaces ruraux remarquables.

Le cadrage général du programme est assuré par un comité de pilotage national qui regroupe des représentants d'organisations professionnelles (agricole, forestière), des pouvoirs publics et des usagers de l'espace (Office de la chasse, de la pêche).

Chacun des trois territoires pilotes a travaillé par ailleurs avec ses partenaires sur les thématiques retenues en comités de pilotages locaux, composés des représentants d'usagers, de professionnels et des pouvoirs publics.

Fidèle à la démarche qui prévaut dans les Parc naturel régionaux, la méthode mise en œuvre a été définie à partir des réalités des territoires. Elle repose sur deux principes essentiels, l'approche territoriale et la participation des acteurs.

Résumé

"Notre héritage n'est précédé d'aucun testament."
René Char

Les territoires ruraux remarquables tels que les zones de nature des Parcs naturels régionaux sont des espaces qui offrent tout à la fois une grande variété de paysages, d'habitats naturels, d'espèces ainsi que des savoirs faire et modes d'occupation des sols originaux. Ils sont souvent le support d'usages et d'activités multiples, ce qui parfois est à l'origine de difficultés pour leur gestion. Parce qu'ils sont plus sensibles aux changements que d'autres (potentiel productif moins élevé, possibilités de reconversion limitées, densité de population et infrastructures...), ces territoires, et les richesses qui en constituent la spécificité, nécessitent une politique adaptée de développement des activités. En particulier pour promouvoir un modèle de développement économique susceptible de valoriser leurs qualités intrinsèques.

La définition de critères pertinents, pour la désignation de tels territoires, peut s'avérer fort utile. Mais il appartient aux acteurs et décideurs locaux, soucieux de la pérennité des qualités de leurs espaces, de mettre en œuvre des mesures cohérentes à partir des possibilités que la décentralisation, la négociation et le partenariat peuvent offrir.

La première condition est d'aboutir à un consensus minimum sur l'intérêt de ces qualités. Un des facteurs de réussite pour l'obtention d'un tel consensus réside dans la « traduction » des enjeux territoriaux en langage et problématique à portée des acteurs locaux. Les dispositifs existants offrent des possibilités d'adaptation mais ils nécessitent une appropriation. Pour cela, les acteurs locaux doivent être associés le plus en amont possible des diagnostics et des projets en veillant toutefois à ce que l'éventail des possibilités d'action soit envisagé : le poids des habitudes, la facilité des solutions toutes prêtes, la primauté accordée aux outils et procédures sur les projets sont des freins à l'action plus puissants que le manque de moyens fréquemment évoqué.

Dans bien des situations, une gestion de l'espace non satisfaisante est moins directement liée à la volonté délibérée des agents économiques (forestiers et agriculteurs) que de mécanismes et tendances plus globales renvoyant aux politiques et dispositifs de l'intervention publique d'une part et à la responsabilisation des élus et décideurs d'autre part. Dès lors une approche visant la contractualisation avec les agents économiques ne saurait se substituer à une réelle politique territoriale.

Summary

Unique rural areas such as those of the natural regional Parks offer, besides a great variety of landscapes, natural habitats, and species, also a know-how and methods of exploitation of the original land.

These territories are often exploited in several ways, which at times makes their management complicated. Because they're more sensitive to changes than others, (lower productivity potential, limited opportunities for conversion, population density and infrastructures...), such lands, and their unique wealth, need a policy which is adapted to the development of their activities. In particular, they need a policy which would promote a model of economic development capable of cashing in on their intrinsic qualities. Outlining the relevant selection criteria of these areas may turn out to be useful.

However, it is the local representatives and decision makers, whom, having become aware of the lasting character of their areas, must implement coherent measures based on what the decentralization, negotiation and partnership can allow.

The first step is to arrive at a minimum consensus on the interest of such assets. One element, which could lead to consensus, is the transformation of the territorial challenges into issues and discourse which would appeal to local representatives. Existing procedures present opportunities to adapt but more awareness is required if the implementation of such procedures is to see the light.

In order for this to happen, local agents must be closely involved – and at an early stage – with the studies as well as the projects, while at the same time taking care to map out the vast array of courses of action possible : old habits, the ready-made solutions within reach, the primacy given to the tools and the procedures may constitute a more formidable barrier than the oft-cited lack of resources.

In so many situations, poor area management is less directly linked with the deliberate will of the economic agents (foresters and farmers) than with the mechanisms and trends which are more global and encompass public intervention's procedures and the degree of awareness of the representatives and the local decision makers.

Hence, a contractual approach to the management of rural spaces cannot replace a real territorial policy.

1. La fiscalité locale et les espaces naturels sensibles

La Taxe sur le Foncier Non Bâti (TFNB)

La fiscalité du patrimoine, en France, pèse beaucoup plus lourdement sur le foncier non bâti que sur le foncier bâti. Depuis plusieurs années, certaines réflexions ont pour objectif un allègement de cette pression fiscale, notamment sur les espaces naturels. Ceci afin d'en augmenter la rentabilité qui peut passer (surtout que le contexte PAC l'y encourage) par l'intensification, l'artificialisation ou l'urbanisation avec toutes les nuisances que de tels changements d'usage peuvent induire.

La justification économique de cette taxation renvoie d'une part à la théorie de la "rente pure" : du fait de la rigidité de l'offre de terre, la taxe ne diminue pas le bien être global, la perte du propriétaire est strictement compensée par la recette collective et, d'autre part, à la théorie de la capitalisation : l'existence d'une taxe locale se justifie par la capitalisation dans la valeur du foncier des services publics.

En réalité on constate des sources d'inefficacité de cette taxation. Il existe des alternatives à l'usage du foncier (intensification, construction de bâtiments agricoles...), en favorisant l'optimisation du capital foncier, la taxe peut induire des effets négatifs sur l'environnement. Par ailleurs, la valeur locative (assiette) est sous évaluée pour la majorité des terres (terres labourables notamment) alors qu'elle paraît surévaluée pour les terrains peu artificialisés comme c'est le cas pour les zones humides. En outre, s'est mis en place progressivement un système complexe d'exonérations qui ne sont pas toujours justifiées (production agricole hors sol par exemple, exonérations trentenaires pour les plantations...) au regard des nuisances potentielles qu'elles peuvent encourager.

Les propositions de réformes (Sainteny, 1991) :

- Suppression des exonérations quand l'activité concernée est nuisible à l'environnement (exonération TFNB pour remise en culture de friche, de la TFB sur terres de construction et constructions nouvelles)
- Révision des classifications des bases cadastrales
- Exonération TFNB sur les espaces naturels sensibles (et abattement ISF, droit de mutations) avec engagement dans le long terme des bénéficiaires.
- Abattement sur la valeur locative pour entretien (espaces naturels sensibles) comme c'est le cas pour la TFB et l'entretien des bâtiments.
- Déductions de l'impôt pour frais d'entretien ou ceux découlant d'une servitude d'environnement.
- Dation en paiement quant les terrains sont rétrocédés à des fins conservatoires.

Dotations Globales de Fonctionnement (DGF)

Les communes restent, à côté de l'état, les acteurs essentiels de la protection de l'environnement. Les compétences qu'elles détiennent dans le domaine connexe de l'urbanisme ont une forte influence sur la gestion de l'environnement en général et sur celle des espaces naturels sensibles en particulier. Toutefois, pour agir, les communes doivent pouvoir disposer de moyens supplémentaires pour la protection et la gestion des espaces naturels sensibles qui, à l'inverse d'autres secteurs (eau, déchets) ne disposent pas de ressources spécifiques.

La protection des espaces naturels sensibles ne rentre jamais directement en ligne de compte dans les critères d'éligibilité des différentes dotations de l'état (DGF), y compris la Dotation de Solidarité Rurale (DSR).

Plusieurs tentatives pour reverdir la DGF n'ont jusqu'ici jamais abouti, notamment deux amendements parlementaires qui ont été déposés au cours de la discussion de la loi "Barnier" relative au renforcement de la protection de l'environnement :

- Une compensation financière déterminée par le % de surface communale protégée et en fonction d'un coefficient de protection (qualité des mesures de protection). Cette compensation aurait été prise en compte à travers la modification des critères de Dotation de Solidarité Urbaine et de Dotation de Solidarité Rurale dans la DGF
- La création d'une dotation "protection et gestion des milieux naturels" au sein de la DGF, au profit des structures intercommunales ayant élaboré un projet de gestion patrimoniale de l'espace

Les causes à ces échecs sont relatives au peu de poids politique de certains projets (tentatives issues des milieux associatifs), au manque d'élaboration des travaux engagés pour les propositions (type de protection à retenir, coefficient...), enfin à l'arbitrage défavorable de ce type de proposition dans un contexte où la priorité, en matière de solidarités, est plutôt axée sur les problèmes urbains.

Concernant la TFNB, le faible montant de cette taxe, depuis la suppression des parts régionale et départementale, ne semble pas a priori être le facteur essentiel de la transformation du milieu, comparé à la structure des aides agricoles (environ 2500 F. pour un hectare de maïs par exemple). On peut en outre s'interroger sur le bien fondé d'une exonération forfaitaire de la taxe foncière au bénéfice de redevables susceptibles de tirer des ressources de l'ex-

exploitation de ces terrains. Les propositions restent toutefois intéressantes et d'actualité, notamment la suppression de certaines exonérations (trentenaire...), l'actualisation des valeurs locatives, l'abattement pour entretien (à l'image de la TFB), l'exonération des droits de mutation.

La taxe de séjour

C'est la loi du 24/12/1919 qui institue la taxe de séjour et autorise les communes " à demander aux touristes une participation aux équipements que ne justifient pas les seuls besoins de la population permanente ".

Aujourd'hui, cette taxe a toujours mauvaise presse. Les acteurs du tourisme la ressentent comme une contrainte.

Malgré la possibilité qui est offerte aux communes qui le souhaitent de forfaitiser cette taxe, de nombreux élus sont aujourd'hui convaincus de la nécessité d'une réforme de cette loi : en effet, la finalité de la taxe n'est pas clairement définie, il est difficile de la considérer comme un impôt (la plupart des redevables y échappent, faute de percepteurs) ni comme une contribution directe à l'activité touristique. Par ailleurs, l'assiette sur laquelle cette taxe est prélevée (hébergements non meublés) ne contribue pas à asseoir davantage sa légitimité.

Le coefficient de recouvrement est de l'ordre de 50 %, les taux habituellement pratiqués varient entre 2 et 5 francs/nuitées (maximum autorisé : 6 ou 7 F/nuitée). Le montant global de cette taxe est de l'ordre de 550 millions de francs (remarque : produit de l'activité touristique en France = 750 milliards de francs).

Le rôle des communes

Le produit touristique est un assemblage de prestations marchandes et non marchandes et concerne une multitude d'acteurs. La loi Montagne indique que c'est la commune qui pilote l'action touristique. Sa légitimité résulte de l'exigence d'associer des ressources publiques aux privées pour construire une offre de qualité. Il est donc nécessaire de doter les communes d'une ressource locale spécifique pour sa politique de développement touristique. La taxe de séjour est bien un impôt local qui peut y contribuer :

- par le financement de biens collectifs ou de services publics
- en respectant les règles de transparence dans l'utilisation de cette ressource qui doit viser des biens collectifs liés à l'activité.

Par ailleurs, dans la mesure où la collectivité participe (financièrement) à l'activité touristique, il n'est pas anormal qu'il y ait un " retour " des opérateurs vers la collectivité (perception de la taxe).

Pour améliorer l'efficacité de cette taxe :

La voie législative : élargissement de l'assiette (notamment meublés) et affirmation de son caractère obligatoire dès lors qu'elle est votée par la commune.

La carte d'hôte : c'est un outil de gestion de la taxe de séjour qui permet de favoriser la structuration du système d'acteurs local. En créant une dynamique autour de sa gestion, elle incite à construire une organisation efficace au niveau local et de valoriser une ressource financière affectée aux dépenses d'intérêt collectif (transformer une taxe en contribution touristique). C'est aux communes d'en prendre l'initiative et d'assumer leur responsabilité (la rendre obligatoire). Il est en outre nécessaire de rendre transparent son utilisation, qui repose sur un consensus de tous les acteurs concernés.



La taxe foncière sur les propriétés non bâties

La taxe foncière sur les propriétés non bâties est l'une des quatre taxes directes locales. Son régime a connu d'importantes évolutions au cours des dernières années que cette note se propose d'expliquer.

Propriétés imposables

Il s'agit des propriétés non bâties de toute nature sises en France, à l'exception de celles qui sont exonérées par une disposition spéciale prévue par la loi.

Les exonérations permanentes

- Les propriétés publiques affectées à un service public ou d'utilité générale et improductives de revenus (terrains d'emprise des universités, des hôpitaux, des camps militaires etc.).
- Les voies publiques, y compris les autoroutes à péage.
- Les fleuves et rivières navigables et flottables.
- Les chemins des associations foncières de remembrement.
- Les propriétés agricoles sont désormais exonérées en totalité des parts régionale et départementale de la taxe foncière sur les propriétés non bâties.

Les exonérations temporaires

- Les terrainsensemencés, plantés ou replantés en bois pendant les trente premières années du semis, de la plantation ou de la replantation, à l'exception des zones dans lesquelles les plantations et semis d'essences forestières sont interdits ou réglementés dans les conditions fixées par l'article L 126-1 du code rural. Les terrains nouvellement plantés en noyers, pour une durée maximale de huit ans, et les terrains plantés en arbres truffiers, pour une durée de quinze ans sur décision des communes et des groupements de communes dotés d'une fiscalité propre.

Les dégrèvements

- Les propriétaires de terres classées en près et prairies naturels, herbages et pâturages et landes bénéficient depuis 1995 jusqu'en 2004, d'un dégrèvement total sur la part communale de la taxe lorsque leurs terres sont comprises dans le périmètre d'une association foncière pastorale dont les recettes provenant d'activités autres qu'agricoles ou forestières n'excèdent ni 30 % du chiffre d'affaires tiré de l'activité agricole et forestière, ni 200 000 F. Ce dégrèvement est accordé au propriétaire mais celui-ci doit en faire bénéficier le preneur.
- Les jeunes agriculteurs installés à compter du 1er janvier 1992 et qui bénéficient de la dotation d'installation (ou des prêts à moyen terme spéciaux) peuvent, sur décision des communes et de leurs groupements dotés d'une fiscalité propre, être dégrévés de taxe foncière sur les propriétés non bâties pendant cinq ans au maximum à compter de l'année suivant celle de leur installation. Depuis le 1er janvier 1995, ces mêmes agriculteurs bénéficient de plein droit du dégrèvement à hauteur de 50 % du montant de la cotisation ; le surplus de dégrèvement étant toujours subordonné à une délibération des communes et de leurs groupements.

Base de l'imposition

Le revenu cadastral servant de base d'imposition aux propriétés non bâties est égal à la valeur locative cadastrale de ces propriétés, diminuée d'un abattement forfaitaire de 20 %. La valeur locative cadastrale déterminée lors des révisions générales, théoriquement prévues tous les six ans, doit également en théorie faire l'objet d'actualisations triennales et, dans les intervalles, de majorations forfaitaires annuelles. Les valeurs locatives issues de la révision intervenue au 1er janvier 1990 n'ont pas été incorporées dans les rôles, dans l'attente d'une validation législative.

Les valeurs locatives cadastrales servant à l'assiette de l'imposition sont donc actuellement issues des opérations de révision intervenues en 1961. Elles incorporent les effets de deux actualisations intervenues en 1974 et 1980 (le 1/1/1970 et le 1/1/1978 étant les dates respectives de référence de ces actualisations) au moyen de coefficients fixés par région agricole ou forestière départementale pour chaque groupe et sous-groupe de natures de culture ou de propriété. Les actualisations prévues en 1983, 1986 et 1988 ont été remplacées par une revalorisation forfaitaire des valeurs locatives, au moyen de coefficients uniques pour l'ensemble des propriétés et fixés par les lois de finances des années considérées. Ces revalorisations forfaitaires des valeurs locatives sont reconduites d'année en année, dans l'attente de l'entrée en vigueur des résultats de la révision de 1990.

Calcul de l'imposition

Le montant de la taxe foncière sur les propriétés non bâties s'obtient en multipliant le revenu cadastral par le taux fixé par la commune et, le cas échéant, par le groupement doté d'une fiscalité propre. La région et le département reçoivent de l'Etat une compensation correspondant au produit des bases exonérées par le taux voté l'année précédant celle où l'exonération a été instituée (article 9 de la loi de finances pour 1993). La compensation effectivement versée chaque année à chaque département fait l'objet d'une réfaction égale à 1 % du produit des 4 taxes perçues l'année précédant celle où la compensation est versée, cette réfaction étant modulée en fonction du rapport entre le potentiel fiscal par habitant du département et le potentiel fiscal moyen de l'ensemble des départements.

L'implication des collectivités locales en faveur des espaces naturels sensibles et la recherche d'outils à l'usage des acteurs locaux

Problématique

La nécessaire organisation des rapports entre les droits individuels et l'intérêt collectif, longtemps circonscrite aux seules affaires de la vie civile, se doit désormais de prendre en compte les activités économiques. Le problème de la pollution caractérise bien l'opposition susceptible de se manifester dans certains cas entre d'une part, l'initiative individuelle, relevant de la logique de fonctionnement de l'économie marchande qui vise à organiser le processus de production de biens ou services susceptibles de générer le plus gros revenu possible au regard du capital investi, et, d'autre part, l'intérêt général attaché à la création et à la préservation des qualités intrinsèques des biens et services collectifs non marchands, générateurs d'utilité sociale (la qualité du cadre de vie par exemple).

C'est la raison pour laquelle l'organisation et la régulation de la vie économique et sociale peuvent justifier l'intervention de l'Etat. Celle-ci pouvant prendre plusieurs formes selon l'évaluation de l'importance des coûts collectifs non marchands (rapportés au degré de satisfaction des besoins économiques et sociaux) : radicale (l'interdiction d'exercer une activité dissuasive (édications de normes administratives et techniques contraignantes et coûteuses) ou incitatives (aides financières, réduction d'impôts).

Cadre général de la démarche

La démarche proposée repose sur une approche économique du territoire, à partir de laquelle peut être posée la question de l'intervention publique et des moyens susceptibles d'être déployés. Elle propose d'appréhender le territoire (ici un massif comprenant une dizaine de communes) sous l'angle du circuit économique territorial et de mettre en évidence les relations entre circuit économique marchand et non marchand (économie publique), leur logique, la légitimité de l'intervention des collectivités locales.

Les collectivités locales en effet jouent un rôle déterminant dans l'économie non marchande : elles produisent des services et des équipements d'utilité collective en mobilisant à cet effet des ressources, de nature fiscale pour l'essentiel. Cette production de biens publics interfère avec l'économie marchande : d'une part parce qu'elle se matérialise par des prélèvements sur le revenu monétaire des agents (impôts et taxes des ménages et des entreprises) ; d'autre part parce que l'activité économique bénéficie (quelquefois elle en est même tributaire, à l'image de l'industrie automobile qui suppose l'existence et l'entretien de routes que les collectivités entretiennent) de ces services. L'évolution des sociétés favorise l'émergence de besoins nouveaux, notamment le souci de

préserver le lien entre les hommes et la nature ; l'environnement tend à devenir un service public au même titre que les services publics traditionnels. Ces services publics (circuit économique non marchand) s'insèrent dans le circuit économique du territoire en consommant des ressources, en produisant de l'utilité sociale et en contribuant à son développement.

Bon nombre de propositions ont été élaborées à l'échelon national dans le but, soit d'alléger les charges des propriétaires/exploitants des terres agricoles (taxe foncière sur les propriétés non bâties) ou d'augmenter les ressources des communes confrontées à la nécessité d'engager des dépenses d'entretien des espaces naturels sensibles (dotation globale de fonctionnement). Plutôt que de reprendre ces travaux et les propositions qu'ils contiennent, il a été jugé plus utile, au regard de la difficulté du système législatif à se réformer, de s'appuyer sur la législation existante et de proposer les termes d'une démarche susceptible de déboucher sur une application locale à titre expérimental.

Pour autant, la démarche proposée ne remet pas en cause le bien fondé des dispositifs et instruments nationaux ou régionaux en matière de gestion des espaces naturels sensibles. Il s'agit ici de situer les prélèvements et restitutions locaux (impôts, revenus des ménages, dépenses publiques etc.) dans une perspective plus générale des flux monétaires qui concernent le territoire mais ne s'y réduisent pas et d'en appréhender les logiques. Elle vise à montrer l'intérêt et la légitimité des collectivités locales dans la prise en compte des enjeux du territoire liés aux espaces naturels, en complément ou en amont de ces dispositifs généraux.

Le circuit économique du territoire

Le circuit économique d'un territoire sera ici caractérisé comme étant le lieu de production et d'utilisation des revenus monétaires (salaires, revenus etc.) des agents (ménages résidents, entreprises locales) d'un territoire donné, dans le cadre de leurs activités et de leurs comportements. Ce circuit économique, toujours appréhendé sous l'angle de la production et de l'utilisation des revenus monétaires, n'est pas isolé ; il est lié aux circuits économiques d'autres territoires par de nombreuses relations d'interdépendance.

Le circuit économique non marchand

En délimitant les frontières des circuits économiques à l'échelle des territoires communaux, on peut considérer que chaque circuit économique communal est en prise avec l'Etat et les trois niveaux de collectivités territoriales (commune/département/région), dans le cadre de relations particulières, relevant d'une logique différente, celle de l'économie non marchande.

- La caractéristique première de l'intervention des personnes publiques dans les circuits économiques est d'être habilitée à y percevoir des impôts.
- La deuxième caractéristique de l'intervention des personnes publiques réside dans l'existence de transferts organisés entre l'Etat et les collectivités locales et entre les collectivités locales elles-mêmes.

Le circuit territorial de l'économie non marchande est en effet traversé par d'autres flux que ceux résultant des prélèvements sur les revenus monétaires opérés directement par l'Etat et les collectivités territoriales, sous forme de transferts et de redistribution. La production communale d'équipements et de services publics est en effet assurée non seulement au moyen des prélèvements locaux sur les revenus monétaires du territoire mais aussi d'une dotation globale de fonctionnement versée par l'Etat (DGF). Celle-ci est répartie entre les communes au moyen de critères établis à l'échelon national et n'est donc pas nécessairement représentative des prélèvements opérés par l'Etat au niveau de la création et de la consommation des revenus monétaires du territoire (pour mémoire, on rappellera que la DGF versée aux communes est pourtant historiquement liée à l'importance des revenus monétaires des territoires). Il ne s'agit pas ici de décrire ces critères mais de situer l'intervention de l'Etat dans le circuit économique territorial, dans sa composante non marchande.

La production de revenu non monétaire du territoire

Avant d'être utilisés par leurs titulaires, les revenus monétaires du territoire vont faire l'objet d'un prélèvement au bénéfice de la commune, par le biais de l'impôt, afin d'être investi par celle-ci dans un outil de production d'équipements et de services publics non marchands.

Il appartient aux élus de la commune de prendre la décision de créer et de faire fonctionner les équipements et les infrastructures produisant l'utilité sociale. Disposent-ils d'une marge de manœuvre quant à l'étendue des choix possibles dans ce domaine ?

L'analyse des budgets des communes rurales indique que l'essentiel de la dépense publique est consacré à des équipements et des services publics que la loi met obligatoirement à la charge des communes :

- l'école et à la mairie (bâtiments et fonctionnement),
- la voirie (entretien et gros travaux)
- les services sociaux et de secours aux personnes (contingents versés au département).

Seul le solde des ressources communales peut être consacré à d'autres dépenses également destinées à produire de l'utilité sociale, soit directement par la commune (construction et fonctionnement d'une salle polyvalente...), soit indirectement sous forme de subventions versées à des associations culturelles et sportives d'intérêt général. En ce qui concerne la gestion des espaces naturels sensibles, des collectivités locales pourraient intégrer ces préoccupations dans une logique de service public, éventuellement en complé-

ment d'une participation extérieure au territoire (dispositifs nationaux, régionaux ou départementaux ou contribution des usagers à l'exemple de la taxe de séjour).

Développer de nouvelles actions, comme on peut le suggérer en matière de préservation et de mise en valeur de l'environnement, suppose donc un prélèvement supplémentaire sur le revenu monétaire du territoire. Celui-ci ne peut être accepté que si les communes ayant la responsabilité de conduire ces actions établissent l'existence de leur utilité sociale, non seulement dans l'agrément que procure la jouissance d'un cadre de vie de qualité mais aussi dans la propension à accroître la capacité d'attraction du territoire et l'efficacité de son circuit économique et donc à terme son revenu monétaire.

Le recoupement des circuits économiques marchands et non marchands

On peut analyser l'investissement des communes dans les équipements et services publics non marchands comme un processus de transformation des revenus monétaires du territoire (les impôts prélevés par la commune) en revenu non monétaire exprimé par son utilité sociale. On pourrait considérer in fine que les revenus monétaires individuels sont restitués à leurs titulaires mais sous une forme différente avec une utilisation non plus individuelle mais collective.

L'objectif de cette expérimentation est de sensibiliser les élus à ces choix et de dégager des pistes permettant une intervention dans un domaine innovant pour la plupart : celui de la gestion des espaces naturels sensibles. Il s'agit donc de tester, à travers cette démarche, la capacité d'élus d'un Parc naturel Régional de se saisir de questions locales relatives à la gestion environnementale de l'espace et des possibilités de mise en œuvre, à leur échelle, d'actions nouvelles.

Démarche appliquée au massif du Rossberg (68)

La démarche proposée a pour objet d'accompagner la réflexion locale quant aux moyens susceptibles d'être déployés dans le but de concilier les modes d'utilisation des sols dans les espaces naturels reconnus fragiles. Elle développe une méthode de travail susceptible d'être appliquée localement pour organiser le débat préalable à d'éventuelles prises de décisions. Elle ne prétend pas apporter des solutions " clés en mains " à des situations particulièrement complexes mais de proposer une méthodologie particulière d'approche des problèmes de nature à justifier la mise en œuvre de certains outils à l'échelon local.

Par rapport à une problématique locale de gestion du territoire (qui pourrait relever de la directive " habitats " par exemple, mais pas nécessairement) on peut envisager deux façons de voir les choses :

- Une approche normative, celle de l'état (exemple DGF) qui s'avère assez souvent sinon décevante du moins peu efficace tant il est vrai que les contextes territo-

riaux sont diversifiés. Une appropriation et une adaptation de cette approche s'avèrent indispensables pour " coller " aux réalités et contextes locaux.

- Une approche ascendante qui pose la question de l'implication directe des élus locaux dans le traitement de ces problématiques, des marges de manœuvre et des moyens dont ils sont susceptibles de disposer, et qui est celle que nous avons développée ici. Elle vise à montrer la légitimité et la possibilité, pour des élus, d'une intervention de leur part dans la gestion des espaces naturels sensibles.

Il est proposé une réflexion illustrée par la connaissance du territoire sous un angle peut être inhabituel pour les élus locaux : à partir d'éléments du circuit économique du territoire et de la notion " d'enrichissement naturel" la réflexion portera sur les outils et ressources susceptibles d'être déployés à des fins de gestion de l'espace. Ceci dans un cadre non formel de coopération intercommunal.

La gestion des espaces naturels sensibles dans une logique de service public, la légitimité de l'intervention des collectivités locales

Dans un Parc naturel Régional, les élus des communes, même s'ils n'ont pas " pris " les compétences institutionnelles en matière de gestion de l'espace (dans le cadre de groupement de communes par exemple) peuvent être sensibles au fait que la qualité du territoire est un patrimoine commun, de nature à permettre un développement durable. À ce titre, des actions initiées localement peuvent être considérées comme des investissements publics pour le territoire, susceptibles d'assurer la pérennité d'une certaine attractivité dans le cadre du circuit économique territorial. L'exemple de la gestion des paysages vis-à-vis du tourisme, de ce point, de vue est particulièrement parlant. On comprend facilement, à partir de cet exemple, que l'attractivité d'un paysage de qualité dépasse ses strictes limites administratives et " profite " au territoire en général.

Ces investissements peuvent être considérés (au même titre que l'entretien de la voirie) comme un service public, producteur d'utilité sociale (le bien être des habitants, la satisfaction des visiteurs) et pris en charge en partie par la collectivité locale. Certes, certaines " qualités " du territoire ne vont pas de soi pour tous, compte tenu de la subjectivité ou de la dimension essentiellement scientifique de celles-ci (exemple la " beauté de certains éléments de paysages ou la biodiversité). Il appartient aux techniciens de montrer en quoi la préservation de ces richesses peut concerner les résidents et, à fortiori, les représentants élus. La désignation des sites ou des paysages à des échelons supérieurs (régional, national, international) devrait être perçue, de ce point de vue, comme un argument en faveur d'une politique de préservation. Cette difficulté a bien été mise en évidence et il est apparu un consensus spontané parmi les élus sur les questions de terrains en friche, d'entretien des chemins etc. et sur le bien fondé d'actions dans ces domaines.

Aujourd'hui, les préoccupations d'environnement restent le parent pauvre des collectivités locales, alors que d'autres services assumés par la collectivité ne pose aucun problème (écoles, entretien du patrimoine bâti, voirie, déchets ménagers). L'évolution de nos sociétés montre qu'il n'en a pas toujours été ainsi et l'on est en droit de penser que l'émergence des questions environnementales s'inscrit dans un processus historique similaire : sans se substituer aux agents économiques, les collectivités locales peuvent légitimement s'impliquer dans la gestion des espaces naturels sensibles dans une logique de service public, en lien avec les autres échelons territoriaux.

La nécessaire mutualisation des charges et ressources affectées à la gestion des espaces naturels sensibles

Le fait que le territoire des faits générateurs de charges ne recoupe pas forcément celui des ressources se pose avec force en ce qui concerne les espaces naturels sensibles au regard de la nécessité d'un renforcement de l'action publique (et des charges correspondantes) en vue de leur préservation. De même qu'en matière de fiscalité locale, la taxe professionnelle échappe en partie à la logique territoriale (une commune peut percevoir une taxe professionnelle générée par des chantiers situés sur d'autres communes), pour la gestion de milieux naturels, les charges que supporteraient les seules communes " détentrices " seraient productrices d'utilité sociale profitable tout autant aux communes voisines. Dans ce domaine, autant les ressources communales sont identifiables et comprises dans les limites des communes, autant les charges se répartissent de façon plus diffuse au sein du territoire.

Pour ces raisons, il pourrait être envisagé de mutualiser les charges et recettes existantes à l'exemple de certaines charges et ressources dans le cadre de l'intercommunalité. Il pourrait par exemple être proposé de fixer un objectif de mise en adéquation des charges et des ressources, indépendamment de leur lieu de production. Cet objectif suppose que les communes s'accordent à reconnaître l'intérêt de faire masse d'une partie de leurs ressources pour en assurer ensuite entre elles une répartition selon des critères qui seraient ceux du territoire (et non plus ceux de l'Etat).

Des ressources nouvelles pour des actions nouvelles

Trois types de ressources ont été identifiées :

- Exonérations d'impôts. Depuis 1996, l'exonération des propriétés non bâties communales (parts départementales et régionales) de la Taxe Foncière sur les propriétés Non Bâties ont constitué, pour ces communes propriétaires de foncier, une économie qui mérite d'être mise en évidence afin d'être éventuellement consacrées à des actions se rapportant à ces biens (forêts).
- Les propriétés nouvelles bénéficient d'une exonération de taxe foncière pendant les deux années suivant celle de l'achèvement des travaux. Une délibération permet

1) À partir des quatre taxes perçues par les communes, sur une période de 8 ans, on montre l'évolution des recettes de ces communes sans qu'elles aient nécessairement été à l'initiative d'une pression fiscale renforcée (enrichissement peut être lié aux constructions, implantations d'entreprises, évolution des bases d'imposition, augmentation de la DGF, diminutions des prélèvements sur les biens des communes...)

de réintégrer ces nouvelles propriétés dans le champ d'imposition de droit commun. Dans la mesure où le dynamisme de la construction pourrait être lié à la qualité des sites et paysages, il ne serait pas injustifié d'affecter ces nouvelles ressources au territoire pour ses actions en faveur de la gestion de l'environnement.

- La réforme de la taxe professionnelle ne prive pas les communes de la capacité d'ajuster le montant de cotisation minimale due par les entreprises. Cette cotisation étant calculée sur la base de la cotisation de taxe d'habitation due par l'occupant d'un logement de référence choisi par la commune

Cette forme de solidarité territoriale ayant en charge les objectifs de gestion environnementale de l'espace pourrait être concrétisée par l'organisation d'un budget du territoire, s'appuyant notamment sur ces nouvelles ressources. Rappelons ici que les propositions formulées concernent des masses financières relativement marginales au regard du budget du territoire (budgets consolidés des 10 communes) qui s'élève à environ 61 MF.

Illustrations

Aperçu sur le territoire

Données générales

En moyenne sur le territoire, la densité est de 82 habitants au km² en 1999 (1153 habitants par commune en moyenne). Ces moyennes masquent une dispersion importante : de 30 à 162 habitants au km². Les communes sont forestières (plus de 80 % du revenu cadastral) ; elles sont par ailleurs propriétaires de la majeure partie du foncier forestier.

Les prélèvements sur le revenu monétaire des agents du territoire au titre des quatre taxes directes locales

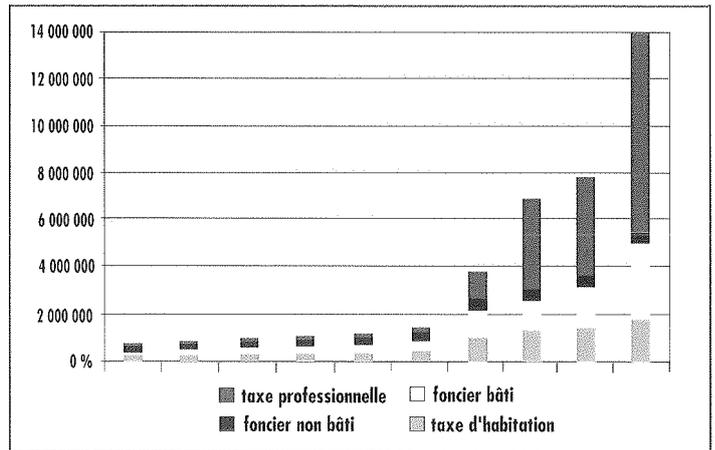
Les prélèvements sont inégalement répartis sur le territoire : quatre communes sont à l'origine de 89 % des prélèvements (graphe n°1).

La taxe professionnelle contribue en 1998 pour plus de la moitié aux prélèvements (graphe n° 2).

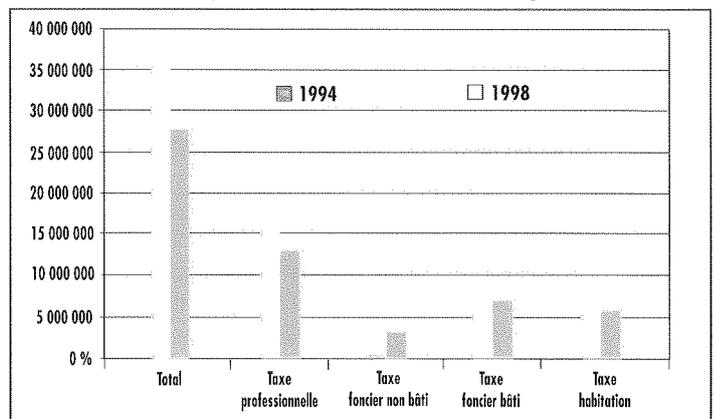
Les prélèvements ont progressé, entre 1994 et 1998, de 30 % pour atteindre, en 1998, 36 MF. La taxe professionnelle est à l'origine de l'essentielle de cette progression, la participation des autres taxes est moindre. Cette évolution est inégalement répartie sur le territoire : les prélèvements progressent dans une proportion comprise aux extrêmes entre 3, 4 % et 46,5 % (graphe n° 3).

Concernant les bénéficiaires de ces prélèvements, la moindre participation des communes aux prélèvements a été compensée par la part croissante de l'intercommunalité. La répartition des prélèvements est restée stable (graphe n° 4).

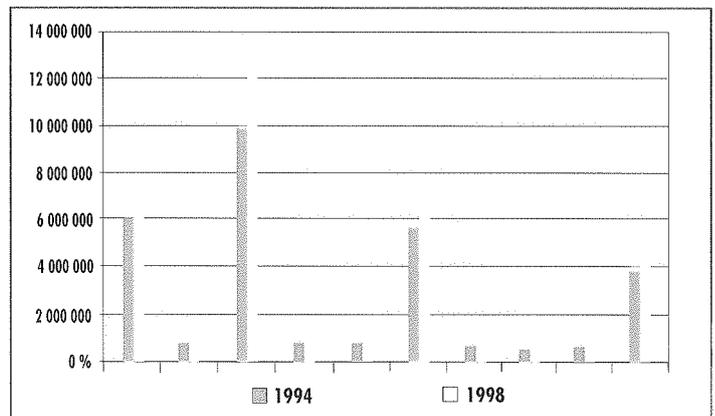
graphe n°1 : prélèvements au titre des 4 taxes sur les agents du territoire du Massif du Rossberg en 1998 (10 communes)



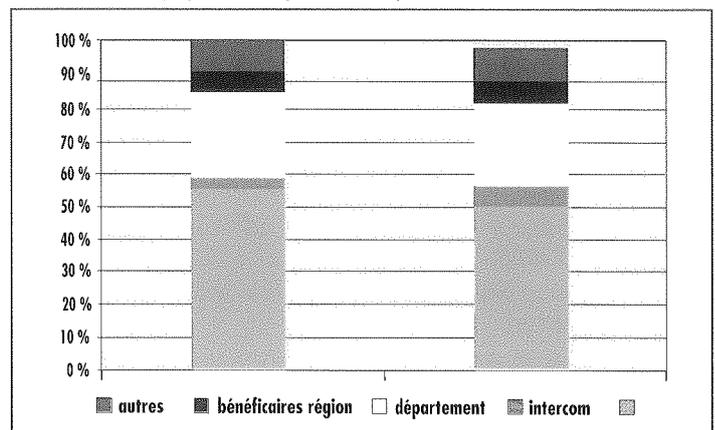
graphe n°2 : évolution des prélèvements, au titre des 4 taxes locales, opérés sur le revenu monétaire des agents du territoire du Massif du Rossberg entre 1994 et 1998



graphe n°3 : répartition des prélèvements entre communes. Evolution 1994 - 1998



graphe n°4 : répartition des prélèvements (en%)



Analyse des flux du territoire

Le tableau 1 permet de positionner le territoire (ici 5 communes ont pu faire l'objet du calcul) au regard des outils de solidarité organisés sous forme de transfert respectivement à l'échelon départemental, régional et national, par rapport au prélèvement initial opéré.

tableau n° 1 : les flux monétaires du territoire situation sur 5 communes du Massif du Rossignol en 1998

	Prélèvements 98	Restitution 98	Bilan Net 98
Territoire	11 915 332 F	0 F	11 915 332 F
Département	7 292 299 F	1 695 694 F	5 596 605 F
Région	2 186 076 F	462 915 F	1 723 161 F
Etat / impôts locaux	1 855 138 F	1 180 770 F	674 368 F
Etat / impôts nationaux	X ?	11 390 464 F	

Ces données montrent l'importance relative des transferts opérés au sein du territoire. On mesure ici l'importance des prélèvements opérés sur le territoire et contribuant à la production des services et équipements collectifs dont le département, la région et l'état ont la responsabilité. De la même manière, à l'échelon du territoire, des mécanismes de transfert pourraient être mis en place, à l'initiative des communes, sur une partie des prélèvements à des fins de gestion de l'environnement.

L'enrichissement " naturel " du territoire

Le tableau n° 2 montre que les ressources du territoire liées aux prélèvements ont évolué durant la période de huit années considérée, par le seul fait de l'évolution des bases d'imposition. Notre propos n'est pas ici de discuter sur l'utilisation qui a été faite de cet " enrichissement " mais de montrer qu'une stratégie visant à affecter un budget pour des actions nouvelles aurait été envisageable pendant la période, sans augmenter la pression fiscale sur les agents du territoire (à taux communaux constants). Cela évidemment pose la question des choix réalisés au sein des conseils municipaux en matière de budget communal. À titre d'exemple, pour le territoire et la période considérée, le calcul montre un enrichissement (à taux constant) de plus de 5 millions de francs (650 000 F/an). Une partie de cette somme aurait pu être consacrée à des actions nouvelles.

Tableau n° 2 : Estimation de l'enrichissement "naturel" du territoire entre 1990 et 1998

Communes	Bases d'imposition 1990	Base d'imposition 1998*	Taux d'imposition en 1990	Enrichissement de la commune entre 1990 et 1998**
1	30 434 390	38 209 446	9,8%	758 281 F
2	2 263 490	2 954 931	11,1%	76 585 F
3	41 579 070	65 694 186	10,8%	2 604 174 F
4	2 181 980	3 161 102	8,7%	85 078 F
5	2 260 870	3 502 722	12,6%	156 513 F
6	22 560 980	34 673 938	6,7%	807 723 F
7	2 891 710	3 638 348	9,8%	73 271 F
8	1 949 020	2 774 159	8,6%	70 669 F
9	2 070 770	2 799 508	14,8%	107 921 F
10	15 563 180	19 821 105	11,3%	479 575 F
Territoire	123 755 460	177 229 445	9,8%	5 270 776 F

* : allocations de l'Etat comprises

** : estimé à taux constant (celui de 1990)

Mobiliser de nouvelles ressources locales

■ Économie liée à la suppression des parts départementales et régionales de la TFNB (tableau n° 3)

L'économie réalisée par les communes (en tant que propriétaires fonciers) suite à la suppression des parts départementales et régionales de la TFNB indique, pour 5 communes du territoire est estimée à 287 000 F.

tableau n° 3 : estimations du montant des exonérations des parts départementales et régionales sur le Foncier Non Bâti (calcul sur 5 communes du territoire)

	commune 1	commune 2	commune 3	commune 4	commune 5	Agrégation
Bases d'imposition en 1994*	369 252	368 715	225 010	104 748	476 243	1 543 968
Parts exonérées estimées**	68 651 F	68 551 F	41 834 F	19 475 F	88 543 F	287 055 F
Revenus communaux 1998 liés à la TFNB	199 417 F	278 239 F	115 360 F	102 975 F	211 047 F	907 038 F

* : bases d'imposition des prés, bois et landes, c'est-à-dire des terrains concernés par l'exonération des parts départementales en 1993

** : il s'agit de montants qui ne sont plus payés par les communes depuis les réformes ; on estime que 70% du territoire communal est propriété de la commune.

■ Exonération temporaire (deux ans) de la taxe foncière (tableau n° 4)

Cette exonération, qui relève d'une décision du conseil municipal, serait susceptible de dégager plus de 60 000 F (en 1998).

tableau n° 4 : recettes potentielles liées à la suppression de l'exonération temporaire (deux ans) de la Taxe Foncière sur les propriétés bâties pour les nouvelles constructions ou extensions de constructions existantes (année de référence : 1998)

Communes	Nombre de nouvelles constructions concerné	Base exonérée correspondante	Taux d'imposition de la collectivité	Recette attendue exonérée
1	31	117 530	10,39	12 211 F
2	9	35 590	7,9	2 812 F
3	38	185 250	8,28	15 339 F
4	3	14 550	10,23	1 488 F
5	11	44 210	9,82	4 341 F
6	43	150 100	6,16	9 246 F
7	9	90	4,26	4 F
8	8	47 880	5,17	2 475 F
9	6	23 330	7,16	1 670 F
10	23	132 830	10,45	13 881 F
Territoire	181			63 468 F

Discussion

À partir de l'analyse des données fiscales et budgétaires, nous avons essayé de montrer les possibilités pour des élus de se saisir de questions comme la gestion environnementale de l'espace dans une logique de service public et de solidarité intercommunale. À partir de cette démarche, un débat peut s'instaurer sur l'opportunité de mise en œuvres d'actions nouvelles contribuant au maintien des qualités du territoire.

Le niveau d'intervention intercommunal permet la prise en compte de problématiques transcendant les limites communales et de lisser les inégalités entre communes au regard des prélèvements opérés sur les agents du territoire, sans qu'il soit nécessaire d'imaginer une structure administrative supplémentaire.

Cette analyse pose la question, une fois les possibilités d'actions mises en évidence, des choix et des priorités décidées au sein des collectivités locales. En dernier ressort, ces choix relèvent d'un débat citoyen au sein des conseils municipaux. Certains services pris en charge par les collectivités ne posent actuellement aucun problème de choix alors qu'il n'en a pas toujours été ainsi. En ce qui concerne les biens d'environnement, les demandes émergentes nous invitent à réfléchir à la nécessaire implication des collectivités locales. De la même manière que les collectivités se sont, depuis les années 80, engagées dans

des actions en direction des entreprises, chose qu'elles ne faisaient pas en période de croissance et de plein emploi, elles peuvent se préoccuper de la gestion environnementale de l'espace qui contribue, assurément, au développement durable de leur territoire.

Pour établir de nouvelles priorités, il est nécessaire de disposer d'une vision analytique des données fiscales et budgétaires locales : les documents permettant d'établir les budgets communaux ne s'y prêtent actuellement pas. Ils conduisent plutôt à reconduire d'année en année les mêmes actions, les innovations se faisant surtout à la faveur d'opportunités de subventions nouvelles.

La démarche proposée ici vise à favoriser un débat en vue d'une approche plus dynamique afin de pouvoir baser l'action des communes sur une stratégie globale et territoriale en matière de gestion environnementale. Elle correspond bien à la démarche des parcs naturels régionaux en ce sens qu'elle vise à favoriser l'appropriation par les acteurs locaux de problématiques d'intérêt collectif. Elle pourrait par ailleurs être utilisée à d'autres fins, pour des actions de développement local par exemple.

Dans le cas du massif du Rossberg, des actions paysagères (friches) ou la mise en œuvre de la directive " habitats " sont l'objet d'une réflexion avec les élus, à partir de l'approche proposée.

Enseignements

En présentant une vision du territoire sous l'angle des flux monétaires et des finances locales (à travers les 4 taxes et la DGF en particulier) nous avons suscité l'intérêt par rapport à une problématique qui ne soulève pourtant pas, de l'avis des techniciens du parc, un enthousiasme débordant chez les élus locaux.

La démarche mise en œuvre permet de resituer la question de la gestion des espaces naturels sensibles à un échelon local. De ce point de vue, l'intérêt majeur réside dans l'appropriation par les élus d'une problématique qui donne l'impression de leur échapper totalement à travers des instruments nationaux ou communautaires.

L'intérêt de resituer d'éventuelles actions en faveur de l'environnement dans une connaissance économique du territoire, est d'être non seulement plus " parlante " (par rapport à des approches techniques, mobilisant des concepts plus abstraits) mais également de mettre en perspective les coûts, pour la collectivité, de ces actions au regard du budget du territoire. À cet égard, la notion d'enrichissement naturel que nous avons développé est particulièrement pertinente au plan pédagogique, pour susciter une réflexion autour de l'utilisation du budget des communes et d'une stratégie de préservation et valorisation des qualités du territoire.

L'approche intercommunale (présentation des données communales du territoire) est également pertinente pour aborder la question de la nécessaire solidarité entre les communes, au regard des charges et des ressources liées à des actions innovantes.

Les outils proposés aux élus du Rossberg sont certes à discuter au cas par cas, en fonction des contextes locaux (exemple : suppression de l'exonération temporaire de la taxe d'habitation et politique d'accueil de nouveaux résidents). D'autres outils ont été imaginés comme la majoration du taux de taxe professionnelle, la mise en commun d'une partie de la DGF du territoire, ils ont en commun leur finalité qui est de sensibiliser les élus locaux sur les possibilités qu'ils ont, dans une logique de service public, de décider des actions innovantes.

2. Gestion forestière durable dans le parc naturel régional du Lubéron

Constat

Différents enjeux pour une forêt multifonctionnelle

La forêt qui est une composante importante du territoire du parc (75000 ha soit 60% de la surface du territoire) où se cumulent différents enjeux d'ordre économiques, biologiques et sociaux. La forêt présente donc un caractère multifonctionnel marqué. Les rôles sociaux et biologiques y sont prépondérants : élément du paysage, réserve de biodiversité, fonction de régularisation du régime des eaux. Malgré les efforts importants du Parc (Charte etc.) la demande collective, relative aux espaces forestiers, apparaît insuffisamment exprimée dans un projet, réalisé en liaison étroite avec les gestionnaires privés.

Des outils de connaissance du milieu disponibles mais peu opérationnels Catalogue des stations

Caractérisation d'étendues de terrain, de superficie variable, homogène dans leurs conditions de topographie, climat, sol, végétation. Dans une station, les conditions pour la croissance des arbres et la production de bois sont homogènes. Outil sophistiqué qui apporte une meilleure connaissance du milieu et une objectivité sur les potentiels réels des stations. Malgré un effort de vulgarisation, il n'est utilisé ni par les propriétaires ni par les techniciens.

Études autoécologiques

Par essence, en fonction d'indicateurs de terrain, ces études prédisent la hauteur susceptible d'être atteinte à 50 ans. Elles permettent de justifier le choix de boiser telle ou telle essence. Elles sont également peu utilisées.

Guide de sylviculture

Par essence, rédigé pour la forêt méditerranéenne. Utilisables à partir du moment où l'on sait caractériser la station.

Des gestionnaires privés...

Nombreux et sans orientations de gestion

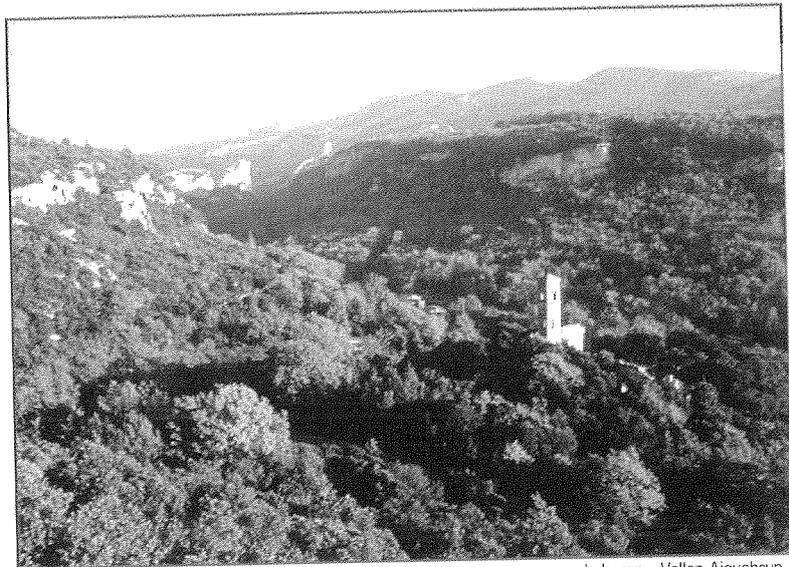
L'étude foncière montre l'extrême diversité des propriétaires d'espaces naturels : 18.863 propriétaires pour 42798 ha selon le cadastre (répartition par commune et par taille de propriété). Ils jouent un rôle irremplaçable dans la gestion de ces espaces. L'inventaire des connaissances sur un territoire n'est jamais exhaustif. Cependant, sur celui du parc, il est particulièrement avancé. Mais, l'appropriation de ces connaissances par les divers agents de développement reste limitée. Aucune synthèse n'est faite pour en apporter une traduction concrète à l'échelle du territoire et accessible au gestionnaire de base.

Une assistance technique réduite

Tous les documents de vulgarisation ne remplaceront pas l'assistance d'un technicien. En ne considérant que les propriétaires de plus de 4 ha (74% des surfaces boisées privées), un propriétaire aurait droit à une visite de trois heures tous les treize ans, compte tenu de l'effectif actuel du CRPF.

Des outils peu adaptés Peu de PSG rédigés

La seule procédure d'aménagement actuellement prévue est le Plan Simple de Gestion pour les unités foncières de plus de 25 ha, ce qui ne représente que 38% des surfaces boisées privées du territoire du Parc. Non seulement le PSG s'applique à une zone restreinte, mais seulement 20% de la surface potentielle est couverte. L'outil est loin d'être en cause mais il demanderait à être mieux adapté au contexte local. L'exploitation des données qu'ils contiennent permet d'établir un véritable programme d'intervention à l'échelle du territoire du parc.



Luberon - Vallon Aiguebrun

© D. Jau

Intérêt mal perçu

Les propriétaires ne voient pas l'intérêt du PSG pour plusieurs raisons. Le PSG se justifie par la réalisation de divers travaux et coupes, dont les retours d'investissements sont à long terme. C'est pourquoi des aides publiques sont prévues. Cependant, il n'y a pas de lien direct entre la rédaction du PSG et la disponibilité de ces aides. Il manque aussi un projet collectif de massif auquel le propriétaire serait en mesure d'adhérer ou non au travers de son PSG.

Des PSG à objet limité

L'objectif des PSG est uniquement forestier, au sens de la production de bois. Or, dans une région où la multifonctionnalité des espaces forestiers est une donnée ancestrale, renforcée par la faible rentabilité sur le plan de la production de bois, l'objectif est trop limité. Les propriétaires ont en tête des objectifs autres que forestiers dont

il faudrait tenir compte pour préconiser une réelle gestion durable en préconisant des interventions améliorant la forêt tout en autorisant la poursuite d'autres objectifs de gestion.

Rien de prévu pour les petites propriétés

Une gestion durable doit s'appliquer de manière cohérente sur un territoire. Disposer d'unités foncières aménagées (les plus de 25 ha) mais entourées d'une multitude de parcelles sans gestion à cause du morcellement, n'a pas de sens sur le plan de cette gestion. Pour les secteurs où les petites parcelles dominent (62% du territoire du parc), rien n'est actuellement prévu.

La région PACA a bénéficié ces dernières années de financements abondants pour réaliser des travaux forestiers. Les taux des subventions peuvent être qualifiés d'élevés par rapport à d'autres Région, ce qui est justifié par le fait que la forêt méditerranéenne est peu productive et sensible aux risques d'incendies. Cependant, le résultat est au final décevant. L'analyse des divers financements montrent qu'ils ont touché des surfaces infimes (2% et 1,4 % pour le FEOGA puis le PIM). La forêt privée a été défavorisée puisque les enveloppes de crédits n'ont pas été versées au prorata des surfaces effectives : 30% pour la forêt privée qui représente plus des 2/3 des surfaces. La tendance est actuellement à une réduction des enveloppes et à l'augmentation des taux d'autofinancement. La seule opération qui nous a semblé intéressante a été celle proposée par le Conseil régional " Programme Eclaircies ". D'une gestion facile (un seul financeur) et d'un coût modéré pour le propriétaire qui réinvestissait ses revenus de coupe de bois, elle préfigure le type d'aide idéal. Mais, son arrêt pour des raisons de procédures administratives montre que c'est dans ce domaine qu'il y a le plus d'effort à faire.

Des aides financières rigides et complexes

Complexité administrative

Les propriétaires, même s'ils ont des propriétés importantes doivent se réunir en ASL. Ils rentrent alors dans un processus où ils rencontrent des interlocuteurs multiples, représentants des financeurs (jusqu'à 4 par dossier), maître d'ouvrage (directeur ASL), maître d'ouvrage délégué, maître d'œuvre, entreprises, conseillers (CRPF). Cela leur semble d'autant plus complexe que des financeurs peuvent être aussi maître d'œuvre (DDAF). La nécessité de se regrouper au sein d'une ASL et de passer par un maître d'œuvre a contribué à " éloigner " le propriétaire du projet qui n'était, en quelque sorte, plus le sien.

Absence d'animation préalable

La forêt publique, disposant d'éléments de documents de gestion et de personnels de terrain, n'a pas eu de problèmes pour déposer des demandes de financement de projets. La forêt privée, a contrario, était pénalisée par l'absence d'aménagements, le manque de personnel, la multiplicité et la dispersion des bénéficiaires potentiels. L'émergence de bons projets y est plus longue et difficile

Éligibilité administrative

Les critères d'éligibilité nous semblent plus administratifs que stratégiques. On constate ainsi que les crédits,

compte tenu de ces critères, profitent aux maîtres d'ouvrage susceptibles de faire face aux contraintes liées à leur emploi, c'est à dire les communes ou les propriétaires susceptibles de payer un autofinancement de 20%. Or ce n'est pas toujours là où les interventions répondent le mieux aux enjeux économiques, écologiques ou sociaux. Cet effet d'opportunité nuit donc à la cohérence de l'emploi des crédits publics.

Ensuite, les travaux éligibles doivent toujours pour des raisons administratives, être d'une certaine ampleur (traitement des dossiers, facilité de réception). Pour ces raisons, on en arrive à préconiser des opérations importantes dont l'impact sur des milieux sensibles n'est pas négligeable. Pour les propriétaires cela se traduit par des sorties d'argent conséquentes même avec des taux faibles. Enfin, les propriétaires sont plus intéressés par des petits financements échelonnés qui leur permettent de réaliser les opérations à leur rythme et avec leurs moyens.

Éligibilité technique à revoir

Des opérations très intéressantes sur le plan technique n'ont pas été réalisées alors que d'autres interventions moins utiles coûteuses et vouées à l'échec ont bénéficié de financements. Ainsi des opérations de dépressage de pinèdes, reconnues indispensables et judicieuses car moins onéreuses ont rarement été financées. Par contre, beaucoup de crédits ont été consacrés à des débroussaillages qui, la plupart du temps n'étant pas entretenus, perdent leur effet trois ans après. De même, des boisements dans des stations limites mais parcourues par l'incendie ont été réalisés dans un réflexe d'exorcisme après le passage du feu.

Conclusion : des crédits trop spécialisés

En marge de ces réflexions, il est apparu que la trop grande spécialisation des crédits était un obstacle à la mise en place de la gestion durable. Des crédits forestiers, DFCL, Pastoraux, Environnementaux, de développement rural sont en effet assortis d'un ensemble de règles pour définir l'éligibilité des actions ciblées.

Or, une gestion durable pertinente doit prendre en considération, sur un espace donné, l'ensemble des objectifs. Actuellement, pour la mettre en place, il faudrait par exemple, solliciter les financements d'un programme forestier, y adjoindre ceux d'un programme pastoral et d'un programme environnemental. Compte tenu que ces programmes sont très différents pour leurs modalités d'octroi et de justification, leurs délais, leurs types de bénéficiaires, il devient difficile de mener des opérations à caractère " multifonctionnel " sur un territoire. On en arrive donc à mener des opérations disjointes les unes des autres dont la cohérence est contestable.

Préconisations

Des propositions de gestion durable sectorisées

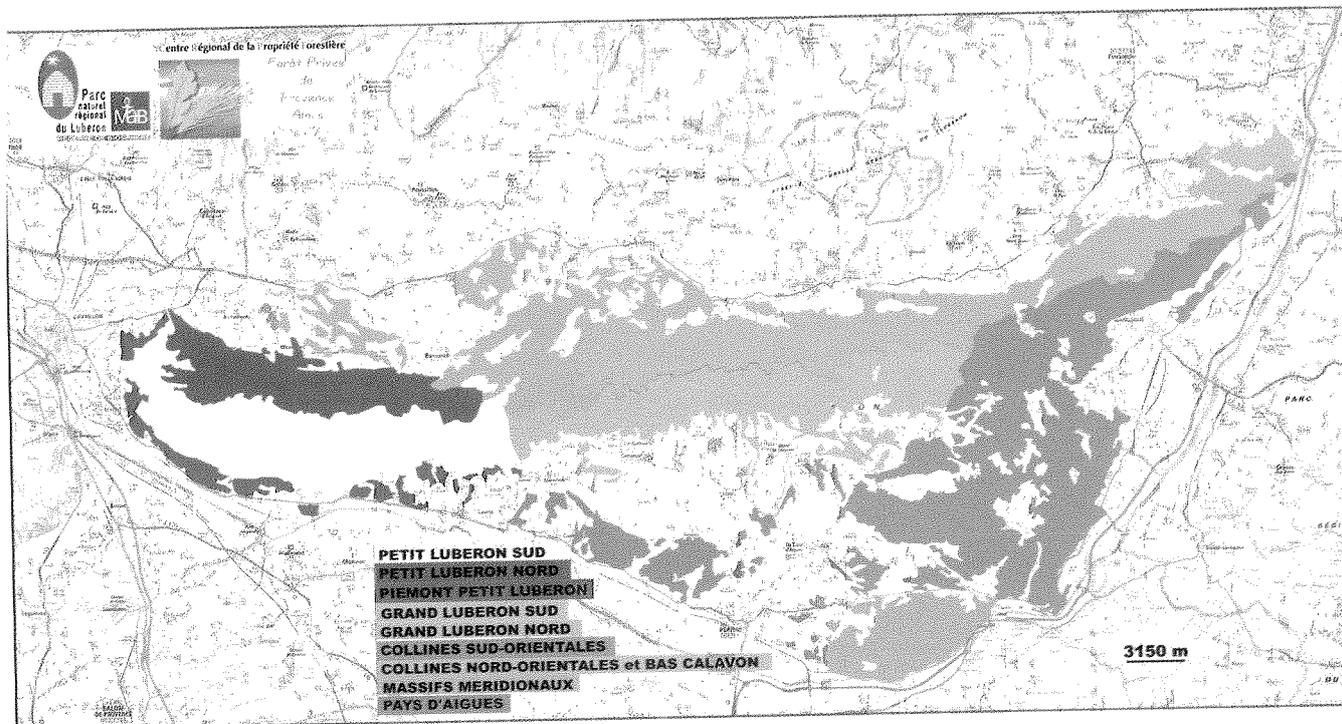
Si les enjeux environnementaux sont notifiés dans divers documents (Charte, Secteur de valeur biologique majeur), il reste à en trouver, pour un territoire donné, une traduction concrète et concertée avec les propriétaires.

C'est à partir d'un projet de territoire bien exprimé et négocié avec eux que les propriétaires peuvent adhérer ou non et se sentir sécurisés dans leur gestion.

Le territoire du Parc est très divers, ce qui nous a conduit à le subdiviser en 9 sous-entités homogènes sur le plan des peuplements (stations, peuplements, foncier) et des enjeux (utilisation de la cartographie IGN et du PIDAF). Les propositions de gestion durable sont établies pour chacun des massifs.

Un plan de développement de massif

Il s'agit d'un document comportant une partie descriptive (milieux, peuplements, contraintes de gestion notamment biologiques et sociales) et un règlement de gestion du massif. La partie descriptive fait la synthèse de tous les documents de connaissance sur le massif. Le plan de développement prévoit dans le temps (10 à 25 ans) des interventions sylvicoles concertées dans des unités de gestions appelés secteurs. Ils sont définis comme suit : unités d'intervention groupant des parcelles solidaires



Des orientations de gestion définies par peuplement et par secteur

Face à ces outils utiles mais disparates, nous avons tenté un travail de synthèse en croisant les études autoécologiques avec le catalogue de stations. En ajoutant en parallèle, les intérêts pastoraux, biologiques et leur fragilité, nous avons pu déterminer pour chaque station des garde-fous et des recommandations (voir tableaux page suivante).

Cela se rapproche des dispositifs envisagés dans la future loi forestière sous le terme "Orientation Régionale de Gestion". Le taux interne de rentabilité a été utilisé comme un des critères discriminants pour hiérarchiser l'intérêt des diverses modalités, partant du principe que la gestion sera d'autant plus durable qu'elle se justifiera en partie sur le plan économique.

Les surcoûts de pratiques exceptionnelles commandées par des objectifs environnementaux ont été estimés. À partir de ce travail il est aisé d'en déduire des "codes de bonnes pratiques sylvicoles" précisés par secteurs géographiques homogènes, comme l'envisage la future loi forestière.

Mesures pour un meilleur aménagement

Pour arriver à une gestion durable, nous proposons deux outils : le PSG pour les propriétaires souhaitant avoir une gestion autonome et un plan de développement de massif pour l'ensemble des autres parcelles (petites propriétés).

par la desserte ou leur situation géographique, présentant des peuplements homogènes. Parfois, ces secteurs peuvent réunir des parcelles disjointes. Préalablement à l'étude, des contacts sont noués avec les divers partenaires locaux (élus, représentants des institutions et des associations).

La description sommaire fait l'objet des diverses cartographies. Dans ce premier temps, il est fait abstraction du foncier.

Comment s'effectuent les coupes et travaux ?

Lorsque le secteur " passe en tour ", un dossier est constitué pour réunir les éventuels financements connexes : travaux préparatoires à la coupes (accès, place de dépôt), travaux d'amélioration des peuplements, prise en compte de contraintes sociales ou biologiques, là où l'intérêt général le commande...

Les coupes conformes au plan de développement de massif, agréée par le CRPF, s'effectuent sans autorisation préalable, sauf dans les cas exceptionnels (Sites,...). Dans le cas de coupes comprenant des produits difficiles à commercialiser, une prévente est envisagée avec la profession des exploitants forestiers scieurs pour garantir l'écoulement des produits.

Contacts avec les propriétaires

Le technicien chargé de l'animation effectue une étude foncière fine sur le secteur concerné. Il contacte les propriétaires pour leur proposer l'intervention prévue. Les propriétaires restent libres d'adhérer ou non à ces

démarches, y compris à ceux tenus à rédiger un PSG et qui ont plutôt choisi l'option " plan de développement " avec l'accord du CRPF. Leur adhésion vaut garantie de bonne gestion, En cas d'accord, les propriétaires sont invités à donner mandat pour l'opération à un Organisme de Gestion En Commun (OGEC) qui se voit confier la suite de l'opération.

Avantages de ce dispositif

Le plan de développement est réalisé sans tenir compte des limites de propriété, mais le propriétaire reste néanmoins libre :

- d'accepter ou de refuser les interventions sylvicoles qui lui seront proposées dans le cadre du plan de massif.
- de prévoir une gestion autonome, s'il a plus de 10 hectares, en déposant à l'agrément du CRPF un Plan Simple de Gestion (PSG) .
- de réaliser lui-même des opérations sylvicoles conformément à la réglementation en vigueur. Ne présentant pas de garantie de bonne gestion, il n'a pas droit aux aides prévues.

APPROCHE PAR GRANDS TYPES DE STATIONS FORESTIERES			
Stations	Gardes fou	Recommandations	Mesures Compensatoires
Hêtraie fraîche (1)	<ul style="list-style-type: none"> • Pas de coupe rase, à l'exception de coupes de régénération : 0,5 hectare d'un seul tenant et 20% de la surface au maximum, par période de 10 ans, • Pas de pastoralisme, • Pas de reboisement ou d'enrichissement en résineux. 	<ul style="list-style-type: none"> • Conversion des taillis vieillis en futaie sur souche (Intervention prudente en favorisant les francs pieds), • Favoriser la régénération, contrôle du sous bois, dégagement des semis, • Enrichissement en feuillus : Cormier, Ailier, Erable et Tilleul. 	<ul style="list-style-type: none"> ↳ Perte économique sur le revenu de la vente des bois : Prime compensatoire de 45 francs/ha/an, ↳ Mesure compensatoire liée à l'augmentation des frais de gestion : Prise en charge des frais de martelage à hauteur de 435 francs T.T.C. par hectare, ↳ Frais de régénération : Dans le cas d'une déficience de régénération naturelle, les frais de replantation en Hêtre ou feuillus divers devront être couverts en totalité par des subventions.
Hêtraie sèche (2)	<ul style="list-style-type: none"> • Vieillesse : Friche écologique, • Pas de pastoralisme. 	<ul style="list-style-type: none"> • Opération de nettoyage, dégagement des semis, • Favoriser la régénération en lisière des peuplements, • Extraction progressive du Pin noir d'Autriche au profit du Hêtre. 	<ul style="list-style-type: none"> ↳ Perte économique : Prime compensatoire de 75 francs/ha/an, ↳ Frais de régénération : Dans le cas d'une déficience de régénération naturelle, les frais de replantation en Hêtre ou feuillus divers devront être couverts en totalité par des subventions.
Chênaie pubescente fraîche (5)	<ul style="list-style-type: none"> • Pas de coupe rase, sauf coupes de régénération sur semis acquis présentant les caractéristiques suivantes : un hectare d'un seul tenant et 20% de la surface au maximum, par période de 10 ans, • Pas de pastoralisme, • Pas de reboisement ou d'enrichissement en résineux. 	<ul style="list-style-type: none"> • Conversion des taillis vieillis en futaie sur souche (Intervention prudente en favorisant les francs pieds et feuillus divers), • Favoriser la régénération, contrôle du sous bois, dégagement des semis, • Enrichissement en feuillus : Cormier, Ailier, Erable et Tilleul. 	<ul style="list-style-type: none"> ↳ Perte économique sur le revenu de la vente des bois : Prime compensatoire de 45 francs/ha/an, ↳ Mesure compensatoire liée à l'augmentation des frais de gestion : Prise en charge des frais de martelage à hauteur de 435 francs T.T.C. par hectare, ↳ Frais de régénération : Dans le cas d'une déficience de régénération naturelle, les frais de replantation en Hêtre ou feuillus divers devront être couverts en totalité par des subventions.

RÉCAPITULATIF	
APPROCHE PAR SECTEURS GEOGRAPHIQUES	
SECTEURS	RECOMMANDATIONS
PIEMONTE PETIT LUBERON	<ul style="list-style-type: none"> • Secteur à vocation DFCI prioritaire : concentrer les aides publiques, sylviculture DFCI, • Mise en place de plans d'aménagement : regroupement des petits propriétaires, étude des accès, entretien pastoral.
PETIT LUBERON SUD	<ul style="list-style-type: none"> • Maintien et reconquête des milieux ouverts par le pastoralisme, • Eviter les opérations de boisements, • Préserver les fonds de vallon de toute gestion brutale, • Intégrer dans les PSG, la notion paysagère en adaptant la surface et la forme des coupes rases, voir "contractualisation" des espaces les plus sensibles.
PETIT LUBERON NORD	<ul style="list-style-type: none"> • Maintien et reconquête des milieux ouverts par le pastoralisme, • Limiter même artificiellement l'extension du Cèdre sur les pelouses d'altitudes, • Eviter le reboisement dans la chênaie mixte très sèche (6), • Permettre l'extension du Cèdre dans les stations de la Chênaie pubescente sèche (4).
GRAND LUBERON SUD	<ul style="list-style-type: none"> • Définir les zones pour lesquelles la vocation DFCI est prioritaire, • Eviter les reboisements dans la chênaie verte, possible dans la chênaie pubescente moyennement sèche (9). • Suspendre toute création de piste à une étude paysagère. • Intégrer dans les PSG, la notion paysagère en adaptant la surface et la forme des coupes rases, voir "contractualisation" des espaces les plus sensibles.
GRAND LUBERON NORD	<ul style="list-style-type: none"> • Application des règles de gestion préconisées pour les stations de la hêtraie fraîche (1), hêtraie sèche (2) et chênaie pubescente fraîche (5) : mise en place de mesures compensatoires et "contractualisation", • Eviter tout reboisement dans les pelouses de crêtes, • Reboisements et enrichissements résineux limités aux stations de la chênaie pubescente sèche (4), • Intégrer dans les PSG, la notion paysagère en adaptant la surface et la forme des coupes rases, voir "contractualisation" des espaces les plus sensibles.

Catalogue des stations forestières du Lubéron

Station	Habitats		Dynamique		Salubrité		Groupes forestiers		Situation		Test Lanaro		CEMAGREF				Habitats biologiques	Frequences et répartition	Directives Habitat	Sensibilité et fragilité	Intérêt patrimonial
	Vegetation potentielle	Préimplément présents	Phytosociologie	Phytosociologie	Salubrité	Salubrité	Groupes forestiers	Situation	Topo	Test Lanaro	Chêne pubescent (I classes)	Pin noir (II classes)	Hêtre (III classes)	Chêne vert (IV classes)	Pin Brule (V classes)	Titre de référence					
1 Hénaie Fraiche	Hénaie pubescent	Taillis de Chêne pubescent, localement mélangés au Hêtre	Phytosociologie à base de Quercus / Fagaceae à base de Quercus / Fagaceae	CM 4322 Hénaie mésoxérophile sur calcaires marneux	4	Mi versant	42cm	II et III	Classes moyennes	IV et V	IV et V	II et III	III et IV	III et IV	3	Requiescence importante	Fragile à moyen	Intérêt patrimonial			
	Hénaie pubescent	Taillis de hêtre, fâces de pin, fâces de hêtre	Phytosociologie à base de Quercus / Fagaceae à base de Quercus / Fagaceae	CM 3323 Hénaie xérophile sur calcaires marneux	4 et 5	Versant	33cm	III et IV	Classes moyennes	IV et V	IV et V	III et IV	III et IV	III et IV	3	Requiescence importante	Fragile à moyen	Intérêt patrimonial			
2 Hénaie sèche	Hénaie pubescent	Taillis de hêtre, fâces de pin, fâces de hêtre	Phytosociologie à base de Quercus / Fagaceae à base de Quercus / Fagaceae	CM 3321 Hénaie mésoxérophile sur calcaires marneux	5A, 5B, 5C	Versant	87cm	I et II	Classes moyennes	IV et V	IV et V	III et IV	III et IV	1	Requiescence importante	Fragile à moyen	Intérêt patrimonial				
	Hénaie pubescent	Taillis de hêtre avec réserves, fâces de pin noir avec strate de feuillus	Phytosociologie à base de Quercus / Fagaceae à base de Quercus / Fagaceae	CM 3312 Hénaie mésoxérophile sur calcaires marneux	3A et 3B	Haut versant	27cm	III et IV	Classes moyennes	IV et V	IV et V	III et IV	III et IV	3	Requiescence importante	Fragile à moyen	Intérêt patrimonial				
3 Chénaie pubescente très sèche (feuilles résineux)	Chénaie pubescent	Taillis bas de Chêne pubescent, localement infusés de Pin noir et Pin Sylvestre	Phytosociologie à base de Quercus / Fagaceae à base de Quercus / Fagaceae	CM 2322 Chénaie pubescente xérophile sur calcaires marneux	2C	Haut versant	20cm	IV	Classes moyennes	IV et V	IV et V	IV, III et II	IV, III et II	3	Requiescence importante	Fragile à moyen	Intérêt patrimonial				
	Chénaie pubescent	Taillis bas de Chêne pubescent et Pin noir	Phytosociologie à base de Quercus / Fagaceae à base de Quercus / Fagaceae	SC 2312 Chénaie xérophile sur calcaires marneux	2C et 2B	Versant et replat	20cm	IV	Classes moyennes	IV et V	IV et V	IV et III	IV et III	3	Requiescence importante	Fragile à moyen	Intérêt patrimonial				
4 Chénaie pubescente sèche	Chénaie pubescent	Taillis bas de Chêne pubescent, localement infusés de Pin noir et Pin Sylvestre	Phytosociologie à base de Quercus / Fagaceae à base de Quercus / Fagaceae	CM 2312 Chénaie xérophile sur calcaires marneux	2E	Versant et replat	18cm	IV	Classes moyennes	IV et V	IV et V	IV et III	IV et III	3	Requiescence importante	Fragile à moyen	Intérêt patrimonial				
	Chénaie pubescent	Taillis bas de Chêne pubescent, localement infusés de Pin noir et Pin Sylvestre	Phytosociologie à base de Quercus / Fagaceae à base de Quercus / Fagaceae	AM 2315 Hénaie mésoxérophile sur calcaires marneux	2E	Haut versant	20cm	IV	Classes moyennes	IV et V	IV et V	IV et III	IV et III	3	Requiescence importante	Fragile à moyen	Intérêt patrimonial				
5 Chénaie pubescente fraîche	Chénaie pubescent	Taillis bas de Chêne pubescent, localement infusés de Pin noir et Pin Sylvestre	Phytosociologie à base de Quercus / Fagaceae à base de Quercus / Fagaceae	CM 2322 Chénaie pubescente xérophile sur calcaires marneux	3A, 3C	Versant et replat	25cm	III	Classes moyennes	IV et V	IV et V	IV, III et II	IV, III et II	3	Requiescence importante	Fragile à moyen	Intérêt patrimonial				
	Chénaie pubescent	Taillis bas de Chêne pubescent, localement infusés de Pin noir et Pin Sylvestre	Phytosociologie à base de Quercus / Fagaceae à base de Quercus / Fagaceae	CM 2322 Chénaie pubescente xérophile sur calcaires marneux	3	Versant	27cm	III	Classes moyennes	IV et V	IV et V	IV, III et II	IV, III et II	3	Requiescence importante	Fragile à moyen	Intérêt patrimonial				
6 Chénaie mixte moyennement fraîche	Chénaie pubescent	Taillis bas de Chêne pubescent, localement infusés de Pin noir et Pin Sylvestre	Phytosociologie à base de Quercus / Fagaceae à base de Quercus / Fagaceae	AM 2332 Chénaie pubescente mésoxérophile sur calcaires marneux	3	Mi-versant	38cm	I	Classes moyennes	IV et V	IV et V	IV et III	IV et III	3	Requiescence importante	Fragile à moyen	Intérêt patrimonial				
	Chénaie pubescent	Taillis bas de Chêne pubescent, localement infusés de Pin noir et Pin Sylvestre	Phytosociologie à base de Quercus / Fagaceae à base de Quercus / Fagaceae	SC 2312 Chénaie xérophile sur calcaires marneux	3	Mi et haut versant	21cm	I	Classes moyennes	IV et V	IV et V	IV et III	IV et III	3	Requiescence importante	Fragile à moyen	Intérêt patrimonial				
7 Chénaie pubescente moyennement fraîche	Chénaie pubescent	Taillis bas de Chêne pubescent, localement infusés de Pin noir et Pin Sylvestre	Phytosociologie à base de Quercus / Fagaceae à base de Quercus / Fagaceae	CM 2422 Chénaie pubescente xérophile sur calcaires marneux	4 et 5	bas et mi versant	20cm	I et II	Classes moyennes	IV et V	IV et V	IV et III	IV et III	3	Requiescence importante	Fragile à moyen	Intérêt patrimonial				
	Chénaie pubescent	Taillis bas de Chêne pubescent, localement infusés de Pin noir et Pin Sylvestre	Phytosociologie à base de Quercus / Fagaceae à base de Quercus / Fagaceae	AM 2412 Chénaie à Orme adrocline sur calcaires marneux	4 (4A)	Haut versant	38cm	I et II	Classes moyennes	IV et V	IV et V	IV et III	IV et III	3	Requiescence importante	Fragile à moyen	Intérêt patrimonial				
8 Chénaie mixte très sèche	Chénaie pubescent	Taillis bas de Chêne pubescent, localement infusés de Pin noir et Pin Sylvestre	Phytosociologie à base de Quercus / Fagaceae à base de Quercus / Fagaceae	SC 2312 Chénaie xérophile sur calcaires marneux	4 et 5	bas et mi versant	28cm	I et II	Classes moyennes	IV et V	IV et V	IV et III	IV et III	3	Requiescence importante	Fragile à moyen	Intérêt patrimonial				
	Chénaie pubescent	Taillis bas de Chêne pubescent, localement infusés de Pin noir et Pin Sylvestre	Phytosociologie à base de Quercus / Fagaceae à base de Quercus / Fagaceae	CM 2322 Chénaie pubescente xérophile sur calcaires marneux	2	Versant et plateau	20cm	IV	Classes moyennes	IV et V	IV et V	IV et III	IV et III	3	Requiescence importante	Fragile à moyen	Intérêt patrimonial				

Mesures financières

Moins de spécialisation

Compte tenu du constat réalisé, nous sommes amenés à faire les propositions suivantes :

- Mise en place de crédits " gestion durable " à objectif très large. Les financeurs s'entendent pour une gestion souple et coordonnée. Des crédits pourraient être affectés aux PSG ou Plan de développement labellisés
- Étude de plan de développement des espaces avec prise en compte de la gestion durable.
- Agrément de celui-ci et du programme d'action prévu par le CRPF après concertation.
- Déblocage de crédits versés de manière forfaitaire pendant la durée du plan de développement. Possibilité d'adaptation sous réserve de l'accord de l'OGEC (Organisme de gestion en commun).
- Certification des travaux réalisés par l'OGEC.
- Contrôle statistique du bon emploi des sommes.

Plus de souplesse

Affectation d'enveloppe liée à l'aménagement de massifs. Elles sont discutées après une première phase de prise de connaissance du massif avec les représentants des divers financeurs. Des actions prioritaires, des enveloppes et des modalités d'octroi sont alors discutées de manière à optimiser les opérations qui seront menées.

Moyens financiers

Faire bénéficier le CRPF et l'OGEC de crédits pour assurer la description des massifs, la préparation des interventions dans les secteurs, et l'animation des propriétaires.

Mise en place d'une enveloppe départementale annuelle de travaux, gérée par le CRPF pour inciter les propriétaires et emporter leur adhésion (primes, broyage des rémanents), assurer l'équipement succinct du secteur, les travaux sylvicoles et les travaux d'accompagnement des coupes.

Soutien des organismes de gestion en commun, outils indispensables dans la phase de réalisation, soit de manière directe en le considérant comme un maître d'ouvrage intermédiaire soit en aidant les propriétaires futurs bénéficiaires des services de cet organisme.

Mesures de vulgarisation

Définitions de garde-fous et de recommandations

Pour chaque territoire, il faudrait effectuer le travail réalisé dans le cadre du PNR Luberon (sans disposer souvent d'autant de données) à savoir indiquer par grands types de peuplement les garde-fous qui s'imposent et les recommandations en référence aux Orientations Régionales de Gestion.

Disposer d'outils opérationnels

Des codes de bonnes pratiques sylvicoles sont rédigés par petite région ; ils synthétisent les documents scientifiques, justifient les garde-fous et les recommandations et proposent des itinéraires techniques. Les propriétaires forestiers qui suivent les

recommandations pourraient être "labellisés gestion durable".

Pour des interventions effectuées dans un but servant l'intérêt général (surcoût dus à la gestion d'espèces rares...) des compensations sont prévues.

Tests

Test de PSG patrimonial dans une grande propriété

Nous avons effectué une opération test dans une grande propriété de 500 hectares à forte valeur biologique et paysagère. Elle n'avait pas fait l'objet de PSG et les opérations sylvicoles y étaient inexistantes. Après une première rédaction, le PSG a été examiné au vu des recommandations établis par peuplement. Les prélèvements étaient importants mais restaient acceptables. Par contre, la répartition spatiale et la dimension des coupes pouvaient être améliorées par un travail de réflexion plus poussé, ce qui a été fait dans le cadre de l'étude.

Cependant la phase test a fait apparaître certaines lacunes. L'application des seuls garde-fous permet tout au plus d'éviter les excès dans la gestion. Il faut aller plus loin et aider le propriétaire à préciser l'ensemble de ses objectifs. Dans le cas rencontré, ils sont multiples : production de bois de feu, pâturage en sous-bois, chasse, tourisme avec accueil dans d'anciennes fermes situées au milieu des bois, exploitation d'une carrière de pierres de taille. Or, cela n'était pas exprimé dans un PSG à l'objet uniquement forestier.

La phase test a mis en évidence les hiatus qui peuvent exister entre ce qui est écrit dans le PSG et ce qui est compris par le propriétaire ou ses ayants-droits (exemple sur le terme balivage).

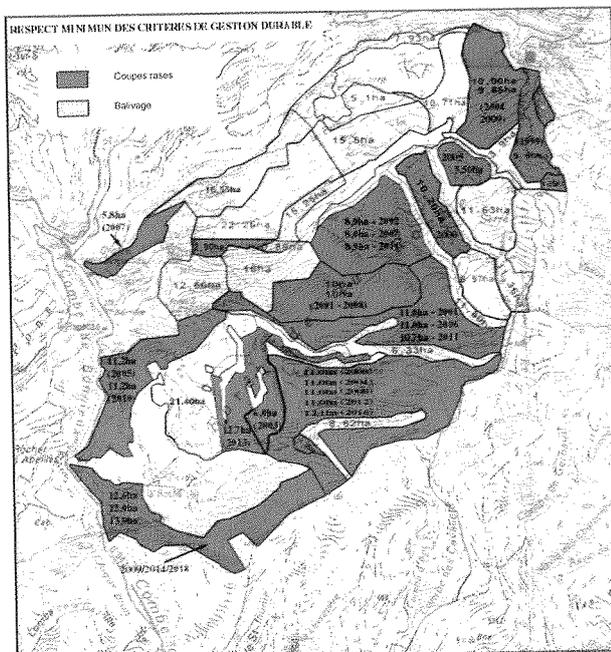
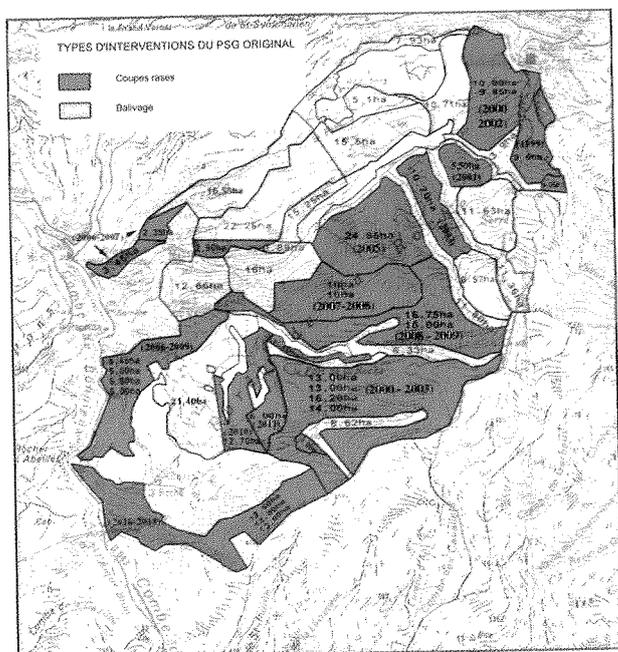
Enseignements

L'aménagement d'une telle propriété dans le cadre d'une gestion durable suppose :

- de prendre en compte la gestion de la propriété dans sa globalité (le PSG peut rester cantonné dans son domaine forestier, mais, pour les autres usages, il faut en trouver l'équivalent)
- de laisser le temps au propriétaire de mûrir ses objectifs et de lui apporter des conseils spécialisés et des



Pinède dans Luberon



outils d'aide à la décision notamment sur les bilans économiques de gestion.

- que la collectivité concernée par divers enjeux (ici paysager, biologique, Défense des Forêts Contre l'Incendie (DFCI), développement du tourisme), puisse faire part de son projet pas seulement en terme de contraintes et restrictions, mais aussi sur le plan d'aides techniques, financières voire fiscales, conçues dans la durée. Cet affichage préalable est de nature à orienter les choix du propriétaire et à le sécuriser dans sa gestion.

Évaluation des coûts

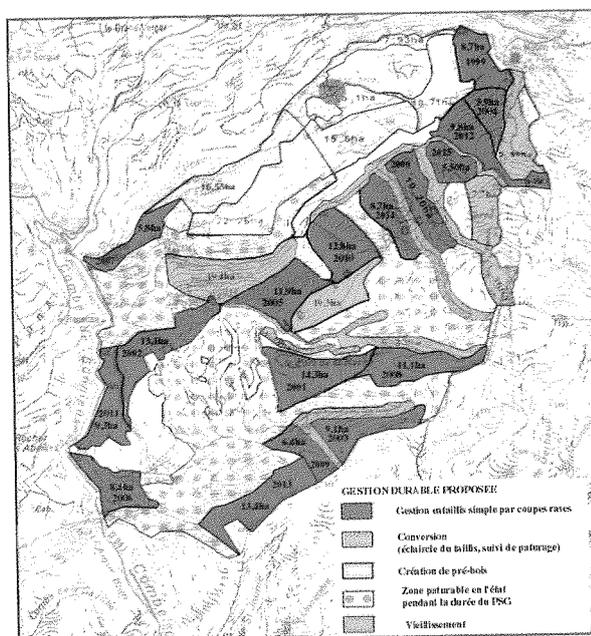
Dans le cadre de cette phase test, une évaluation des coûts a été faite, en prenant en compte les seuls objectifs, récolte de bois et pâturage sous forêt. Il en ressort que le coût annuel serait de 33.000 F/an pendant les 20 ans du plan ventilé ainsi :

- Création de pré-bois pour le pâturage : 29 250 F (crédits CTE, DFCI)
- Appui technique à une gestion forestière : 3 195 F
- Prime compensatoire de mise en vieillissement de 15 ha : 675 F (intérêt : paysage et lutte contre l'érosion).

En conclusion, un avenant au PSG va être présenté pour mieux répartir les coupes dans le temps et l'espace. L'expérience aura permis d'arriver à un compromis qui aurait pu être meilleur avec la mise en place des aides financières citées plus haut. La solution n'est pas entièrement satisfaisante pour le propriétaire qui le perçoit comme une contrainte et pour le parc qui trouve les interventions trop brutales. La constitution de prés-bois pour le pâturage pose aussi un problème sur le plan de la législation actuelle.

Test de PSG patrimonial dans une propriété à objectif d'accueil

Le second test a été conduit dans une propriété d'une centaine d'hectares dont le propriétaire avait un objectif précis d'accueil au travers de gîte Panda. La propriété est également traversée par un sentier de Grande randonnée. La chasse est "gérée". Les peuplements à dominante "taillis" sont de qualité



médiocre et n'ont plus fait l'objet d'exploitation depuis les années 1940. Une grande partie des peuplements ne font pas l'objet de recommandations particulières au regard des garde-fous et recommandations élaborés. De plus, la plupart sont laissés en vieillissement au cours du PSG. Dans ceux qui font l'objet de recommandations, les actions prévues dans le PSG sont entièrement compatibles. Cependant, il y a tout lieu de penser qu'elles ne se réaliseront que si le propriétaire est inscrit en priorité parmi les bénéficiaires des aides prévues. Sur le secteur des pelouses, d'intérêt majeur pour le parc, le propriétaire est d'accord pour y limiter la colonisation en cours par le pâturage ou autre moyen. Cependant, la zone n'est pas dans un secteur à enjeu DFCI fort. Il faudra trouver des financements spécifiques pour limiter la colonisation forestière de ces milieux.

Au cours de ce test, on voit qu'il y a une convergence entre les objectifs du propriétaire et ceux du parc. Cependant, la signature du PSG n'entraînera pas forcément la réalisation rapide de ce qui est prévu faute de financements contractualisés.

Test d'un plan développement global dans une zone morcelée (Cheval Blanc)

La zone test a été choisie en Piémont Sud dans une zone où les enjeux DFCI sont très forts (commune de Cheval Blanc). Il s'agit d'une zone très morcelée (540 hectares pour 199 propriétaires dont certains détenant des unités inférieures à un are).

Compte tenu des délais, nous avons procédé à la phase connaissance des lieux et au diagnostic avec cartographie. Les opérations à mener en priorité sont des éclaircies de rattrapage pour permettre aux arbres réservés de pouvoir se développer normalement en limitant la concurrence. Parmi les diverses hypothèses d'intervention à présenter aux élus, celle qui paraît la plus raisonnable prévoit une finition avec broyage des rémanents et exploitation des bois non commercialisables. Les propriétaires apporteraient les revenus de la vente des bois commercialisables comme autofinancement (limité dans ce cas à 10%). Le coût global de l'opération, animation comprise, s'élèverait à environ 10.000 F/ha.

Une telle opération ne peut s'envisager que si les collectivités locales s'engagent à financer ces travaux d'intérêt général.

Enseignements

Cette démarche nous a permis de comprendre pourquoi les propriétaires de petites parcelles ne jouent pas leur rôle de gestionnaire. Héritiers d'anciens terrains agricoles (vergers, vignobles,...), ils leur manquent la culture " forestière " nécessaire. Ensuite, la faible superficie des parcelles et leur contenu rend illusoire toute gestion individuelle. Enfin, ils ne sont pas prêts à assumer les investissements nécessaires pour des terrains sur lesquels ils n'ont pas d'usage et pour des peuplements perpétuellement menacés de disparition par incendie. Cette démarche nous a aussi montré ce qu'il ne faut pas faire. Ainsi avant d'intervenir dans une zone en déficit de gestion, il est fondamental de prendre le temps de bien la connaître ; cela concerne aussi bien le milieu naturel que les logiques des acteurs concernés. Il ne faut pas prendre en compte le seul aspect de récolte de bois mais avoir une réflexion plus large sur les divers usages de la zone. Enfin, il est nécessaire de promouvoir l'opération à partir du moment où l'on dispose des " moyens " pour inciter les acteurs et réaliser le minimum de ce qui doit être fait.

Résultats et enseignements

Les principaux enseignements indiquent avant tout l'importance d'une amélioration des mécanismes institutionnels pour une forêt dont la vocation n'est pas uniquement productive : actions mieux ciblées, cohérence des soutiens publics, moyens pour l'appui technique à la forêt privée.

Pour cela, des critères d'octroi des aides sont à prendre en compte à travers une approche par massifs (ou sous massifs) où les enjeux sont identifiés et hiérarchisés.

L'approche par massif proposée ici constitue en outre la base pour l'élaboration de documents de gestion cadre sur lequel des Plans Simples de Gestion ou des plans de Gestion Global peuvent s'élaborer.

Les outils d'aide à la décision (catalogue des stations, garde-fous et recommandations) seront avantageusement utilisés par les techniciens dans leur fonction de conseil, par les décideurs pour orienter le soutien public et par les propriétaires pour la gestion forestière. Ces outils ont fait l'objet d'un large consensus de la part des forestiers, techniciens et environnementalistes.

Pour les grandes propriétés, les PSG patrimoniaux constituent avant tout une réflexion partagée avec les propriétaires forestiers en vue d'une appropriation et d'une adaptation des recommandations au contexte particulier de chacun. Plus qu'une mauvaise gestion, les forêts du Luberon ont à supporter les conséquences d'une non-gestion (incendie, fermeture du paysage), c'est bien à travers les démarches territoriales, les actions collectives et l'appui technique que des améliorations seront produites en premier lieu.

Sur la base de cette expérience, le Parc naturel Régional du Luberon a proposé des actions dans le cadre du Contrat de Plan État-Région (CPER) :

- ▀ **L'établissement de documents de gestion cadre par unité géographique cohérente (massif ou sous massif)**
- ▀ **La réalisation de PSG patrimoniaux pour les grandes propriétés**
- ▀ **La réalisation du Plan de Gestion Global testé (Chaval Blanc) étendu aux enjeux écologiques, paysagers et accueil du public.**

3. Une autre approche de la gestion forestière durable : l'audit patrimonial appliqué dans le Luberon

L'approche patrimoniale est une démarche - aujourd'hui enseignée à l'INA-PG - qui combine différents outils, concepts et principes constituant un guide pour l'action dans des domaines complexes : gestion de la qualité au sein des organisations humaines, amélioration de la qualité des ressources naturelles, des territoires ou de la sécurité vis-à-vis des risques naturels... Elle s'attache à déboucher sur des solutions globales et acceptables pour les acteurs concernés. Plutôt que de rechercher l'objectivité des constats, l'approche patrimoniale vise à mettre en place un processus "d'étude/action" de nature à optimiser les chances de résolution d'un problème ou d'amélioration d'une situation donnée en :

- *S'appuyant sur l'écoute en profondeur des acteurs,*
- *recherchant l'implication des acteurs dans l'élaboration du diagnostic et des solutions,*
- *mettant en place un processus relationnel intense (séances de restitution, d'expression et de confrontation des points de vue, groupes de travail, formations-actions, négociation et communication),*
- *mobilisant de façon positive toutes les ressources d'un système (économiques, politiques, réglementaires, relationnelles, etc.),*
- *recherchant des solutions gagnant-gagnant pour l'ensemble des acteurs concernés.*

Dans le cas présent, 36 entretiens ont été réalisés, ceci dans un cadre de stricte confidentialité.

Les éléments recueillis au cours de cette intervention ont été synthétisés selon les quatre registres d'analyse suivants :

- *Identification de la situation et des problèmes de gestion forestière dans une perspective de développement durable,*
- *diagnostic des actions engagées,*
- *prospective,*
- *propositions d'actions (réalistes et acceptables par l'ensemble des acteurs) en vue de la mise en place d'une gestion durable des forêts.*

Identification des principaux problèmes et difficultés rencontrés

Des poudrières qui constituent une menace considérable

Depuis plusieurs décennies et tout particulièrement depuis la fin de la seconde guerre mondiale, l'agriculture abandonne progressivement les terres les plus difficiles à exploiter : zones de piémont, anciennes terrasses agricoles. L'abandon de ces terres a entraîné le développe-

ment spontané de végétaux et en particulier de Pin d'Alep. Parallèlement, dans les années 70 et jusqu'au milieu des années 80, de nombreuses constructions ont été réalisées dans ces zones de piémont. Ce mouvement a été favorisé d'une part par la logique de l'époque où l'on considérait que "construire en forêt c'est mieux la protéger" et d'autre part par une moindre rigueur en matière de POS et d'attribution de permis de construire. Aujourd'hui, ce mouvement est fortement limité, en outre par l'existence d'un Programme d'intérêt général (PIG) qui limite les possibilités d'urbanisation. La conjonction de ces deux logiques explique l'existence aujourd'hui d'une zone à très haut risque constituée d'habitat dispersé au sein d'espaces boisés

Des conflits d'usage qui suscitent des interrogations quant aux méthodes d'action notamment

Les caractéristiques des forêts du territoire du PNR du Luberon, leur localisation au sein d'un parc qui accueille environ un million de visiteurs chaque année, la pratique de nombreuses activités aux intérêts contradictoires font que les forêts du Luberon sont le théâtre de conflits d'usage relativement forts et potentiellement difficiles à gérer.

La situation est d'autant plus complexe que chaque types d'usagers a "l'impression d'être le seul utilisateur d'un bien qui appartient à tout le monde". En outre, en l'absence de procédures et de lieu de rencontre, ces usagers ont tendance à se diaboliser les uns les autres et à rendre potentiellement conflictuelle toute situation de mise en présence. C'est pourquoi, des acteurs comme le Parc ou les maires sont amenés à jouer, au cas par cas, un rôle très inconfortable d'arbitre. La question qui se pose alors est comment créer un contexte plus favorable à une coexistence constructive entre ces différents usagers, une prévention des conflits et à des possibilités accrues de résolution des inévitables antagonismes lorsque ceux-ci surviennent? Faute de réponses à ces questions, le risque serait grand de voir se développer une logique de séparation des usagers et de sectorisation géographique des différentes fonctions des forêts.

Une relation à la protection des forêts contre l'incendie empreinte parfois d'une certaine ambiguïté

Les acteurs rencontrés, dans leur grande majorité, sont tous attachés aux forêts et souhaitent qu'on réussisse à mettre en place des actions et des programmes permettant de se rapprocher le plus possible du risque zéro, tout en étant conscient qu'il s'agit là d'un objectif hors d'atteinte.

En même temps, compte tenu du fonctionnement du "système-DFCI" et sans que les acteurs puissent, individuel-

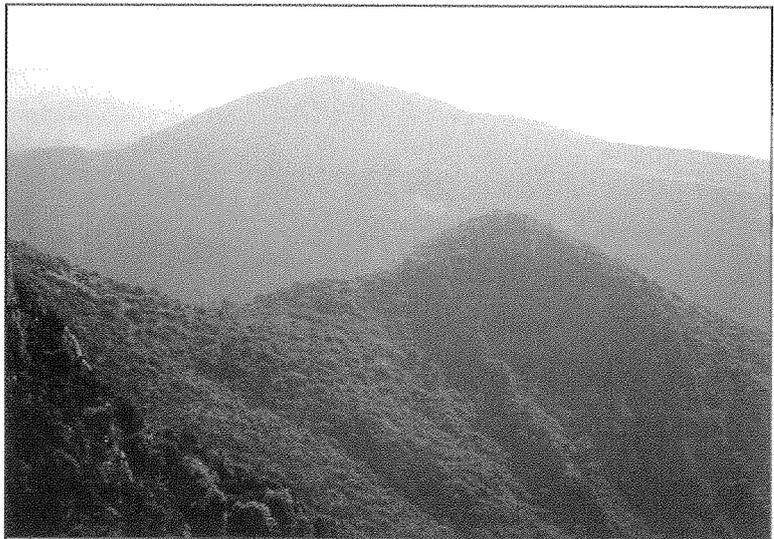
lement, être mis en cause, on ne peut ignorer que certains acteurs puissent avoir intérêt à ce que les forêts brûlent, au moins de temps en temps, pour consolider leur position, affermir leur pouvoir d'influence ou de décision et obtenir des crédits supplémentaires. Dans ces conditions, une certaine ambiguïté existe au niveau des relations à la protection des forêts contre les incendies de certains acteurs. Lever cette ambiguïté ou tout au moins l'atténuer en imaginant des systèmes plus vertueux est certes très délicat mais pourrait s'avérer fort utile...

Une diversité de représentations des forêts et de leur gestion qui constitue un véritable défi cognitif

L'audit des acteurs et usagers des forêts situés sur le territoire du PNR du Luberon démontre, si besoin est, la singularité de chacune des représentations de la forêt en présence. Que ce soit en matière de qualité des forêts, d'actions à entreprendre, de rôle des différents acteurs ou bien encore de ce qui est souhaitable en matière de gestion des forêts, chacun à sa propre analyse. Comme le souligne une des personnes rencontrées, "il est difficile de mettre en place des actions ; on ne parle pas le même langage, on n'a pas la même vision des choses".

Première vision des forêts : celle qui prédomine au sein de la population autochtone et qui pour l'essentielle est celle des sociétés traditionnelles rurales. La vision des forêts repose alors sur une relation directe, une confrontation réelle aux forêts. Cette "pratique" de la forêt, que ce soit pour répondre à des besoins traditionnels (bois de chauffage, espace de parcours pour les troupeaux...) ou à des activités de loisirs (chasse, cueillette de champignons, promenade,) contribue à créer une connaissance concrète et réaliste de la forêt qui s'inscrit dans les profondeurs de l'histoire. Il s'ensuit une bonne acceptation et compréhension vis-à-vis de la plupart des actions forestières réalisées et des transformations pouvant affecter les forêts (suite à une coupe rase ou un incendie par exemple).

La deuxième vision des forêts est celle qui prédomine plutôt chez les populations d'origines urbaines qui n'ont généralement pas bénéficié d'une confrontation directe et régulière aux forêts. Dans ce cas, il existe une relation très forte vis-à-vis des forêts, une sensibilité et un attachement que l'on peut qualifier d'affectifs. Les forêts sont perçues avant tout comme un paysage, immuable, qu'il faut chercher à préserver et conserver en l'état. Il n'est pas étonnant alors de constater chez ces personnes, un rejet de toute intervention qui tend à générer des modifications brutales de l'apparence des forêts. Par ailleurs, on peut également constater que pour les tenants de cette vision, la sensibilité à la qualité des forêts, des paysages et de l'environnement est telle, qu'elle en devient un critère prédominant, notamment en matière de choix du lieu de résidence (permanent ou temporaire). Nous sommes en présence de personnes qui envisagent les forêts principalement à la lumière de valeurs affectives, esthétiques et éthiques.



Grand Luberon

© Fédération des Parcs

Enfin, un troisième regard se construit à partir d'un attachement fort à la qualité de la nature d'une part et d'une connaissance scientifique souvent très approfondie (des espèces animales et végétales présentes, des équilibres écologiques, de l'impact des activités humaines sur la qualité de l'environnement...) d'autre part. Dans ce cas, on constate une volonté très forte de protection de la richesse des forêts et tout particulièrement de la biodiversité ainsi que des positions et comportements qui reposent principalement sur des données scientifiques et techniques.

L'existence de ces trois grandes conceptions structurent les actions et les décisions des acteurs d'une part et rend la gestion des forêts particulièrement difficile pour satisfaire toutes les attentes d'autre part. L'enjeu est de parvenir à élaborer une représentation commune ou tout au moins acceptable par l'ensemble des acteurs afin de permettre une gestion durable des forêts. Ce problème d'éparpillement des représentations ne doit pas être considéré comme un problème abstrait pouvant alimenter des travaux théoriques dont la finalité première serait la production de connaissances. Au contraire, il nous semble essentiel de garder à l'esprit que :

- Les difficultés induites par cet état de fait sur les possibilités d'actions partenariales,
- la résolution de ce problème passe par des procédures concrètes de rencontre, de confrontation des points de vue, d'actions en commun afin d'établir (rétablir?) une communauté de pensée et d'intervention.

Le problèmes des problèmes : quel lieu et quelles procédures pour décider et agir en commun ?

La plupart de ces problèmes trouvent leur origine dans l'absence de lieux et de procédures de rencontre, de confrontation de points de vue, d'identification et de traitement des problèmes, d'élaboration de projets partagés. Bien entendu, le PNR joue en partie ce rôle, mais d'une part il ne représente pas l'ensemble des intérêts en présence et d'autre part, faisant lui-même partie du système, il ne peut jouer pleinement ce rôle. Il pourrait, par contre, contribuer activement à l'émergence d'une telle "structure".

En l'absence de telles conditions organisationnelles, certains acteurs ne se rencontrent qu'à l'occasion de conflits (pour la "jouissance" d'un même lieu au même moment : course VTT en période de chasse par exemple). Le déficit d'habitude de travailler ensemble, de buts communs, de relations de confiance solides fait que les rencontres débouchent souvent sur des affrontements et une radicalisation des discours nécessitant l'arbitrage d'un tiers. On a alors parfois l'impression que l'un a gagné ce que l'autre a perdu et ce, en fonction du rapport des forces en présence.

Plus fondamentalement, cette absence de conditions de rencontre, d'échange, de négociation et de prise de décisions en commun tend à induire un système de relations, quelque peu pervers, qui se caractérise principalement par les deux aspects suivants :

- Des acteurs qui sont en situation soit d'offreur soit de demandeur mais rarement en position d'offreur et de demandeur. C'est par exemple le cas lorsqu'un usager revendique l'utilisation d'un espace à un moment donné sans proposer de contreparties en échange. Pourtant, les capacités de jouer des jeux mutuellement bénéfiques augmentent lorsque l'on imagine des systèmes de relations où les acteurs sont à la fois offreurs et demandeurs comme le souligne un de nos interlocuteurs, en matière de pastoralisme, qui considère que "soit les éleveurs jouent le rapport de force, soit ils se mettent en position de proposition. Dans ce cas, ils ne revendiquent pas simplement un territoire mais apportent également un service de gestion du territoire grâce à leur troupeau, en se demandant ce qu'apportent les troupeaux à la chasse, à l'environnement, à la DFCI?".
- Des acteurs principalement micro-acteurs et rarement macro-acteurs ou, dit plus simplement, des acteurs qui raisonnent essentiellement à leur échelle, sans se situer dans une perspective plus large dans laquelle leurs actions s'inscrivent pourtant.

Diagnostic des actions engagées

Une succession de programmes ayant permis de dégager d'importantes possibilités de financement

Depuis le milieu des années 1980, plusieurs vagues de programmes et de financements, souvent d'origine communautaire ou nationale, se sont succédées : programme intégré méditerranéen (PIM), programme de développement des zones rurales (PDZR), programme éclaircies région, programme interfaces région, fonds de gestion de l'espace rural (FGER), programme de développement rural (PDR).

À cela s'ajoute la possibilité de financer des opérations dans le cadre du contrat de plan État-Région, à partir du Conservatoire de la forêt méditerranéenne ou bien encore du Fonds forestier national.

Le fait marquant de ces différents programmes est le manque d'évaluation. Très peu d'analyses, de synthèses, de bilans quantitatifs ou qualitatifs tant sur les actions réalisées que sur leur mise en œuvre (sans parler de leurs résultats) ont été réalisés.

Un champ privilégié : la protection des forêts contre l'incendie

Les actions de prévention et de défense des forêts contre les incendies constituent un des principaux domaines d'intervention. Ce secteur concerne la quasi-totalité des acteurs forestiers au sens large : collectivités locales, propriétaires forestiers privés, Parc, ONF, CRPF, pompiers, CERPAM, bergers, exploitants forestiers... Une grande partie des actions réalisées est financée dans le cadre des programmes présentés ci-dessus.

Une volonté de conforter voire d'étendre la pastoralisme

Alors que pendant longtemps le pastoralisme a été considéré comme l'ennemi des forêts, aujourd'hui, une ébauche de consensus favorable au pastoralisme est en train d'apparaître sous l'impulsion du Parc et du CERPAM principalement. En effet, nombreux sont les acteurs qui, aujourd'hui, considèrent que le pastoralisme est souhaitable, pour plusieurs séries de raisons : conservation des écosystèmes à haute valeur biologique (pelouses), rôle de pare-feu et maintien de paysages ouverts etc. Dans l'ensemble, les acteurs jugent positives ces actions tout en souhaitant qu'on aille plus loin. Comme le résume un interlocuteur : "On met des bergers en forêts ; c'est une bonne chose. Il faut maintenant s'attacher à les conserver, leur ouvrir de nouveaux territoires et à améliorer les techniques pastorales pour mieux tenir compte des différents enjeux".

Des actions trop parcellisées et trop cloisonnées

Sur certains thèmes, des ébauches de réseau permettant de créer une bonne coordination des actions et favorisant les échanges et opérations multi-acteurs existent : c'est le cas pour la DFCI où un groupe de travail animé par la DDAF du Vaucluse regroupe l'ensemble des partenaires. C'est également le cas pour le pastoralisme où de nombreux acteurs se réunissent autour du CERPAM. Par ailleurs, certaines opérations sont d'ores et déjà des exemples d'actions globales et partenariales telle l'opération réalisée à Saint-Saturnin sur Apt.

Malgré cela, la tendance générale est à la parcellisation des actions et au cloisonnement des procédures. En effet, la plupart du temps, les actions réalisées s'appuient sur les limites des propriétés ou les limites administratives, ou bien encore concerne soit le domaine public, soit le domaine privé. Pourtant, il est bien évident que le feu, le gibier, la faune, la flore, le paysage se jouent de ces frontières. Par conséquent, vouloir agir sur ces problématiques nécessitent de transcender les limites classiques d'intervention. L'exemple le plus parlant est peut être celui de la DFCI, où l'on s'aperçoit que les actions réalisées dans le Petit Luberon sont fragilisées par l'existence de bois privés qualifiés de poudrières alors que seule une action concertée et dynamique sur l'ensemble de ce massif pourrait réellement diminuer le risque d'incendies. Dans un autre ordre d'idée, on s'aperçoit que chaque procédure de financement est centrée sur un type de préoccupations spécifiques et que, par

conséquent, la volonté de plus en plus forte de réaliser des opérations à objectif multiple se heurte à l'absence d'un "fonds multifonctionnel" qui permettrait de financer la totalité d'une démarche globale.

Un grand absent : l'évaluation

Une autre caractéristique des actions menées est l'absence d'éléments d'évaluation. Une des personnes rencontrées affirme à propos de certaines actions "qu'il n'existe pas de bilan et que d'ailleurs personne n'en a envie". Ce déficit d'évaluation nous semble très dommageable. Premièrement, il ne permet pas de savoir si les objectifs fixés sont atteints ou en passe de l'être. Deuxièmement, l'absence d'évaluation chemin faisant ne permet pas de réajuster les programmes si nécessaire. Enfin, l'évaluation présente l'intérêt de mettre en évidence les points positifs des actions. Or, la connaissance et la valorisation des premiers succès d'une opération sont essentielles pour consolider, voire accentuer, la mobilisation des acteurs ainsi que la dynamique résultante.

Pour conclure nous voudrions souligner le fait que, actuellement, les acteurs désireux d'intervenir dans une optique de gestion forestière durable se retrouve un peu dans une situation "d'acteurs sans système" étant donné :

- l'absence d'un projet partagé à long terme pour le territoire du PNR du Luberon qui comprendrait des orientations de gestion forestière durable à l'échelle du parc ainsi qu'aux échelles inférieures,
- la multiplicité de procédures faiblement articulées,
- le déficit d'expertise en matière de gestion forestière durable : celle-ci est cependant en train de se construire au travers des diverses opérations menées,
- l'absence d'indicateurs de développement durable acceptés par tous.



Grand Luberon

© Fédération des Parcs

Propositions

Sur la base des éléments recueillis à l'occasion de cet audit, six propositions non hiérarchisées semblent de nature à améliorer la durabilité des forêts et de leur gestion :

- Proposition n°1 : mettre en place une opération pilote sur le petit Luberon pour résoudre le problème des poudrières.
- Proposition n° 2 : mettre en place un "Lieu de rencontre et de négociation".
- Proposition n° 3 : créer les conditions d'une atténuation des conflits d'usage en mettant en place une opération d'écoute des besoins et en diffusant un esprit d'ouverture et de dialogue au sein des acteurs concernés.
- Proposition n° 4 : mettre en place un système d'évaluation.
- Proposition n° 5 : organiser un séminaire de prospective territoriale.
- Proposition n° 6 : élaborer un dispositif de gestion de crise pour faire face efficacement à une situation d'incendie grave.

Résultats et enseignements

Le diagnostic a été présenté à un groupe de personnes représentant les principaux usagers et acteurs forestiers. Cette approche a été accueillie positivement, dans la méthode et dans les principaux éléments de diagnostic.

L'intérêt de cette approche réside dans la mise à plat des différents problèmes et de leurs principaux déterminants, y compris, comme c'est le cas ici, lorsqu'ils renvoient aux représentations des acteurs et usagers. Chacun retrouvant à travers cette mise à plat non seulement les problèmes, difficultés ou représentations qu'il reconnaît mais encore les perspectives et logiques des autres groupes.

En particulier la proposition de créer un lieu de concertation-rencontre a trouvé un écho particulièrement favorable parmi les participants à la restitution. Tous ont semblé prendre la mesure de la complexité des phénomènes de gestion durable et la nécessité d'une ouverture aux attentes de tous. Il s'agit en effet d'inventer une autre manière de travailler, d'autres méthodes pour répondre de façon plus adéquate aux attentes des différents usagers.

La deuxième phase de la méthode, le calcul du Coût d'Obtention de la Qualité (COQ) a été bien moins comprise et acceptée. Les raisons tiennent à la difficulté de raisonner en termes économiques, aux difficultés de rassembler les différents éléments statistiques nécessaires et à une préparation insuffisante des acteurs à ce type de démarche.

4. Multiusage des espaces naturels sensibles et circulation motorisée

La fréquentation importante des espaces naturels sensibles est à l'origine de problèmes susceptibles de dégrader les milieux les plus sensibles, de nuisances entravant la quiétude de la faune sauvage et de conflits d'usages lorsque des activités jugées incompatibles ont lieu au même endroit à la même période. De part son impact tant sur les milieux que sur les usages, la circulation motorisée est en partie responsable de ces nuisances.

En janvier 1991, la France vote la loi relative à la circulation des véhicules terrestres dans les espaces naturels. Cette loi est motivée par la protection des espaces naturels, menacés par le développement des 4 X 4 et des motos vertes en dehors des voies ouvertes à la circulation. Le législateur donne pouvoir aux maires de réglementer la circulation dans les espaces naturels, y compris sur les voies privées ouvertes à la circulation publique. L'article 1 de la loi précise aussi que la charte des Parcs naturels Régionaux doit comporter un article établissant les règles de circulation des véhicules à moteur pour chaque commune adhérente.

Si une solution a pu être proposée dans le Parc naturel Régional des Ballons des Vosges par la maîtrise des accès aux sites naturels, la voie réglementaire ne règle pas toujours les problèmes, notamment en situation de foncier privé avec de nombreux ayants droits qui peuvent apparaître privilégiés par les autres usagers (cas du Luberon)

Gestion des activités de loisirs sur les hautes chaumes et plan de circulation

Les espaces naturels du Parc Naturel Régional des Ballons des Vosges constituent un patrimoine unique qui ne peut être préservé sans le concours de chacun.

Ces milieux naturels sont sensibles... Ainsi, sur les Hautes-Chaumes et en forêt, le passage répété de véhicules (motos, 4X4, VTT...) induit la disparition de la végétation puis l'érosion irréversible du sol jusqu'à la mise à nu de la roche. De plus, Les dérangements répétés de la faune peuvent être préjudiciables à certaines espèces, notamment pendant certaines périodes comme l'hiver où la faune est beaucoup plus vulnérable. Enfin, les véhicules à moteur, par le bruit qu'ils génèrent, troublent la tranquillité de ces zones de nature et de silence.

Aussi est-il devenu nécessaire, au regard des attentes des uns et des autres : habitants, touristes, élus, professionnels..., d'organiser ces différentes activités.

C'est pourquoi le Parc Naturel Régional des Ballons des Vosges, dans le cadre de sa nouvelle charte, met en œuvre plusieurs actions :

- l'animation de plans de circulation, dont le but est d'organiser l'accès motorisé aux espaces naturels. Une première animation a été menée entre 1998 et 2000 sur un massif "test" : Herrenberg - Markstein - Petit Ballon (18 communes concernées sur 17 000 ha) ;
- la mise en œuvre de codes d'organisation des sports de pleine nature : 4 codes sont en cours d'élaboration (4X4, VTT, raquettes et motos vertes) ;
- la rédaction de codes de bonne conduite.

Un plan de circulation expérimental sur la zone test du Herrenberg - Markstein - Petit Ballon :

Le Parc Naturel Régional des Ballons des Vosges a coordonné avec l'Office National des Forêts, entre 1998 et 2000, la mise en œuvre d'un plan de circulation expérimental sur la zone test du Herrenberg - Markstein - Petit Ballon, sous l'égide du Sous-Préfet de Guebwiller ; cette zone test s'étendait sur 17 000 ha et concernait 18 communes. Cette action pilote s'inscrit dans le cadre de la politique de la nouvelle charte du Parc.

L'objectif de ce plan de circulation est d'organiser l'accès motorisé aux Hautes-Chaumes, afin de garantir la tranquillité des milieux naturels, des habitants et des promeneurs.

L'animation, menée pendant un an et demi auprès des élus concernés, des associations de sports et loisirs, des forestiers etc. a permis :

- d'homogénéiser les arrêtés municipaux réglementant la circulation des véhicules motorisés : la réglementation est ainsi plus lisible non seulement pour les usagers mais également pour les forces de police chargées de la faire respecter ;
- de fermer environ 15 km de voies secondaires qui étaient ouvertes à la circulation motorisée ; les élus ont souhaité fermer ces voies pour des raisons de sécurité publique ou pour garantir la tranquillité des espaces naturels. Il reste néanmoins plus de 100 km de voies secondaires ouvertes à la circulation motorisée ;
- de mettre en place une quarantaine de panneaux de police afin de mieux informer les usagers ;
- d'étudier l'aménagement de 5 sites (suppression de parkings sauvages, intégration paysagère de parkings existants, informations...);
- de clarifier la réglementation en matière de circulation.

Elaboration de codes d'organisation des sports de pleine nature

L'élaboration de codes d'organisation des sports de pleine nature a pour objectif, en complément du plan de circulation, de rendre compatibles la pratique des sports de pleine nature avec le respect des milieux naturels.

(Par activités de pleine nature, nous entendons les activités qui ne nécessitent pas d'aménagements lourds du milieu naturel pour permettre cette pratique).

Énoncer les droits et obligations des pratiquants, des collectivités et de l'État

Les règles d'accès aux sports de pleine nature sont fixées et clarifiées, de façon à concilier d'une part l'accessibilité du milieu naturel aux pratiquants et la protection de l'environnement. D'autre part, ces codes permettent de définir et ou de rappeler les règles prévalant en matière de responsabilité civile, administrative et pénale. En effet, la prise en compte de ces questions doit permettre de répondre aux problèmes des pratiquants mais aussi des élus ou des gestionnaires des espaces naturels : en cas d'accident sur un site il est important de savoir quelles sont les responsabilités engageables. Par exemple celle du maire peut elle être mise en cause pour carence dans l'exercice des pouvoirs de police concernant la sécurité publique? De même, la responsabilité pénale d'un pratiquant peut-elle être mise en jeu pour mise en danger d'autrui?

Définir les besoins à satisfaire pour garantir une pratique durable de ces activités

Il s'agit de déterminer quels sont les besoins à satisfaire pour garantir une pratique durable de ces activités. Ces besoins pourront concerner la réglementation, les aménagements et l'information ou tous autres jugés nécessaires par les parties contractantes. La réglementation doit permettre de localiser sur le terrain les endroits où la pratique des activités est possible et les endroits où cela ne l'est pas et pourquoi. Les aménagements doivent permettre de matérialiser sur le terrain les règles élaborées en commun. Les codes déterminent les conditions dans lesquelles se fera l'information et la sensibilisation des membres des clubs sportifs, des pratiquants, des collectivités et des forces de l'ordre.

Nature de ces codes.

Ces documents doivent avoir une véritable valeur contractuelle de nature à mettre en jeu la responsabilité des parties en cas de non-respect des engagements.

Ils devront être évolutifs de façon à pouvoir s'adapter à l'évolution des pratiques, des préoccupations environnementales ou de tout autre élément de fait ou de droit susceptible de concerner leur contenu.

Certains codes pourront faire l'objet d'une traduction réglementaire si les parties le jugent nécessaire.

Le diagnostic préalable

Un diagnostic des principaux problèmes posés par la fréquentation et les activités de pleine nature a été réalisé, il a porté autant sur les atteintes à l'environnement que sur l'application des mesures réglementaires et les conflits d'usage.

Impacts sur les Hautes Chaumes et leurs versants

Il faut avoir à l'esprit qu'un décor immense et totalement naturel conduit le pratiquant à nier ou à sous-estimer fortement les effets de son passage. La fréquentation du milieu naturel et l'apparition de nouveaux sports ayant la nature comme support est en constante augmentation en raison de l'accroissement de la mobilité, des disponibilités plus grandes de la population en moyens financiers et en loisirs et de leur intérêt accru pour le milieu naturel.



Ballon d'Alsace

© C. Bohème

Les usages multiples d'activités (pédestre, VTT, équestre, motos, 4x4, machines d'exploitation agricoles ou forestières) sur un même tronçon ont pour conséquences de dégrader les chemins, leurs talus, leurs abords et leurs environs (bois, chaumes), alors, les sentiers deviennent impraticables. Pour les remettre à niveau, les travaux de réfection sont onéreux et les charges d'entretien, pour les communes, sont plus importantes.

Il suffit parfois de quelques pratiquants irrespectueux du milieu dans lequel ils évoluent pour entraîner des conséquences graves pour la faune. La plupart des évolutions sont lentes, donc insidieuses et lorsqu'on en a pris conscience, il peut être trop tard, ou le coût d'une réhabilitation peut devenir exorbitant.

Réglementation

La cohérence des dispositions réglementaires concernant les circulations dans les espaces naturels n'est pas assurée (arrêtés incomplets ou manquants, accessibilité non envisagée au niveau du massif) ce qui favorise les incompréhensions et les pratiques sauvages. Les superpositions de compétences rendent la répression et la prévention par les forces de l'ordre peu homogènes.

La matérialisation des réglementations sur le terrain n'est pas toujours adéquate (panneaux disparates, chemins non carrossables dont l'interdiction n'est pas matérialisée sur le terrain...). Le public ne se rend pas toujours bien compte de l'utilité sociale des réglementations qui sont mises en place et encore moins des infractions instituées, ceci par défaut d'explications et d'information.

La surveillance du milieu naturel n'est pas organisée de façon concertée entre les forces de l'ordre. Des zones de flou persistent pour savoir exactement quelles sont les attributions de chacun en matière de police de la circulation. Les juges ont du mal à se rendre compte de la gravité des infractions.

Conflits d'usage

Les usages multiples d'activités (pédestre, VTT, équestre, motos, 4x4, machines d'exploitation agricoles ou forestières) sur un même tronçon ont pour conséquences de gêner les riverains, les exploitants et les

chasseurs dans leurs activités. Les pratiquants de randonnée pédestre se sentent agressés dès qu'ils sont en contact avec des véhicules (VTT, motos, 4x4...) car cela reproduit les rapports de force qui prévalent en matière de circulation en milieu urbain.

Sécurité des pratiquants et des tiers

Les usages multiples d'activités (pédestre, VTT, équestre, motos, 4x4, machines d'exploitation agricoles ou forestières) sur un même tronçon ont pour conséquences de créer des interférences entre les utilisateurs, ce qui remet en cause leur sécurité. Les règles régissant les problèmes de responsabilité ne sont pas claires, surtout quand un espace a fait l'objet d'aménagements ou d'une réglementation particulière.

Elaboration d'un plan de circulation dans la zone test

Le plan de circulation a pour objet d'organiser de façon cohérente et de clarifier les conditions de circulation sur les voies et chemins dans la zone test. Il se décline en cinq points complémentaires :

Définition d'un schéma de circulation

Ce schéma de circulation organise de façon cohérente les accès aux hautes chaumes dans la zone test en tenant compte des spécificités du milieu et des contraintes de desserte des exploitations et du public. Il prépare et organise les actions qui le traduisent sur le terrain, c'est pourquoi il décline :

- les implications réglementaires,
- la quantité et l'emplacement des signalisations et aménagements nécessaires,
- les besoins en formation et communication
- la nature des interventions des agents chargés de la police de l'environnement.

Traduction réglementaire

La traduction réglementaire de ce schéma consiste à mettre en place ou en harmonisant les arrêtés réglementant les circulations sur les chemins ruraux, les chemins d'exploitation et les chemins privés présents dans la zone test. Cette action aura pour objet de mettre en

place une réglementation plus homogène et motivée par une logique de massif.

Cette action abouti à l'adoption par les communes, si nécessaire, d'arrêtés définissant les conditions d'utilisation des voies et chemins menant aux Hautes Chaumes et aux versants boisés, en application du schéma de circulation. Un arrêté type est proposé aux communes, s'inspirant des arrêtés récents ayant le même objet.

Implications en matière d'aménagement et de signalisation

La mise en place des signalisations réglementaires et des aménagements nécessaires à la traduction sur le terrain du plan de circulation a pour objectif d'assurer l'information du public tout en évitant les circulations sauvages. Cette action est menée conjointement à la traduction réglementaire du schéma de façon à ce que la mise en place de la réglementation soit accompagnée et non pas suivie de la mise en place des aménagements nécessaires à l'effectivité de la réglementation.

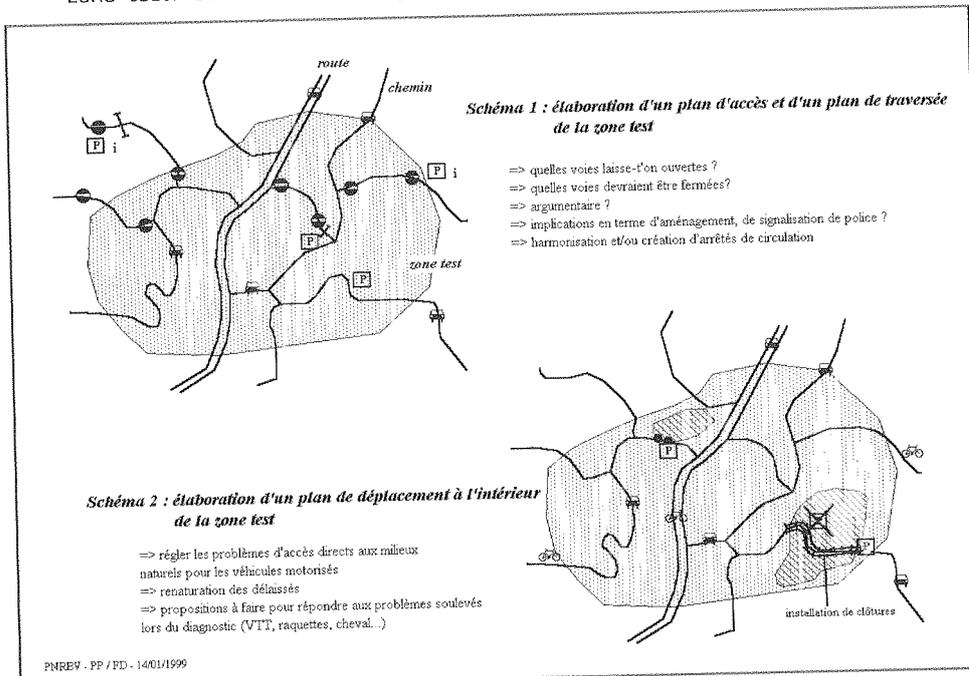
La pose de panneaux de signalisation, d'information et des aménagements afférents (parkings) sera menée par les communes avec le soutien de l'Etat et du parc, ce dernier pouvant assumer le surcoût d'une intégration paysagère des panneaux de signalisation (ex. enrobage bois des panneaux).

Formation et sensibilisation des intervenants

Il s'agit d'assurer une formation et une sensibilisation de tous les acteurs en matière de circulation dans les milieux naturels. Les publics concernés sont constitués des forces de l'ordre (Gendarmerie, Brigades vertes, ONF, ONC), du parquet et des associations de loisirs et de sport. Il permettra de mettre en contact les pratiquants, les forces de l'ordre et les magistrats ainsi que les gestionnaires des espaces naturels au sein de réunions d'échanges et d'information ce qui permettra de combler en partie le manque d'informations et d'explications quant aux motivations et aux objectifs des uns et des autres.

Remise à plat des compétences et organisation des tournées de surveillance des forces de police

Cette action a pour finalité d'organiser une surveillance du milieu naturel dans la zone test de façon concertée entre les différentes forces de l'ordre (Gendarmerie, ONF, ONC, Brigades vertes). Il est d'autre part nécessaire de faire un inventaire transversal des compétences des agents des forces de l'ordre en matière de surveillance de la circulation dans les milieux naturels de façon à rationaliser la répression et à la rendre plus lisible aussi bien pour les agents que pour le public. Un panachage des patrouilles devra être recherché de façon à assurer une efficacité maximum (complémentarité) et à assurer un effet d'image auprès des publics. Un zonage des patrouilles sera élaboré, permettant une surveillance des points sensibles soit d'un point de vue écologique, soit du point de vue de la fréquentation.



Promotion du schéma

La médiatisation de la mise en place de ce plan de circulation doit être assurée de façon à rappeler les buts recherchés et à fournir des explications aux personnes concernées par cette problématique (touristes, pratiquants de sports, chasseurs, élus...).

Cette promotion s'appuie sur la diffusion de façon très large d'une plaquette explicative rappelant les règles de comportements à respecter, les voies de circulation ouvertes sur la zone test conformément au plan de circulation et la réglementation applicable.

Ce document visera un public le plus large possible de façon à faire passer un message général de responsabilisation du public par rapport au milieu dans lequel il évolue.

Une information plus précise des pratiquants de sport de pleine nature sera assurée par la mise en place des codes d'organisation des activités de pleine nature menée parallèlement à la mise en place du plan de circulation. Un code des bonnes pratiques est diffusé le plus largement possible auprès des usagers.



Ballons des Vosges - Ferme Maréchal

© D. Bringard

Résultats et enseignements

Le plan de circulation a été validé par le comité de pilotage, représentant les élus locaux, les services de l'état, l'Office National de la Forêt, l'Office National de la Chasse, la Gendarmerie, les Brigades vertes ainsi que les fédérations sportives (randonneurs, motos vertes, 4X4, raquettes). Il s'est traduit par la fermeture de 15 kilomètres de voies à travers le massif, ce qui a donné lieu à la prise de 12 arrêtés municipaux (sur 18 communes concernées). Les aménagements à réaliser ont également été validés par ce comité de pilotage auxquels les communes (et certains propriétaires privés) participent financièrement.

Les codes d'organisation concernant la pratique de la raquette et du VTT sont également validés par les intéressés.

Enfin une large information a été initiée en direction des acteurs concernés et du public.

Le problème de la sur-fréquentation et du manque d'organisation des activités de pleine nature est récurrent au sein des espaces naturels sensibles. Le diagnostic réalisé dans le Parc naturel Régional des Ballons des Vosges a mis en évidence l'origine de ces difficultés : comportement et attitudes des usagers, flou et complexité réglementaire, manque d'information.

Face à ces difficultés, il appartient en premier lieu aux élus locaux et aux services de l'état de faire en sorte de minimiser ces problèmes. C'est pourquoi toutes les phases de ce schéma ont été menées en associant dès l'amont les élus ainsi que les différents acteurs concernés. Le rôle du diagnostic et de la cartographie est apparu essentiel de ce point de vue.

À ces niveaux de fréquentation, la maîtrise des voies d'accès est l'élément central de l'intervention. Par l'intermédiaire du plan de circulation les règles de circulation peuvent être maîtrisées, orientées pour la protection des milieux et des personnes, et rappelées au public. Par ce moyen également, la responsabilité des élus peut être plus facilement mobilisée, une attitude commune aux forces de l'ordre adoptée.



Petit argumentaire réglementaire

Les principaux textes en matière de circulation dans les espaces naturels

Le Code Civil

En vertu du Code Civil (article 544), le propriétaire peut décider de fermer un chemin à la circulation du public.

La loi n° 91-2 du 3 janvier 1991 relative à la circulation des véhicules terrestres dans les espaces naturels (appelée encore loi "4X4", ou loi "Lalonde")

Elle interdit (article 1) la circulation des véhicules motorisés en dehors des voies ouvertes à la circulation du public. De plus, elle permet au maire d'interdire l'accès de certaines voies ou de certains secteurs de la commune (article 5). Elle prohibe l'utilisation, à des fins de loisir, d'engins motorisés conçus pour la progression sur neige (article 3).

L'article R 331-3 du Code Forestier

Cet article punit d'une peine d'amende le détenteur d'un véhicule situé sur une route ou un chemin fermé à la circulation ou situé hors des routes et chemins.

La circulation des véhicules motorisés sur les chemins et routes en forêt

A-t-on le droit de circuler en dehors des chemins et routes forestières ? Que risque t-on en matière de contraventions ?

Non, en application de la loi du 3 janvier 1991 et en application du Code Forestier. Les forces de police verbalisent avec une contravention de 5ème classe (montant maximum : 10 000 F).

Peut-on fermer un chemin rural à la circulation ?

Oui, la loi du 3 janvier 1991 permet au maire d'interdire l'accès des véhicules motorisés à des voies, sans préciser leur statut. La fermeture ne concerne pas tout le monde puisqu'il est possible de lister, dans l'arrêté municipal, des ayants droit (cf. VI-6). On peut également appliquer le Code Forestier pour un chemin rural traversant une forêt.

Est-il nécessaire d'apposer un panneau d'interdiction de circuler pour qu'un chemin soit interdit à la circulation motorisée ?

Un chemin en terrain naturel, sommairement entretenu ou non entretenu, étroit, manifestement non aménagé pour supporter un transit régulier (c'est-à-dire non carrossable au sens de la définition donnée en II-1), est fermé à la circulation même en l'absence de panneaux ou de barrières (Cour d'Appel de Chambéry, 29 mars 1995, Rolin et autres).

Est-il vrai que les VTT ne peuvent pas circuler en forêt ?

Si un chemin est fermé en vertu du Code Forestier, l'interdiction s'applique à tous les véhicules et par conséquent aussi aux VTT et autres véhicules.

Qui peut interdire la circulation motorisée ?

Le propriétaire privé ou le gestionnaire (pour le compte du propriétaire privé), le maire ou le Préfet.

Qu'est-ce qui peut motiver la fermeture d'un chemin aux véhicules motorisés ?

Lorsqu'il prend un arrêté municipal en vertu de la loi du 3 janvier 1991 afin de réglementer la circulation des véhicules motorisés, le maire doit motiver sa décision. Les motifs peuvent être la sécurité et/ou la tranquillité publique, la protection des espèces animales ou végétales, la protection des espaces naturels, des paysages ou des sites ou leur mise en valeur à des fins esthétiques, écologiques, agricoles, forestières ou touristiques.

Le propriétaire privé n'a pas à motiver sa décision.

Où se renseigner si l'on veut connaître les voies ouvertes à la circulation motorisée ?

En Mairie, à l'Office National des Forêts, auprès des Brigades Vertes pour les communes sur lesquelles elles interviennent, du Parc Naturel Régional des Ballons des Vosges, les Offices de Tourisme et enfin des associations (voir liste page...)

En application de la loi de 1991, l'interdiction de circuler concerne t-elle l'ensemble des usagers ?

En sont exclus les véhicules utilisés pour remplir une mission de service public.

De même, sauf mention expresse dans l'arrêté du maire réglementant la circulation dans les espaces naturels, sont autorisés à circuler les véhicules utilisés à des fins professionnelles de recherche, d'exploitation ou d'entretien des espaces naturels, aux propriétaires ou leurs ayants droit.

Qu'est-ce qu'un ayant droit ?

Un ayant droit est une personne autorisée à circuler (en dehors des services publics), la liste en est donnée dans l'arrêté municipal ou à défaut par l'article 2 de la loi de 1991.

A t-on le droit d'utiliser une motoneige ?

L'article 3 de la loi n° 91-2 du 3 janvier 1991 édicte la disposition suivante : "l'utilisation à des fins de loisirs d'engins motorisés conçus pour la progression sur neige est interdite".

C'est une interdiction générale qui, selon la circulaire du Ministre de l'Environnement en date du 29 décembre 1993, doit être interprétée de façon stricte.

Trois dérogations sont néanmoins prévues :

- utilisation professionnelle : entretien des pistes de ski, ravitaillement d'un restaurant d'altitude ne bénéficiant d'aucune route déneigée.
- sur des terrains aménagés, ouverts dans les conditions définies à l'article L 442-1 du code de l'urbanisme (procédure d'auto-risation des installations et travaux divers) ;
- missions de service public de secours, de sécurité civile et d'exercice de la police.

Circulation motorisée sur le massif du Luberon

Histoire de deux arrêtés préfectoraux

Avant 1985, la situation sur la route goudronnée des crêtes du petit Luberon est incontrôlable avec toutes les nuisances imaginables (stationnements sauvages, dépôt d'ordures, fréquentation anarchique...) et une aggravation notable du risque de départ d'incendie.

Le Parc du Luberon se saisit de ce problème et consulte communes et chasseurs sur la perspective d'interdire la circulation motorisée dans le massif, un consensus se dégage sans pour autant emporter, l'unanimité.

Le préfet de Vaucluse prend en 1985 un arrêté interdisant la circulation motorisée toute l'année dans les massifs du Luberon et de Pertuis-Mirabeau à l'exception de deux accès (forêt des cèdres - Bonnieux et relais hertzien - Cheval-Blanc).

Dans le petit Luberon, compte tenu de ces accès aux point hauts et du fait de la nature publique du domaine foncier, l'arrêté est bien appliqué par le personnel de l'ONF.

Sur le grand Luberon où la propriété privée intéresse les deux tiers du massif, la situation se dégrade assez vite et ainsi barrières et panneaux sont arrachés et vandalisés. A cela s'ajoutent des menaces en direction des agents de l'ONF amenant à l'impossibilité pour les agents assermentés, à faire appliquer cet arrêté.

Entre propriétaires, contraints de motiver leur demande de dérogation et chasseurs, amputés de leur liberté de circuler pendant la saison de chasse, le mécontentement grandit. La loi de janvier 1991 relative à la circulation des véhicules à moteur en milieu naturel offre l'occasion de réfléchir à une évolution de l'arrêté.

Après plusieurs séances, un groupe de travail réunissant l'ONF, la DDAF, la Fédération des Chasseurs, le Parc du Luberon et la sous-préfecture d'Apt, ont proposé une nouvelle rédaction. La délibération favorable de l'ensemble des communes concernées permet au préfet de prendre un nouvel arrêté en 1994. Panneaux et barrières sont réinstallés selon le nouveau dispositif retenu.

Actuellement le libre accès donné aux propriétaires se fait sans conditions ni itinéraires d'accès, ni motifs. Le phénomène prévisible s'est développé, c'est à dire le morcellement de certaines propriétés pour obtenir sur de petites surfaces, le statut de propriétaire. Ce processus s'est aussi établi dans une application de la définition de l'ayant droit la plus souple aboutissant parfois à faire circuler 5 véhicules pour un même titre de propriété. Les principaux usagers à faire appel à ce mécanisme sont les chasseurs.

Certaines sociétés de chasse enclavées dans l'accès à leur domaine de chasse obtiennent au titre d'ayants droit de l'article 2, un nombre limité d'autorisations conditionnées à un stationnement obligatoire localisé

Malgré ces assouplissements, la situation sur le grand Luberon se dégrade :

- déprédation sur les barrières et panneaux
- menaces sur agents assermentés de l'ONF conduisant à l'absence totale de surveillance du grand Luberon
- divagation de véhicules hors des pistes
- conflits entre chasseurs motorisés et autres usagers
- ouverture de pistes "sauvages" dans les versants
- reprise de randonnées motorisées de loisirs (motos vertes, 4 X 4 organisés).

La chasse au sanglier connaît un développement sans précédent depuis plusieurs années avec une pratique établie sur des déplacements motorisés et des systèmes de communication modernes (téléphone mobile, talkies-walkies, C. B). Il est facile d'imaginer l'intérêt que représentent les pelouses sommitales pour les chasseurs de sangliers (ligne de tir dégagée, déplacements automobiles commodés, lieu d'écoute idéal sur les deux versants, facilité de transport des bêtes abattues...). D'autre part, l'usage de plus en plus fréquent de véhicules 4 X 4 par les chasseurs leur permet de circuler sur un réseau de voies beaucoup plus étendu.

La circulation motorisée dans le grand Luberon étant majoritairement le fait des chasseurs, le Parc naturel régional du Luberon a rencontré tous les présidents de sociétés de chasse du grand Luberon pour connaître leur point de vue sur cette question. Ces rencontres ont révélé que :

- tous les présidents admettent la nécessité de protéger les pelouses sommitales sauf un
- tous les présidents sont favorables à une meilleure réglementation de la circulation sauf un qui a souhaité la liberté totale de circulation des véhicules à moteur dans le grand Luberon
- aucun président n'a souhaité une interdiction pure et simple mais plutôt un aménagement de la situation actuelle fondé sur une réglementation plus lisible et plus égalitaire
- les problèmes de conflits entre usagers ont été fréquemment évoqués au point qu'un président a même souhaité une répartition des divers usages en fonction des jours de la semaine
- certains présidents ont souhaité l'installation d'une garderie sur les crêtes, seul moyen à leurs yeux de concilier protection et diversité des usagers.

Propositions

Compte tenu de ce qui précède et après avoir recueilli l'avis de la DDAF et de l'ONF, il convient de rejeter l'idée d'une interdiction générale comme celle d'un retour à la situation d'avant 1985 et de soumettre à la réflexion des élus des communes du grand Luberon les propositions suivantes :

■ interdiction générale de circuler sur toutes les voies et chemins du petit et du grand Luberon et de Pertuis-Mirabeau (dans les limites de l'arrêté de 1994 étendues aux points hauts) pendant l'été jusqu'à la date d'ouverture générale de la chasse.

■ Pendant l'ouverture générale de la chasse, autorisation pour les sociétés de chasse de faire circuler un nombre de véhicules limité avec obligation de stationnement en 10 points précis : citerne 32 à Lourmarin, haut du vallon de Vaunière, col d'Auribeau, base de Gabrières, Pas de Marseille, Vallon du Jas, la Poêle, col de l'aire des Masques, Coulet Rouge, Luzerne (Annexe 9). Cette réglementation serait reprise dans les baux de chasse consentis par les communes aux sociétés locales de chasse.

■ Interdiction permanente de circuler sur les pelouses sommitales. Cette interdiction pourrait être matérialisée physiquement sur le terrain (piquets anti-voitures + panneaux).

■ Inventaire exhaustif des propriétaires pouvant légalement, à l'intérieur du périmètre, revendiquer un accès à leur(s) parcelle(s). La dérogation accordée est nominative et non pas rattachée à l'immatriculation d'un ou plusieurs véhicules. L'application de l'article L.111-5-2 du Code de l'Urbanisme pourrait être invoquée pour permettre aux communes d'interdire la division volontaire de la propriété en instaurant une déclaration préalable obligatoire.

5. Des critères pour l'octroi des aides à la forêt dans le Parc naturel Régional des Ballons des Vosges

Les sylviculteurs peuvent bénéficier d'un certain nombre d'aides émanant de l'Etat, du Fond Forestier National, des Régions, de l'Europe, voire des Départements : aides au boisement, au reboisement, aux infrastructures de desserte, à des travaux divers : dépressage, élagage... Le versement de ces aides est soumis à un certain nombre de conditions, les unes fixées au niveau national, les autres par les différents financeurs. Le Parc a établi une synthèse des aides existantes sur son territoire ainsi qu'une synthèse des critères d'octroi.

Ce travail fait apparaître :

- Une certaine hétérogénéité dans le panel des aides existantes, qui s'explique par le fait que le Parc s'étend sur 3 Régions et 4 départements; ainsi les aides "biodiversité" et "génie écologique" sont propres à la région Alsace et n'existent pas pour les Régions Lorraine et Franche-Comté.
- Des critères d'octroi des aides variables, avec une prise en compte de l'environnement réelle mais qui peut être améliorée.

La gestion des aides forestières, dont le montant annuel s'élève à plusieurs millions de francs, doit évoluer vers une meilleure prise en compte des aspects environnementaux. Cet aspect est l'un des enjeux de la réforme des aides forestières, avec la forfaitisation : "l'aide de l'Etat en matière d'investissement forestier ne constitue pas un droit pour ceux qui la sollicitent. Elle ne peut être accordée en fonction des disponibilités financières, que si l'opération envisagée apparaît, au point de vue économique, écologique et social, comme l'utilisation la plus rationnelle du terrain".

Les propositions pour une meilleure prise en compte de l'environnement à travers l'octroi des aides

Propositions concernant les aides au dépressage

Recommandations qui pourraient être signalées aux bénéficiaires de cette aide :

- Laisser quelques tâches de forêt non dépressées, en particulier dans les secteurs fréquentés par la gélinotte, de façon à lui assurer la préservation de zones refuge; cette disposition permettra également de constituer des zones de refuge et de tranquillité au gibier, et contribuera ainsi à garantir une bonne capacité d'accueil à la forêt.
- Laisser des écrans non dépressés aux abords des sen-

tiers de randonnée et des chemins de desserte de façon à limiter la pénétration des personnes dans les milieux forestiers; cette précaution peut s'avérer particulièrement importante dans les zones de présence du Grand Tétrás où elle permettra de limiter la dispersion des circulations en forêt, notamment des raquettes.

Propositions concernant le boisement et le reboisement

Dossiers de demande d'aides : (base : formulaires actuels du FFN (n°II/3-4))

dans les dossiers de demande de subvention à remplir, le demandeur pourrait renseigner l'administration en ce qui concerne :

- L'identification de la station visée par le boisement ou le reboisement (avec une typologie prédéfinie, laquelle s'appuierait sur les catalogues de station)
- La présence de cours d'eau ou de zones humides quelles qu'elles soient (mares, marais, tourtières...)
- La localisation des boisements ou reboisements : quelles essences, à quel endroit, forme des parquets (modalités de mélange), en reportant la présence de zones humides et de cours d'eau sur fonds cadastral. L'administration compléterait le dossier en renseignant sur la présence de zones naturelles inventoriées (ZNIEFF, ZICO, inventaire Natura 2000, ENS...) ou protégées (périmètres de monuments historiques, présence d'espèces remarquables, zones de protection de captage...) de façon à pouvoir envisager en amont les précautions à prendre dans le projet de reboisement ou de boisement.

Dans ce dossier, informer systématiquement les demandeurs des possibilités offertes :

- De reboiser avec une deuxième essence; dans le cas où plusieurs essences sont plantées en bouquet, donner les conseils nécessaires pour que l'impact paysager soit le plus atténué possible (bouquets d'essences variées aux formes non géométriques afin de limiter l'impact paysager...).
- De maintenir des clairières et des vides dans les reboisements.

Encourager la conservation de vides et de clairières dans les reboisements (et les boisements); à condition que les objectifs, qu'ils soient cynégétiques, biologiques, paysagers ou d'accueil du public, soient explicités. Ces plantations bénéficieront d'une subvention identique à celle obtenue si la surface était intégralement boisée; ces vides pourraient être d'un seul tenant ou répartis en plusieurs trouées; la proportion maximale sera définie aux niveaux régional ou départemental. Le bénéficiaire pourra également s'engager à entretenir ces zones ouvertes...

Sensibiliser les propriétaires aux recommandations proposées par le projet de réforme (laisser quelques arbres

morts ou sénescents...) en les insérant dans les dossiers de demande d'aide.

Critères d'octroi des aides au reboisement

Dans les Territoires de montagne, évaluer des seuils minimum régionaux de productivité (pour l'intervention du budget de l'Etat) qui ne pénalisent pas le reboisement en feuillus; rendre possible les plantations à grands espacements afin de favoriser l'installation d'espèces spontanées.

Prévenir le propriétaire ou le gestionnaire qu'en cas de coupe rase préalable à un reboisement en montagne et dans les secteurs paysagers sensibles, il serait nécessaire de prendre en compte l'impact de la coupe dans le paysage, par exemple : conservation de bouquets d'arbre pour leur rôle paysager (écran), pour la conservation de certaines essences ou encore de grains de vieillissement. Cette condition pourrait constituer un critère d'octroi de l'aide au reboisement dans le cas où le projet est supérieur à 4 ha par exemple (ou au delà d'un seuil financier à définir).

Rendre possible le financement de la restauration de peuplements inadaptés, en particulier les plantations denses de résineux et de peupliers, par conversion du peuplement initial en peuplement mieux adapté à la station. Par exemple par enrichissement avec éventuellement subvention de protections contre les dégâts de gibier, ou plus radicalement par coupe rase, notamment pour les plantations résineuses de fond de vallée humide (subventions au titre "reboisement" ou au titre d'opérations visant à améliorer ou à restaurer la biodiversité dans des secteurs potentiellement riches)

Pas de subvention pour les boisements et reboisements de résineux et peupliers aux abords de cours d'eau ou de zones humides (distance minimale de 10 m à respecter); solliciter l'avis des Parcs lors de projets de boisements de milieux riches sur le plan écologique : zones marécageuses, pelouses sèches (remarque : les boisements de tourbières sont exclus du champ d'intervention des aides de l'Etat d'après la circulaire DERF/DNP du 25/03/1998), en particulier ceux identifiés dans leur charte comme espaces ouverts sensibles. Une petite note d'impact serait à remplir pour les gros projets (en surface ou en coût) ou pour les secteurs remarquables.

Supprimer les subventions aux boisements dans des paysages à priori non arborés (marais, replats des vallées en herbage) pour éviter la fermeture du milieu et garantir la conservation de zones agricoles mécanisables (prés de fauche indispensables aux agriculteurs en montagne); des zonages pourraient être réalisés sur une grande échelle, dans le cadre de plans de paysage ou des réglementations de boisements. Là encore, des petites notices d'impact pourraient être utilisées pour des projets importants.

A contrario, encourager les boisements linéaires dans les régions où cela fait partie de la culture rurale dans les cas favorables à la création de corridors biologiques.

Supprimer les subventions aux boisements en douglas au delà de 900 m d'altitude ainsi que les subventions de reboisements ou de boisements en essences non autoch-

tones dans les zones Natura 2000.

Supprimer les subventions aux reboisements de terrain en friche.

Propositions concernant les dessertes forestières

Dossiers de demande d'aides : (base : formulaires actuels utilisés dans les Vosges)

Dans le département des Vosges :

Dans les dossiers de demande de subvention à remplir par le demandeur, celui-ci devrait pouvoir renseigner l'administration en ce qui concerne :

La présence de cours d'eau ou de zones humides quelles qu'elles soient.

L'impact probable du projet au niveau paysager et écologique.

La présence de zones naturelles remarquables (ZNIEFF, inventaires ENS des départements, des Parcs, zonage Natura 2000, ZICO, sites inscrits ou classés, aire de présence du Grand Tétrás...) ou d'espèces remarquables (crapaud sonneur...).

La présence de périmètres de captage d'eau potable.

La référence au schéma directeur de desserte concerné.

Dans ce dossier, informer systématiquement les demandeurs de la possibilité de recourir à des modes de débarquement alternatif, en particulier dans les zones sensibles (notamment aire de présence du Grand Tétrás).

Une petite notice d'impact, telle qu'elle est utilisée en Région Alsace, pourrait être transposée en Lorraine.

Critères d'octroi des aides à l'équipement :

- Les routes ou pistes forestières devraient être fermées à la circulation publique motorisée (sauf ayants-droits), en particulier dans les zones sensibles. Ces dispositions pourraient être prévues en amont dans les schémas directeurs de desserte forestière.
- Dans tout projet, une réflexion sur l'intégration paysagère est souhaitable

Résultats

Ces propositions ont été soumises en Région Lorraine, dans le cadre d'une réunion DIREN / DRAF / DDAF des 4 départements / Parc de Lorraine / Parc des Ballons des Vosges / Parc des Vosges du Nord. Cette réunion a permis de se mettre d'accord sur un certain nombre de points qui seront ensuite discutés au sein de la Commission Régionale de la Forêt et des Produits Forestiers de Lorraine.

La conclusion peut être résumée en deux points :

- Améliorer et structurer la circulation des données environnementales
- Sensibiliser le bénéficiaire des aides en amont : s'il peut bénéficier de cette aide, il doit observer telles règles et prendre note de telles recommandations.

Concernant l'information nécessaire des services instructeurs la DIREN Lorraine propose une convention de mise

à disposition de données environnementales informatisées avec les DDAF. Les DDAF devront consulter les Parcs pour tout dossier situé sur son territoire

Concernant l'engagement du bénéficiaire sur le respect des modalités environnementales les propositions d'améliorations concernent les règles relatives aux aspects environnementaux, listées dans une notice qui sera signée par le bénéficiaire. Dès lors, le bénéficiaire s'engage, à travers cette notice, à respecter un certain nombre de points des recommandations, lesquelles seront mentionnées dans le document régional sur l'attribution des aides forestières ; cette disposition permettra d'informer et de sensibiliser en amont les bénéficiaires.

Exemples de règles et de recommandations modifiées ou précisées par rapport à la circulaire nationale :

- Les plantations de peuplier et de résineux ne seront pas subventionnés lorsqu'elles sont prévues aux abords de cours d'eau (distance minimale appréciée au niveau des services instructeurs).
- Possibilité de laisser des tâches non dépressées dans les chantiers de dépressage subventionnés, de façon à conserver des zones refuge pour le gibier et à conserver des écrans aux abords des chemins et desserte forestière, dans le but de limiter la pénétration en milieu forestier.
- Recommander de boiser ou de reboiser plusieurs essences (en bouquets aux formes non géométriques), avec possibilité de ménager des clairières dans la limite de 15 % de la surface.

Concernant la gestion concertée des dossiers relatifs aux dessertes forestières :

La DRAF a retenu le principe d'un rapport de présentation du projet de route, comme cela est déjà pratiqué en Alsace.

Ce rapport renseignera les points suivants :

- rentabilité du projet
- prise en compte du paysage
- biodiversité
- période des travaux
- limitation prévue de la circulation des véhicules

Enseignements

La mise en parallèle de la gestion des aides dans les différentes régions ont permis à certains acteurs de sortir de leur cadre habituel de travail. En Alsace, les acteurs sont beaucoup plus sensibilisés et la gestion des aides fait apparaître des différences notables par rapport aux deux autres régions : pas d'aide aux protections contre les dégâts de gibier, des aides au génie écologique, obligation de planter deux essences différentes, notices d'impact lors de projets de dessertes forestières. Cette approche spécifique a pu être valorisée dans les autres régions, ainsi le concept de "notice d'impact" utilisé dans les projets de desserte forestière en Alsace, a eu un bon écho en Lorraine

De nombreuses propositions d'améliorations concernaient en fait la gestion courante des forêts et sont plutôt à mettre en avant dans le cadre de formations des forestiers. Toutefois les formulaires de demande d'aide et les documents régionaux sur les aides existantes peuvent constituer des supports d'information intéressants pour ce qui concerne la sensibilisation à la gestion forestière durable...

Il existe un réel déficit en ce qui concerne les données scientifiques :

des informations de plus en plus nombreuses

des détenteurs variés : DIREN, CREN, Conseils Généraux, Parcs,...

le contenu est rarement vulgarisé

les services instructeurs n'ont pas accès facilement à l'information, n'ont pas les moyens de les traiter en interne (SIG) et n'ont pas de convention avec les structures bénéficiant de l'information

Enfin cette animation a permis de sensibiliser les services instructeurs aux enjeux patrimoniaux des Parcs ; l'éco-conditionnalité de l'attribution des aides constituant une démarche nouvelle pour eux.

6. Agriculture durable dans le parc naturel régional des marais du Cotentin et du Bessin

La pérennité d'un espace important de zones humides dans le territoire du Parc naturel régional est pour une large part liée à l'existence d'exploitations agricoles utilisatrices d'herbe. Jusqu'il y a peu, la densité et la diversité des systèmes d'exploitation garantissaient, globalement, une gestion satisfaisante des marais. Les communes propriétaires de marais considéraient alors qu'elles détenaient un patrimoine (économique, culturel...) et s'appliquaient à le gérer au mieux.



© Yves Leneur

Marais du Cotentin

Bien que la tenue de l'espace soit encore globalement assurée par les systèmes en place, l'évolution de l'activité agricole sur la zone fait apparaître de profondes évolutions qui laissent à penser que dans un avenir proche, cette situation est appelée à évoluer. En considérant les données de démographie, sur la viabilité et la transmissibilité des exploitations d'une part et de la politique agricole d'autre part, l'évolution (projection 1995-2010) générale tend vers une forte accentuation de la concentration de la production dont les conséquences (prévisibles) sont la poursuite et l'amplification de la disparition des petits producteurs et des systèmes extensifs traditionnels, utilisateurs de marais, et la concentration de la production sur les structures de dimension économique importante qui ont la capacité d'absorber foncier et droits à produire. La tendance accentue une certaine désaffection de l'herbe, notamment en marais, au profit de la culture (maïs). On peut noter que cette évolution, si elle permet d'améliorer la rentabilité de certaines structures est globalement défavorable à l'installation : les petits systèmes traditionnels de par leur faible viabilité, les "intensifs" du fait de l'accumulation importante de capital alors que le problème de la succession/installation est d'ors et déjà posé : selon les systèmes, de 10 % à 50 % d'agriculteurs âgés sans successeurs.

Diagnostic prospectif : une démarche en trois étapes

Une démarche prospective a été mise en œuvre pour sensibiliser les acteurs et décideurs et préparer un programme d'actions. Elle s'appuie dans un premier temps sur un état des lieux approfondi des nouveaux enjeux européens et nationaux en matière d'évolution des marchés et des politiques agricoles, ainsi que des enjeux liés à la gestion des zones humides (préservation du patrimoine naturel, conciliation de différents usages). L'étude tient compte également des enjeux et problématiques propres aux différents systèmes d'exploitation agricoles du territoire. Au terme de cet état des lieux et de l'analyse des systèmes d'exploitation de la zone de marais, des scénarios d'évolution de l'agriculture ont été élaborés en vue d'une stratégie pour faire tendre cette agriculture vers les objectifs exprimés dans un projet pour le territoire.

Etape 1. Description des trajectoires d'évolution des exploitations agricoles

Evaluation des tendances pouvant intervenir dans les trajectoires d'évolution des exploitations agricoles sur le territoire des zones humides.

Source 1 : travail prospectif sur les données de cadrage

■ Démographie agricole.

- Perspectives de réforme de la PAC.
 - Évolution des marchés et de la demande des consommateurs.
 - Renforcement des contraintes environnementales
- Source 2** : typologie des systèmes d'exploitation et monographies
- Obstacles et atouts.
 - Perspectives globales.
 - Perspectives de succession.
 - Réflexions, projets et attentes des agriculteurs
- Ce diagnostic a permis d'établir une typologie des systèmes de production présents dans la zone de marais. Trois types de systèmes ont ainsi été définis, subdivisés, pour chacun des types en sous systèmes (trois par type).

Étape 2. Élaboration de trois scénarios

Chacun des trois scénarios décrits par l'étude prospective ("tendanciel", "défavorable aux marais", et "favorable") présente l'ensemble des tendances lourdes (démographie, évolution de la PAC etc.) ainsi que les tendances internes aux systèmes (atouts, contraintes etc.). Dans le cas du scénario "défavorable", les tendances évoluent sous l'effet d'hypothèses défavorables à la gestion du marais, liées à des contraintes externes sur lesquelles on n'a que peu de prises, et des contraintes modulables que l'on peut maîtriser. Le cheminement est le même pour le troisième scénario qui dépend cette fois-ci d'hypothèses favorables à l'évolution des tendances.



La typologie à dire d'expert de l'Institut de l'Élevage

C'est une méthode pour appréhender et caractériser la diversité des exploitations agricoles à partir des connaissances des "experts" agricoles (interlocuteurs professionnels réguliers des agriculteurs). Cette connaissance est recueillie au cours d'entretiens semi-directifs individuels qui permettent d'aborder :

- L'histoire et les trajectoires d'évolution des exploitations
- Une éventuelle localisation préférentielle de ces exploitations révélatrice d'atouts ou de contraintes spécifiques
- La structure et la combinaison des productions
- Le fonctionnement global et les options clés pour chaque atelier
- Les problèmes actuels et les perspectives d'évolution

L'entretien doit permettre de dégager la logique de fonctionnement des exploitations. Ces connaissances sont formalisées en "pôles d'agrégation" qui résument, à l'aide de quelques indicateurs discriminants, les caractéristiques essentielles des différents groupes identifiés par les experts. Cette formalisation est réalisée de manière itérative et interactive jusqu'à l'obtention d'un consensus sur la définition de chaque pôle d'agrégation. L'ensemble des exploitations rattachées à un pôle constitue un "type". La procédure de classement se déroule donc de façon maîtrisée, transparente et explicite aux yeux des experts.

Cette méthode présente comme avantage de posséder une meilleure productivité dans le cas d'opérations régionales. Par ailleurs, du fait de la méthode employée pour définir les pôles, la typologie est plus qu'une image instantanée de la diversité des exploitations. Sa capacité à évoluer avec les systèmes de production en fait un outil méthodologique pérenne au service du conseil aux agriculteurs.

Exemple de système décrit dans la typologie (groupe 2 "systèmes semi-extensifs et grands systèmes traditionnels) type LVB5

Critères moyens	Obstacles et atouts	Perspectives de succession	Perspectives globales	Remarques issues des monographies
318 exploitations (12,5 % des exploitations de la zone)	- Adaptation au milieu et simplification du système - Capacité d'évolution Système bien maîtrisé	24 % des exploitants de plus de 50 ans sans successeur (77 exploitations)	Adaptabilité et possibilité d'évolution, autonomie Assez bonne transmissibilité	Réflexion sur la valorisation des produits (systèmes herbagers et/ou agriculture biologique) Intérêt marqué pour la valorisation du marais
quota : 182000 L SAU : 54 ha 65 % herbe 24 % marais 22 % maïs 10 % céréales	- Adaptation moyenne - Système moins bien maîtrisé, revenu variable selon maîtrise des charges et investissements	735 ha de marais 13,6 millions de litres de lait	Variable selon la technicité des exploitants	Peu d'intérêt pour la valorisation du marais Evolution vers des types plus intensifs avec part du maïs plus importante et moindre utilisation du marais
5400 L lait/VL 17 bœufs 20 jeunes bovins 6 vaches allaitantes				

L'évolution tendancielle globale :

- Une démographie agricole défavorable accompagnée de la disparition des structures de petites tailles et parallèlement, agrandissement des exploitations moyennes et grandes.
- Des pressions (techniques, culturelles, liées à la PAC, restructuration laitière) pour une homogénéisation des systèmes et des pratiques, avec globalement un moindre intérêt pour la valorisation des parcelles de marais (et plus de maïs dans les systèmes d'élevage). Les systèmes tendent vers plus de rigidité, plus difficiles à transmettre et potentiellement générateur de nuisances (gestion des effluents, part de maïs dans le système...).

L'évolution tendancielle par type de systèmes

- **Groupe 1** : petits systèmes extensifs et traditionnels (30 % des exploitations)
Globalement défavorisés et victime d'une démographie inquiétante, mais maintien des unités viables, présentant un potentiel de production intéressant et des conditions de travail correctes et qui s'orienteront vers des niches de production à valorisation spécifique.
Conjoncture favorable pour l'agriculture biologique (forte demande du marché, augmentation des crédits).

Disparition et absorption progressive des petites structures traditionnelles par manque de successeurs et inadaptation aux nouvelles contraintes de production.

- **Groupe 2** : systèmes intermédiaires et grands systèmes traditionnels (20 % des exploitations)
Bonnes perspectives, avec possibilités d'extension sur le haut-pays pour développer les cultures, tout en gardant une conduite des troupeaux traditionnelle ou semi-extensive.
Des capitaux importants, mais qui restent transmissibles, avec des perspectives de succession satisfaisantes.

- **Groupe 3** : systèmes intensifs (40 % des exploitations)
Agrandissement des structures, avec concentration et industrialisation de la production pour accroître la rentabilité.
Evolution vers des formes sociétaires importantes, les capitaux devenant de plus en plus difficilement transmissibles.
Risque éventuel de perte d'efficacité, avec surcharge de travail, problèmes de trésorerie et endettement.
Changement de cap parfois difficilement envisageable du fait des investissements engagés dans les ateliers spécialisés (bâtiments à amortir).
Cette photographie dynamique constitue un élément d'informations majeur pour l'élaboration d'un programme d'actions articulé autour de deux axes : d'une part à un niveau

global, qui vise les tendances lourdes de l'activité (aménagement collectifs, politique agricole départementale, politique d'installation etc.) et, d'autre part, au niveau des systèmes d'exploitation à partir d'un réseau d'agriculteurs volontaires pour poursuivre la réflexion.

Étape 3. Définition d'un projet pour l'agriculture du territoire

Les objectifs territoriaux pour l'agriculture ont été définis par le Parc, en concertation avec le groupe de travail :

Rechercher un équilibre socio-économique des systèmes de production, conciliant activités agricoles et préservation des milieux naturels.

- Contribuer à la dynamisation d'un monde rural en voie de fragilisation, par une agriculture présente et active
- Développer des systèmes viables, vivables et adaptables
- Fortifier une démographie agricole en perte de vitesse
- Générer et conforter des activités avec et autour de l'agriculture

Contribuer à la gestion d'un environnement spécifique et de sa biodiversité par des pratiques agricoles adaptées et compatibles avec les autres usages de la zone humide.

Quelles actions pour soutenir l'élevage du Parc Naturel du Cotentin

Les marais du Cotentin et du Bessin font partie des rares zones humides françaises dont la vocation n'est pas remise en cause par des tentatives d'assèchement ou de retournement de prairies (Comité interministériel de l'évaluation des politiques publiques, 1994). Pour pérenniser l'entretien actuel jugé satisfaisant de la zone humide, le Parc Naturel du Cotentin souhaite soutenir les agriculteurs qui utilisent du marais. En effet, beaucoup d'exploitations risquent de disparaître faute de successeur, d'après la quantification de la typologie de l'étude prospective. D'autre part, les moyens de gestion de la zone de marais hors agriculture : commune, association de protection de l'environnement, fédération de chasse resteront limités (d'après les enquêtes de Brigitte Frappat et d'Alexia Arnaud, 1999).

Les actions dont la faisabilité a été envisagée sont :

1/ Pour conforter les exploitations

- La gestion des droits à primes
- La compensation du handicap naturel
- La qualification des produits ou le développement de nouvelles filières

2/ Pour assurer la transmission des exploitations

- L'aide à la transmission d'exploitation, à l'installation de jeunes agriculteurs

3/ Pour favoriser certaines pratiques

- L'aménagement foncier (pour favoriser le pâturage)
- La sensibilisation des éleveurs à l'environnement

La gestion des droits à primes

La Manche est le département qui comprend le plus d'exploitations laitières : 7871 exploitations ont un quota laitier. Le quota moyen départemental est peu élevé pour un département de l'Ouest : 162800 l (pour une moyenne nationale de 170237 l). Certaines exploitations de la zone du Parc Naturel ont un quota faible et il serait peut-être nécessaire de les conforter par une attribution de droits à produire supplémentaire (par exemple les systèmes LVB3 de la typologie, qui sont 435 en 95 et ont 80000 l de quota en moyenne).

Pour conforter certaines exploitations laitières en leur attribuant un quota supplémentaire, il faut avoir des quotas à redistribuer. En France, la gestion des quotas est régie au niveau départemental par la CDOA. Dans la Manche, c'est un groupe de travail "lait" qui étudie les dossiers, qui sont très nombreux.

Les quotas à redistribuer proviennent :

- Des cessations d'activité laitière qui sont peu nombreuses dans la Manche, département fortement spécia-

lisé. Par la cessation d'activité laitière, l'éleveur renonce à son quota contre une prime, ce qui concerne surtout les zones où la production laitière est en régression et où il n'est pas possible pour l'éleveur de céder ("vendre") son quota. Le département récupère environ 2 millions de litres par an par ce canal.

- Des prélèvements sur les transferts de quota : ces prélèvements ont lieu si un éleveur détenteur d'un certain niveau de quota laitier s'agrandit en reprenant des terres avec quota. La CDOA peut décider de lui en enlever une partie. La loi permet jusqu'à 50 % de prélèvement, ce qui est plus dissuasif que réellement appliqué : l'éleveur qui risque un prélèvement de 50 % renonce généralement à s'agrandir. Les bornes n'ont pas été fixées très basses dans la Manche... Peu de litrage est récupéré dans ce cadre (environ 1.5 millions par an).

En ajoutant 500000 litres de "quotas morts", (qui ne sont pas produits sans que l'exploitant ait pu obtenir la cessation d'activité laitière), la CDOA de la Manche se retrouve avec environ 3.5 millions de litres de lait à redistribuer chaque année. En 1990, les responsables professionnels ont décidé d'en donner 50 % aux jeunes installés avec les aides de l'état (soit 10000 l à tous les jeunes installés ayant moins de 200000 l de quota) et 50 % pour conforter les petites exploitations (soit 5000 l à toutes les exploitations de 58000 à 200000 litres).

Dans ce contexte, l'attribution de "droits à produire patrimoniaux" pour les exploitations herbagères à quota modeste (par exemple : moins de 130000 l.) suppose une redéfinition de ces règles d'octroi. Par ailleurs la question se pose des conditions nécessaires à la réalisation par les éleveurs de ce quota supplémentaire : génisses, bâtiments, alimentation.

Pour les vaches allaitantes, il existe des droits temporaires et des droits définitifs. Les droits définitifs ont été acquis en ayant une vache allaitante en 92. Si une année, un éleveur n'a pas de vache, il peut prêter son droit à un autre éleveur qui en bénéficiera à titre temporaire. A noter qu'une normande peut être considérée comme une vache allaitante.

La Manche a 3 000 droits gelés (des éleveurs de plus de 65 ans ou mal informés qui ne font pas la démarche pour prêter les droits). D'autre part, les éleveurs qui ont plus de 120 000 l de quota n'avaient pas droit aux primes VA, ils y ont droit désormais avec la nouvelle réforme de la PAC. Mais il n'y a pas de droit disponible. Comme il a été décidé de diminuer le nombre de primes vaches allaitantes en France, il est probable que la Manche perde les droits gelés. Il y a donc très peu d'espoir à avoir pour primer des vaches allaitantes supplémentaires en zone de marais. Par contre, les primes aux bovins mâles, qui ne reposent pas sur un système de quota, peuvent être obtenues par les exploitations de la zone de marais.

La compensation du handicap naturel

Les exploitants doivent supporter des coûts liés à la caractéristique humide de la zone, une partie de leurs surfaces en prairie est indisponible pendant plusieurs mois et ils doivent entretenir certains fossés... Ceux qui sont propriétaires doivent s'acquitter d'une taxe auprès de l'Agence Syndicale de Bas-fond. Les impôts fonciers sont également assez élevés et ne reflètent plus la valeur agricole des terrains.

Le classement des zones défavorisées est issu de l'extension à l'ensemble des pays de la CEE de la politique de la montagne engagée par la France. Le classement s'est fait en deux temps, première proposition rejetée par la CEE (1975), deuxième proposition, acceptée sous réserve de modification (1977). Le classement a été fait par l'administration, sans véritable négociation, à partir des données du RGA de 1955 et 1970 : production agricole finale par hectare, revenu brut d'exploitation par actif familial et densité de population (ou régression de population). Le travail statistique a été modifié par le retrait de certaines zones (la CEE souhaitant une certaine continuité territoriale) et l'ajout d'autres. Le classement avait peu d'enjeu puisqu'il n'était pas prévu au départ de financement spécifique à ces zones.

L'indemnité compensatoire de handicap naturel ne concerne que la viande dans les zones défavorisées simples sauf dans les bassins laitiers. En France, la division INERM du CEMAGREF calcule les coefficients de handicaps, sur cette base sont définies les limites territoriales. Des zones de faible superficie affectées de handicap spécifique, et dans lesquelles le maintien de l'activité agricole est nécessaire afin d'assurer l'entretien de l'espace naturel et leur vocation touristique peuvent être assimilées aux zones défavorisées (mais ne peut pas dépasser 2.5 % de la superficie de l'état).

En 1999, les zones défavorisées choisies depuis les années 70 ne veulent plus dire grand chose. Par exemple, certaines zones du Sud Ouest se sont mises depuis au

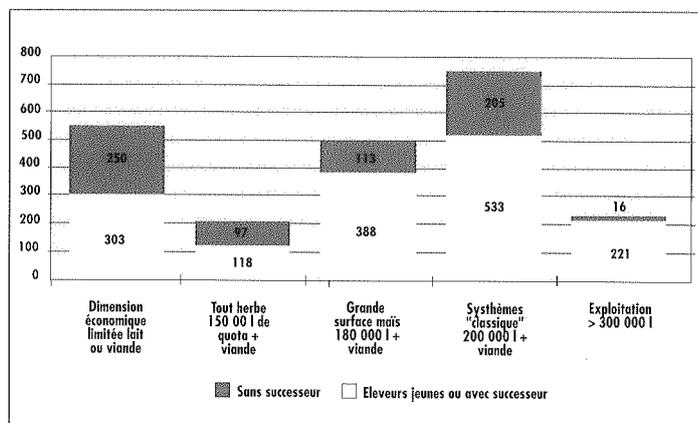
maïs et au foie gras depuis le classement. Il semble cependant difficile de revenir sur des avantages acquis donc on ne change rien... car l'Europe n'acceptera pas qu'on classe de nouvelles zones sans déclasser certaines. Pourtant, être classé en zone défavorisée apporte beaucoup d'avantages : agricole (augmentation de la DJA, Indemnités Compensatoires de Handicap Naturel, aides bâtiments...) mais aussi non agricole car d'autres ministères se basent sur ce zonage

La plupart des zones humides françaises (marais du Médoc, marais de Rochefort) font partie des zones défavorisées. La nouvelle PAC se base toujours sur ce zonage. Il semblerait normal que le Parc Naturel du Cotentin soit traité comme ces zones, qui lui ressemblent en ce qui concerne l'intérêt écologique et dont les agriculteurs subissent le même type de contraintes.

L'aide à la transmission d'exploitation, à l'installation de jeunes agriculteurs

D'après la typologie à dire d'experts, de nombreuses exploitations de la zone de marais n'ont pas de successeurs. Cette situation concerne surtout les petits systèmes laitiers traditionnels (de 100 000 à 200 000 l de quota et beaucoup d'herbe), et les très petits systèmes (80 000 l en moyenne). Sans que cela apparaisse dans cette étude, les systèmes sociétaires devront eux aussi faire face à une diminution de main d'œuvre liée à un départ d'associé.

Éleveurs du Cotentin et du Bessin



Pour assurer la reprise des exploitations sans successeur, le contrat de plan Etat-Région 1994-1999 a financé la mise en place d'un répertoire à l'installation en Normandie. Le répertoire est le fichier des exploitations qui cherchent un repreneur et des jeunes qui veulent s'installer, animé par un technicien par département. Depuis 94, 400 projets d'installation se sont concrétisés grâce au répertoire dans la Manche, soit en moyenne 30 installations par an. Le dispositif de pré-retraite a permis ce résultat et les inscriptions sont beaucoup moins importantes depuis fin 97 et l'arrêt de cette mesure.

Un des problèmes de l'installation est l'accord des propriétaires. Les exploitations de la Manche sont en ferme et beaucoup de propriétaires souhaitent vendre. Un autre problème est la concurrence féroce que livrent les exploitations en place, notamment les jeunes de 35-40 ans, qui ont fini de rembourser leurs prêts Jeunes

Agriculteurs et reprennent les exploitations de 80 000 l de quota (LVB3 de la typologie) mais aussi des exploitations laitières plus importantes.

Le répertoire de la Manche comprend environ 170 jeunes qui recherchent une exploitation dont un tiers est mobile et paraît sans a priori. D'autre part, beaucoup de jeunes actuellement en formation souhaitent s'installer dans quelques années. On trouve aussi des jeunes susceptibles de s'installer dans la Manche dans les autres départements (les répertoires départementaux constituent un réseau géré par le CNASEA).

Le problème ne vient pas des candidats mais de l'offre (même si quelques cédants sont très motivés). Par ailleurs, les systèmes d'exploitation traditionnels, de 150 000 à 200 000 litres de quotas sont très coûteux à reprendre, des systèmes de taille inférieure pourraient être plus accessibles à des jeunes qui ne viennent pas du milieu agricole. Il faudrait alors envisager une diversification, agricole ou non, pour rendre l'exploitation viable. Seulement, ces exploitations (les LVB3 de la typologie) ne sont pas connues des Organisations Professionnelles Agricoles. Une démarche de recherche est envisagée par l'Institut de l'Élevage pour mieux connaître ces systèmes. Un autre problème est le manque de soutien de la population agricole et rurale à des installations hors cadre familial.

En synthèse :

Pour conforter les exploitations de la zone de marais, la gestion des droits à primes et la compensation des handicaps naturels ne semble pas forcément une voie très prometteuse mais :

- **Il convient de proposer à la CDOA de conforter les petits systèmes laitiers en s'appuyant sur l'argumentaire issu de l'étude prospective : intérêt pour l'éleveur, intérêt pour la collectivité**
- **Il faut peut-être tenter une action pour faire passer le Parc Naturel en zone défavorisée simple car son exclusion paraît injustifiée**
- **Un soutien des éleveurs par des CTE appropriés semble cependant l'action qui doit mobiliser le plus les énergies. La contractualisation doit s'accompagner d'une sensibilisation des éleveurs à l'approche environnementale et d'une concertation avec les autres usagers de la zone.**

Le soutien de la transmission des installations peut se faire financièrement grâce aux CTE mais doit aussi s'accompagner d'action de sensibilisation des futurs cédants. Les petits systèmes d'exploitation permettraient d'installer des jeunes hors milieu agricole, ce que les systèmes "classiques" ne permettent pas car ils sont trop chers. Une réflexion est à mener pour mieux connaître ces systèmes avant d'envisager de lancer une opération.

Les actions qui facilitent l'usage agricole du marais sont à poursuivre, qu'ils s'agissent des aménagements fonciers ou des équipements spécifiques : abreuvoirs, parcs de contention.

Les actions sur les filières lait et viande ne sont pas faciles à mener sans un fort rapprochement avec des entreprises qui doivent être motivées. Des actions plus limitées permettant une diversification des productions seraient très positives : volailles biologiques, accueil de chevaux à la retraite.

CTE et agriculture durable Démarche de diagnostic d'exploitation

Objectif d'un diagnostic de durabilité des exploitations

Un diagnostic doit permettre d'analyser une situation, de l'apprécier (l'évaluer) en vue d'orienter l'action avec efficacité. Il doit être le plus explicite possible quant aux objectifs et attendus : qu'est-ce qui doit être analysé ou évalué, comment et à quelle échelle d'étude ?

Démarche d'analyse plutôt qu'outil très formalisé mais peu adaptable, les critères de diagnostic sont à construire en fonction de la situation et des objectifs. C'est une démarche globale même si certaines entrées sont privilégiées (doit rendre compte de la diversité des relations agriculture environnement). Il doit en outre servir à la concertation, à l'auto-évaluation, donc être très "lisible" et s'appuyer sur des indicateurs utilisables et compréhensibles par tous.

L'approche agriculture durable

Définition initiale (ex S. Bony ; INRA) : agriculture économiquement viable, écologiquement saine et socialement acceptable. Il convient d'y ajouter les aspects qualitatifs (produits et conditions de production). On peut également préciser que l'agriculture durable est économe, autonome par rapport aux ressources non renouvelables et "partenaire de la nature".

L'intérêt de cette approche réside dans son caractère global et multisectoriel des problèmes et dans sa recherche de cohérence entre les axes appréhendés : écologique, économique, social.

Biodiversité et agriculture

Par rapport aux fonctions assignées à l'agriculture durable, on peut appréhender la biodiversité selon trois optiques :

- L'entrée agronomique, rattachée à la fonction de production agricole met en évidence le rôle de la diversité biologique dans le fonctionnement des systèmes de production.
- L'entrée écologique met l'accent sur la fonction de protection de l'environnement et des richesses biologiques que l'activité peut menacer.
- L'entrée socio-économique, associée à la fonction de développement local, s'intéresse aux avantages que procurent la biodiversité à la société.

Ce "partenariat" entre agriculture et biodiversité se traduit par un certain nombre de caractéristiques ou qualités des systèmes d'exploitation dont les principales peuvent être présentées de la manière suivante :

On pourra observer que les caractéristiques regroupées comme ci-dessus correspondent à des niveaux de facteurs de production qui sont en relations hiérarchiques entre eux. Ainsi, la mixité culture-élevage est assez souvent associée à une organisation parcellaire plus favorable à l'environnement ; les techniques de production (ex systèmes fourragers, rotations...) sont associées également à des pratiques plus ou moins "agressives" vis à vis des ressources naturelles etc. Il est important de connaître ces relations et leur hiérarchie pour le choix des actions et des priorités. D'autre part, ces facteurs sont inégalement liés au système de production : la mixité étant étroitement dépendante du système de production, les pratiques pouvant être plus diversifiées à l'intérieur d'un système donné. Les choix en matière de pratiques étant facilement modifiables ils le sont de moins en moins si l'on considère les techniques de productions et l'organisation du parcellaire ou la mixité. En outre, l'effet sur le milieu de ces différents facteurs n'est pas identique dans sa nature comme dans son ampleur et son caractère plus ou moins réversible.

Il s'avère donc indispensable de bien comprendre et décrire le fonctionnement des systèmes de production sous cette double logique : d'une part la hiérarchie entre les facteurs et leur degré de dépendance vis à vis du système de production qui détermine en partie les possibilités d'évolution et, d'autre part, les liens entre ces facteurs et leurs effets sur le milieu qui déterminent les priorités d'action.

Recherche d'un certain degré de diversité

Que ce soit au niveau des systèmes de production, à l'échelle des petites régions (diversité des systèmes de production), au niveau des productions, à l'échelle des exploitations (mixité) ou au niveau des choix techniques, à l'échelle des productions, les expériences menées sur les modèles dits durables (PDD, CEDAPAS, FARRE, agrobiologie...) montrent que la recherche d'un certain degré de diversité est associée à la durabilité des systèmes. **La recherche de diversité, aux différentes échelles, est donc au cœur de la démarche "agriculture durable".**

Caractéristiques des systèmes	Effets sur l'environnement
Mixité : cultures- animaux-arbres	La combinaison de ces trois composantes est associée à une diversité spécifique plus importante : espèces animales, végétales (cultures annuelles, pérennes), à une meilleure valorisation des déjections animales, une utilisation moindre d'intrants, au confort des animaux...
Organisation du parcellaire, aménagements, structuration de l'espace :	Taille et répartition des parcelles, importance et structuration des espaces interstitiels (bordures, fossés, haies, bosquets, talus, mares...) rôle pour les auxiliaires, la pollinisation, le réensemencement des prairies, la protection des sols, la protection éolienne, le confort des animaux, les conditions hydriques, la régulation hydraulique...
Techniques de production (modalités d'usage des parcelles)	Choix des rotations (longues, courtes...), travail du sol, races élevées et type de produits finis, type de système fourrager... Amélioration de la structure des sols, de l'activité biologique et de leur capacité à fournir aux cultures des éléments nutritifs, réduction des possibilités de développement opportuniste d'adventices ou de maladies des végétaux, adaptation du système fourrager au potentiel pédo-climatique, résistance et longévité des animaux d'élevage, réduction/simplification des techniques de récoltes fourragères (pâturage par exemple).
Pratiques	Choix des variétés cultivées, objectifs de rendement, utilisation des intrants et des effluents de ferme, date et densité de semis, modalités de gestion de l'herbe... Réduction du lessivage des engrais, des maladies à traiter, moindre pression polluante pour les sols et la ressource en eau, la faune et la flore.

Conséquences méthodologiques

À l'échelle du territoire, bien identifier les facteurs de risque

L'étude prospective menée dans le Parc naturel Régional des Marais du Cotentin et du Bessin met en évidence les relations entre les différents systèmes et le lien qui les unit à la problématique de gestion du marais. Le facteur de risque principal réside ici dans l'évolution régionale de l'agriculture. Certes des actions en faveur du marais (mesures agri-environnementales, actions du Parc naturel Régional) sont nécessaires, mais elles ne sauraient se substituer à une réflexion sur le modèle de développement agricole souhaité pour le territoire. La politique d'installation, la gestion des droits à produire (incluant l'accès au foncier) et l'appui technique sont concernés en premier lieu. La mise en œuvre des CTE devrait poser en préalable la question des moyens pour le maintien de la diversité des systèmes de production, y compris des systèmes à dimension modeste (30 % des exploitations de la zone).

La description des exploitations, préalable au diagnostic doit être susceptible de mettre en évidence le cadre de contraintes dans lequel les pratiques sont observées. Elle met en évidence la diversité existant au sein du système.

Les trois entrées économiques, écologiques et sociales sont appréhendées par le diagnostic. On ne saurait s'intéresser aux pratiques agricoles sans les resituer dans le cadre plus global du système d'exploitation.

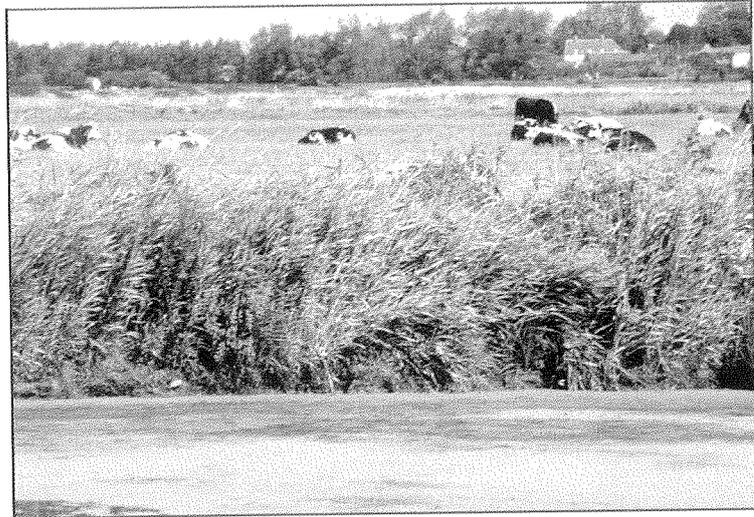
La recherche d'indicateurs agro-écologiques pertinents s'inscrit dans cette démarche d'analyse. On recherchera avant tout les indicateurs correspondant aux problématiques et facteurs de risques dominants.

Approche menée dans les marais du Cotentin et du Bessin

Une des difficultés de mise en œuvre d'une démarche d'analyse de la durabilité est la relation entre le territoire, ses enjeux, et l'exploitation agricole. Cela revient à poser

la question de la traduction des enjeux identifiés à une échelle donnée (dans notre cas le territoire du parc) à une autre échelle, qui est celle de l'exploitation agricole.

À l'échelle d'un territoire, même lorsqu'il présente une certaine homogénéité du point de vue des conditions naturelles et patrimoniales (exemple zones humides), les systèmes de productions qui se sont mis en place au cours des ans n'ont pas tous connu la même évolution. La diversité qui en résulte est potentiellement une source de richesse et de dynamisme pour le territoire.



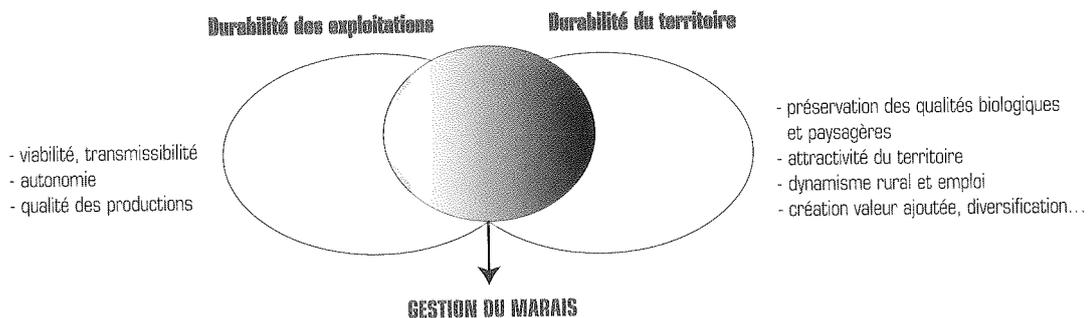
© Fédération des Parcs

Marais du Cotentin

Le projet de territoire et la contribution des systèmes de production

À partir du diagnostic de territoire, les principaux enjeux agricoles et territoriaux sont mis en évidence. Selon les situations (structure du foncier etc.) les enjeux environnementaux et les enjeux agricoles se recoupent ou se superposent plus ou moins. Ce recoupement plus ou moins important entre le projet de territoire (enjeux de durabilité) et les enjeux agricoles conduisent à poser les questions suivantes :

- Quelles contributions des systèmes de production au projet de territoire ?
- Comment les exploitations peuvent valoriser (tout en les préservant) les ressources du territoire ?



Dans le cas des marais du cotentin, les deux projets se chevauchent largement autour de la gestion agricole du marais qui constitue l'enjeu majeur pour la qualité du territoire en même temps qu'une composante (parfois essentielle) de la majorité des systèmes.

La description et l'analyse des systèmes

La description doit mettre en évidence la contribution au projet de territoire en même temps que les marges de manœuvre permises pour de nouveaux projets ou pratiques. La diversité des modes de production étant un atout pour le territoire, il n'y a pas une seule réponse, tous les systèmes de production sont appelés à évoluer vers plus de durabilité.

Structure d'exploitation et choix stratégiques cadre de contraintes (naturelles et sociales), facteurs limitant, évolution	les hommes	- la main d'œuvre (qualitatif, quantitatif) - le projet
	statut du foncier	- faire valoir : direct, indirect, communaux, - coût du foncier (fermage, aménagements, taxes)
	couverture du sol et droits à primes	- foncier productif : cultures pérennes, annuelles, prairies naturelles (dont marais) - spatialisations et parcellaire (taille, éloignement, contraintes, dispersion...) - foncier non productif : haies, mares, bosquet, fossés...
	aménagements, équipements	Drainage, contention fixe, abreuvements...
	Bâtiments	mise aux normes, capacité, adaptabilité, fonctionnalité, état, âge
	matériel	type, état, âge, fonctionnalité, individuel collectif, travaux externalisés (CUMA, entreprise, entraide...)
Usages des parcelles et pratiques	animaux et droits à primes	espèce, race, type - assolement rotation - valorisation et qualité - gestion des intrants et pratiques (intercultures, gestion de la matière organique...)
	cultures	- gestion de la fertilisation et des effluents - gestion du parcellaire et des stocks fourragers - gestion de la production, performances et valorisation des produits - intégration du marais dans la gestion fourragère - gestion des transitions et des aléas
multifonctionnalité et gestion de l'espace	élevage et système fourrager	- agro-tourisme, accueil... - gestion des éléments non productifs - services à la collectivité (travaux, entretien...)

Analyse et critères de durabilité

	critères/facteurs	indicateurs qualitatifs	indicateurs quantitatifs
viabilité	efficacité économique globale du système		- produit brut (PB) - excédent brut d'exploitation (EBE) - capital d'exploitation (K) - endettement long/moyen terme (ELMT) - endettement court terme (ECT) - charges opérationnelles (CO) EBE/PB ; EBE/UTH ; CO/PB ; annuités/PB
transmissibilité		projet de l'exploitant (successeur...)	EBE/K (autonomie financière)
efficacité économique des ateliers (lait, viande, cultures)	valorisation des produits diversification	circuit de vente, labels, démarche qualité...	- PB/atelier (dont primes) - CO/atelier - rendement maïs - prix de vente unitaire des produits - lait/VI - lait/ha SFP - viande/ha SFP
	autonomie des systèmes d'élevage, valorisation des ressources locales, économie des ressources	Maîtrise technique, cohérence du système	- concentré et sous produits consommé par l'atelier (dont acheté) - lait (ou viande) autonome par hectares/SFP ; - % de marais/SFP - % marais/surface pâturable - % marais/stocks constitués - % maïs/SFP - CO/PB - objectif de production - annuité/PB
	non renouvelables		
	maîtrise technique	- technicité de l'exploitant - rigidité du système	
vivabilité	pénibilité du travail	pointe de travaux mécanisation...	- nombre et dimension des ateliers/UTH
gestion environnementale cultures	gestion parcellaire et risques (érosion, lessivage)	- Qualité des sols et risques d'érosion - gestion spatiale de la fertilisation organique et minérale	- % sol nu en hiver - bilan NPK - % monoculture maïs - coût des intrants/PB - nombre d'espèces cultivées - taille des parcelles - linéaire de haies/surface cultivée
	gestion du risque sanitaire		
marais	gestion du parcellaire		- % de marais fauché - date de fauche des premières parcelles et échelonnement de la fauche - % marais pâturé - date entrée-sortie des animaux - fertilisation minérale et organique - traitements phyto (fréquence, intensité)
	gestion des intrants		
	entretien	entretien des fossés et aménagements (accès...)	
haies et éléments paysager		entretien, replantation des haies entretien des chemins, mares...	linéaires

Proposition d'application dans le cadre de la mise en œuvre de la Loi d'Orientation Agricole : vers un CTE système pour la zone de marais

Les caractéristiques des principaux types sont résumées dans les tableaux 1, 2 et 3. À partir de ces caractéristiques, il est proposé de mettre en œuvre des CTE "systèmes" avec des mesures différentes selon les cas.

Tableau n° 1 : petits systèmes herbagers traditionnels

caractéristiques	Viabilité et adaptabilité <small>Rentabilité (rentabilité appareil de production) Conditions de travail</small>	Succession, emploi	Diversification, qualité multifonctionnalité	Gestion environnementale
30% des exploitations du marais (8000 ha de marais) 50% de + de 50 ans sans successeur Quotas : 80 à 150 000 l. 25-50 ha SAU 90 % herbe 30 à 50 % marais qqc bœufs en complément	LND1 et LVB1 (>130 000 l de quotas)	Capital facilement transmissible mais faible marge de manœuvre pour moderniser	Bonne insertion du marais dans le système fourrager, utile à la constitution de stocks	Gestion du marais : OK
	Rentabilité : OK Viabilité : OK Systèmes souples et économes	Augmentation de la production de bœufs ? Augmentation de la production laitière	Valorisation des productions, démarche qualité, conversion bio ? Gestion des communaux et des niveaux d'eau	MAE mieux adaptées, entretien fossés, autres services
	Perspectives LVB3 et VB1 (quotas modestes) Peu rentables en l'état, mais très économes, autarciques	Difficilement transmissibles en l'état	Idem type précédent	Idem type précédent
	Perspectives Consolidation du revenu Appui technique spécialisé	Aide à la transmission, restructuration		

Tableau n° 2 : systèmes extensifs et grands systèmes traditionnels

caractéristiques	Viabilité et adaptabilité <small>Rentabilité (rentabilité appareil de production) Conditions de travail</small>	Succession, emploi	Diversification, qualité multifonctionnalité	Gestion environnementale
9300 ha de marais exploités 25 % des chefs âgés sans successeurs 170000 l. quotas 50 à 70 % herbe 25 % maïs bœufs et JB en complément	Rentabilité correcte Beaucoup de capital, peu d'intrants Perspectives Adaptation, souplesse (optimisation revenu/capital)	Transmissibilité : OK	Attentes en terme d'aménagement pour le marais Optimisation de l'utilisation du marais et rationalisation Développement de la production de bœuf et démarches qualité (pour certains types)	Risque déshérence et sous valorisation du marais MAE adaptées Gestion raisonnée des cultures et bocage

Tableau n° 3 : systèmes intensifs

caractéristiques	Viabilité et adaptabilité <small>Rentabilité (rentabilité appareil de production) Conditions de travail</small>	Succession, emploi	Diversification, qualité multifonctionnalité	Gestion environnementale
5000 ha de marais exploités 50-60 ha de SAU quota : + de 200 000 l. 12-25 % de marais 30-40 % de culture 20-30 % maïs bœufs et JB en complément	Potentiel important Compétence Dépendance PAC Endettement important Tentation pour la fuite en avant en captant les surfaces primables libérées Perspectives Extensification raisonnée, simplification du système, maîtrise de l'endettement	Bonne transmissibilité pour les systèmes dont le capital n'est pas trop important Problème surcharge de travail Evolution des systèmes hors agrandissement	Intérêt pour le marais comme surface d'appoint, pour diluer le chargement global Démarche de qualité et valorisation du marais	MAE adaptées Gestion raisonnée des cultures et bocage

Maintien pérennisation des systèmes herbagers traditionnels, utilisateurs de marais

volet économique : objectifs	volet environnemental : objectifs	mesures proposées
	valorisation fourragère du marais et diversité des pratiques	■ Insertion du marais dans la gestion du système fourrager : plan de gestion fourrager, encadrement charge et fertilisation, gestion des effluents d'élevage
	gestion contraignante de parcelles de marais	■ gestion écologique (retard de fauche etc.), cynégétique ou halieutique (voir contrats de multiusage) ■ réhabilitation des fossés
favoriser la transmission des exploitations		■ inscription au répertoire des cédants, réflexion amont pour la transmission et la pérennisation des structures (appui technique adhoc), accueil d'un "repreneur" potentiel
développer les activités de diversification		■ gestion du territoire ■ introduction, développement d'un atelier de filière qualité (lait, bœufs)
qualité des produits		■ s'engager dans une démarche de qualité des produits, de certification des conditions de productions, de commercialisation, de traçabilité ;
bien être des animaux		■ adapter les bâtiments pour améliorer le bien être animal, la qualité des produits et l'organisation du travail
formation		■ adaptation des compétences, appui technique et mis en réseau (cf. mesures transmission)
articulation avec les PAM		

Adaptation des systèmes intensifs et valorisation du marais

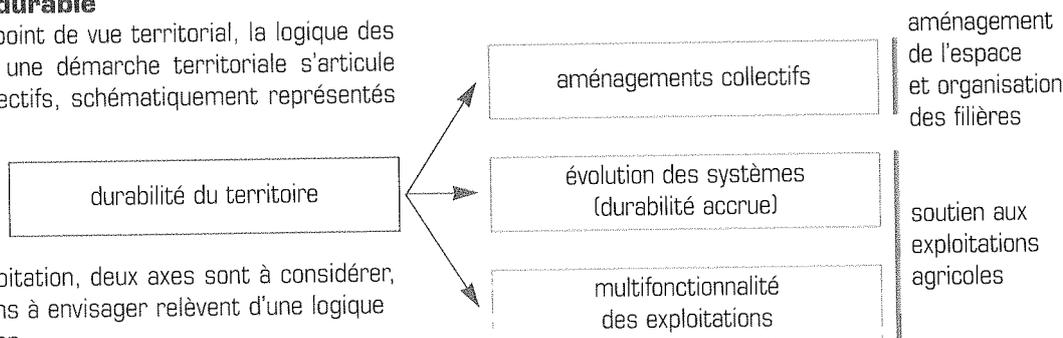
volet économique : objectifs	volet environnemental : objectifs	mesures proposées
	valorisation fourragère du marais	■ Insertion du marais dans la gestion du système fourrager : plan de gestion fourrager, encadrement charge et fertilisation, gestion des effluents d'élevage
	gestion contraignante de parcelles de marais gestion du bocage (haut pays)	■ gestion écologique, cynégétique ou halieutique ■ gestion entretien du bocage ■ protection de la ressource en eau (bandes enherbées, interculture) ■ conversion des terres arables en herbages extensifs
évolution du système et intégration des enjeux marais - diminuer les coûts intermédiaires en valorisant plus les ressources locales - qualité des produits		■ extensification raisonnée du système d'élevage, diminution de la part de maïs dans l'alimentation ■ démarche de certification des conditions de productions, de commercialisation, de traçabilité : production de lait/viande d'herbe (ou bio) ; race normande privilégiée

Adaptation des systèmes intermédiaires et grands herbagers

volet économique : objectifs	volet environnemental : objectifs	mesures proposées
	valorisation fourragère du marais	■ Insertion du marais dans la gestion du système fourrager : plan de gestion fourrager, encadrement charge et fertilisation, gestion des effluents d'élevage
	gestion contraignante de parcelles de marais gestion des parcelles du haut pays	■ gestion écologique, cynégétique ou halieutique ■ gestion entretien du bocage ■ protection de la ressource en eau (bandes enherbées, interculture) ■ conversion des terres arables en herbages extensifs
évolution du système et intégration des enjeux marais qualité des produits		■ s'engager dans une démarche de certification des conditions de productions, de commercialisation, de traçabilité ■ introduction, développement d'un atelier de filière qualité (lait, bœufs)
adapter les productions au contexte herbagers de la zone diversification		■ développement d'une production de lait/viande d'herbe (ou bio) ; race normande privilégiée ? ■ développer l'accueil en zone de marais ■ développer un atelier de diversification ou de transformation
bien être des animaux		■ adapter les bâtiments ou les équipements et aménagements pour améliorer le bien être animal, la qualité des produits et l'organisation du travail

Les modalités du soutien public à l'agriculture durable

si l'on se place du point de vue territorial, la logique des soutiens publics à une démarche territoriale s'articule autour de trois objectifs, schématiquement représentés ci-dessous.



A l'échelle de l'exploitation, deux axes sont à considérer, selon que les actions à envisager relèvent d'une logique de production ou non.

exploitation	logique des actions et projets dans le système de production	logique de financement des projets
Système structurel	<p>objectif : évolution vers des systèmes plus durables dans une logique de production (raisonnement par types de systèmes de production)</p> <p>exemples : diversification des productions, extensification (système plus économe...), démarches qualité des produits, des modes productions, aménagements parcellaires...</p>	réponses aux problématiques territoriales : investissements de départ et accompagnement de la transition
Système des pratiques et multifonction	<p>logique non directement liée à la production</p> <p>exemples : génie écologique sur certaines parcelles (retard de fauche...), ouverture au public, gestion multiusagère (cynégétique, paysagère ou autres)...</p>	réponses aux problématiques locales : actions à financer en tant que services (annuellement...)

Enseignements

L'approche en terme de durabilité, par ce qu'elle renvoie à une expérience (PDD) jugée positive et parce qu'elle considère la viabilité des exploitations, est bien perçue par les agriculteurs.

L'analyse systémique permet d'appréhender les problèmes à une échelle pertinente. C'est le cadre approprié pour réfléchir à la question de la pérennité et de la transmissibilité des exploitations mais également pour les objectifs de multifonction (exemple : gestion écologique de certaines parcelles...) et la recherche d'intérêts communs (multiusage), tous ces aspects contribuant de façon globale au projet de territoire. Elle offre l'avantage, par rapport à l'approche parcellaire des mesures agri-environnementales, de dépasser certaines difficultés d'application des cahiers de charge (manque de souplesse et d'adaptation au contexte de l'exploitation notamment). Cette logique permet en outre de poser la question des "aménités" et de leur financement public.

Une difficulté de la mise en place d'un réseau d'exploitations représentatives est de s'assurer de la contribution de systèmes peu connus des circuits habituels de développement et d'appui technique (petits herbagers traditionnels, doubles actifs...). Nous savons qu'ils représentent une part importante des exploitations de la zone. Ces systèmes jugés "peu viables" non seulement concourent au projet de territoire (économie des ressources non renouvelables, gestion de l'espace...) mais sont tout à fait susceptibles de s'adapter au contexte de la politique rurale, pour peu que l'on veuille bien considérer leur légitimité (sociale, économique) à se maintenir et à se "reproduire".

La mise en œuvre des Contrats territoriaux d'Exploitation dans le Parc naturel Régional des marais du Cotentin et du Bessin

Le contrat territorial d'exploitation (CTE) se présente comme l'outil de développement d'une agriculture multifonctionnelle, productrice de biens et de services de qualité en réponse aux attentes de plus en plus explicites de la société en matière de gestion de l'espace, de qualité et de sécurité alimentaire.

Le CTE promeut pour cela une démarche collective de projet, en lien avec les enjeux des territoires, sur la base de contrats entre les pouvoirs publics et les agriculteurs.

Les motifs et objectifs de la loi apparaissent bien en accord avec les objectifs de gestion durable des territoires sensibles pour lesquels la question du maintien des qualités biologiques et esthétiques du territoire est tout aussi importante que celle du maintien d'agriculteurs en nombre. C'est parce que le modèle de développement agricole standard est incapable de répondre à ces impératifs territoriaux que les Parcs naturels régionaux (entre autres) ont mis en œuvre, très tôt, des démarches visant un autre modèle et souhaité une intervention publique plus cohérente.

Des difficultés d'appropriation

La démarche présente des difficultés d'appropriation dans le contexte de mise en œuvre des CTE. D'une part, en voulant mettre en place cette politique audacieuse en si peu de temps, les pouvoirs publics ont été confrontés aux difficultés inhérentes à tout changement important : passer "d'une logique de guichet à une logique de projet" aurait nécessité une réflexion autrement plus approfondie. Le cadre proposé par la loi (CTE) a d'emblée orienté les débats locaux sur la procédure, au détriment d'une approche réellement territoriale et de la "logique de projet".

La volonté d'harmoniser cette politique a eu pour conséquence de focaliser l'attention sur les mesures, dans un esprit de catalogue (puisqu'il était proposé) : en définitive, face aux enjeux annoncés de cette nouvelle loi (attribution de prime, politique environnementale contraignante) la réflexion s'est centrée sur le dispositif, aux dépens d'une réelle concertation sur l'orientation et l'évolution des systèmes de production.

Un raisonnement en contradiction avec l'approche territoriale

Le raisonnement du "manque à gagner" utilisé pour les mesures "environnementales et territoriales" semble également en contradiction avec une réflexion sur la durabilité des systèmes. Outre qu'il ne correspond pas à la logique des agriculteurs (si c'était le cas, tous les agriculteurs auraient adhéré aux mesures agri-environnementales puisque leur intérêt financier les y aurait poussés), c'est un raisonnement qui reste très partiel, en partie déconnecté des contraintes de l'exploitation. L'évaluation des opérations locales a montré que l'engagement contractuel basé sur ce raisonnement reste avant tout limité à l'opportunité que constitue telle ou telle mesure, mais n'engage que très rarement une réflexion sur l'orientation du système.

Par ailleurs, si l'on considère la contribution des systèmes au territoire, il n'y a aucune raison de ne pas reconnaître l'existant (la contribution de systèmes ou de pratiques présents). Cela suppose des modalités permettant à la fois le soutien de la contribution (actuelle) des exploitations au territoire et le soutien aux projets visant les mêmes objectifs. À la notion de manque à gagner, qui tend à considérer d'une part que des systèmes durables sont moins performants économiquement que les autres (ce qu'un certain nombre d'expériences dément) et qui aboutit d'autre part au paradoxe que moins un système est durable et plus il est aidé financièrement, il serait judicieux d'imaginer un système "à points" (à l'exemple de l'Autriche) qui tiennent compte de la contribution effective des systèmes et de leur projet d'évolution.

En outre, la distinction dans le dispositif de deux volets distincts ne permet pas à des démarches globales de s'imposer. En définitive c'est la logique du dispositif qui tend à orienter les conditions de mise en œuvre de cette "nouvelle politique".

En conclusion : les limites d'une politique contractuelle

À la lumière de cette expérience et au delà des aspects de méthode, le dispositif tel qu'il se met en place est trop sujet à interprétation pour qu'il puisse être considéré, dans les conditions actuelles de mise en œuvre, comme l'instrument privilégié pour orienter l'agriculture vers la durabilité. Cela ne laisse pas d'interroger sur la pertinence d'une politique qui se veut contractuelle.

- L'approche contractuelle est-elle pertinente à ce niveau de réalisation ?
- Peut-elle tenir lieu de politique agricole (ou agri-environnementale) ?

En voulant généraliser un dispositif qui avait produit des résultats intéressants (les mesures agri-environnementales) à l'ensemble des exploitations, pour traiter de l'ensemble des problèmes de l'agriculture dans ses relations au territoire, le dispositif était voué à perdre de sa capacité à infléchir les trajectoires d'évolution des exploitations.

L'intervention des pouvoirs publics gagnerait en efficacité en agissant à un niveau général, sur les filières et les aménagements collectifs permettant d'agir sur les conditions susceptibles d'orienter les choix des agriculteurs vers la durabilité : aménagements fonciers, hydrauliques, animation et appui technique, gestion des droits à produire.

Pour l'ensemble des exploitations, des codes de bonnes conduites peuvent être imaginés selon les grandes orientations des systèmes présents. Ils n'entraînent pas nécessairement de "manque à gagner" et ne sont pas à rémunérer en tant que tels. Au delà de ces bonnes conduites, des actions innovantes, des projets allant dans le sens souhaité et des services doivent logiquement être soutenus par la collectivité. À ce titre, la disparition des outils de gestion de l'espace que représentaient le FGER, les OGAF (environnement et classique) nous apparaît comme une erreur, au regard du dispositif CTE qui est proposé actuellement, de ses limites et failles.

Exemples de contrats de services pour le multiusage en zone de marais

Frayère à brochets

Le brochet est présent toute l'année dans les marais, cependant les conditions optimales à sa reproduction ne sont que rarement rassemblées. Dans la majorité des cas une décrue trop rapide en février-mars détruit les alevins qui n'ont pas encore acquis l'autonomie suffisante pour atteindre les fossés et les cours d'eau. En effet dans la zone de marais, le niveau d'eau ne peut être garanti que jusqu'à mi février. Les associations syndicales de bas fond ont en effet accepté de maintenir inondés certains marais entre le 15 décembre et le 15 février.

Tous les terrains ne se prêtent pas à la réalisation d'une frayère à brochet. En effet la réalisation d'une étude hydraulique préalable est nécessaire afin de valider l'intérêt du site pour cette vocation particulière.

Les engagements

Toutes les pratiques entraînant une modification du milieu seront proscrites : les labours, les semis ou les plantations qui auraient pour objectif de changer l'affectation du sol ou la composition floristique de la prairie, la pose de drains enterrés ou l'ouverture de nouveaux fossés qui assécheraient le milieu.

La commune ou l'agriculteur s'engagera à faucher ou à faire pâturer les parcelles. Afin d'éviter le défoncement du sol par piétinement, la mise au marais ne pourra intervenir qu'à la mi-mai en évitant les zones de "creux" qui seraient en cours de ressuyage. Si les parcelles sont sous contrat agri-environnemental le chargement sera limité selon le terme des contrats. L'utilisation d'amendements calciques, d'engrais minéraux et de produits phytosanitaires ne sont pas autorisés. L'entretien des berges et des fossés situés sur les parcelles sera effectué à partir du 1er août.

Les aménagements nécessaires à une bonne gestion de la frayère

Aménagement de fossé piscicole, aménagement d'un bras mort de rivière ou frayère sur prairie de marais.

Par ailleurs, des travaux de mise en place d'un vannage par surverse et d'une passe à poisson s'avèrent nécessaires à une bonne gestion des niveaux d'eau mais également à la bonne remontée des poissons géniteurs. (Pour exemple le coût de l'ouvrage de régulation et le système de "Passe à poisson" du marais des Mottes s'élève à 155 000 F HT.)

L'entretien des fossés est aussi essentiel au bon fonctionnement du protocole de gestion qui serait mis en place.

Les niveaux d'eau

Cette gestion des niveaux d'eau sera conduite dans la mesure où les conditions climatiques le permettent et pendant des périodes identifiées qui sont les suivantes :

Du 16 octobre au 31 octobre :	Nappe affleurante dans les points bas
Du 1 ^{er} novembre au 30 novembre :	Points bas immergés, nappe affleurante dans les zones basses
À partir du 1 ^{er} décembre :	Montée naturelle du niveau d'eau avec maintien d'un niveau minimum (variable par période)
Du 16 février au 15 mars :	Abaissement progressif du niveau d'eau
Du 16 mars au 15 avril :	Maintien d'une nappe affleurante dans les zones basses avec immersions des points bas
Du 16 avril au 31 mai :	Maintien d'une nappe affleurante au niveau des points bas
Du 1 ^{er} juin au 15 octobre :	Niveau de l'eau en dessous du niveau du sol avec du 10 juillet au 15 septembre une nappe à au moins 30 cm sous le niveau du sol

On recherchera à favoriser un ressuyage progressif des prairies permettant d'avoir différents stades de niveau de l'eau entre la submersion et l'étiage.

Le suivi de l'opération

Des visites sur le terrain de divers partenaires est essentielle à la bonne marche des opérations : manipulation de la vanne de régulation des niveaux d'eau, contrôle de croissance des alevins par le Conseil Supérieur de la Pêche.

Indemnité compensatoire

L'ouverture au multiusage de ce type entraîne quelques contraintes par rapport à une gestion normale des marais. Une indemnité est calculée sur la base d'une perte de revenus liés aux pratiques culturales proposée (perte potentielle de productivité et de valeur fourragère) à un retard de la mise au marais d'environ 1 mois sur les zones les plus basses. Cette indemnité est évaluée à 1050 francs par hectare et par an auquel il sera soustrait le montant déjà perçu dans le cadre de l'Opération Local des Marais du Cotentin et du Bessin.

Fauche en damier

Ce contrat vise à maintenir une mosaïque de milieu avec des zones non fauchées propices à la reproduction de nombreuses espèces animales et végétales, et servant avant tout de zone refuge pour l'avifaune et le gibier. Cette technique est surtout à développer sur les secteurs où la pousse des plantes n'assure pas une production suffisante pour que l'agriculteur puisse faucher et exporter la biomasse. Il existe la méthode du Damier avec des carrés de 1 hectares qui permettent vraiment à la faune de ne pas être visible en passant d'un carré à un autre. La variante constituant à faire de la fauche en bande une année sur deux est aussi utilisée mais crée des zones où l'animal se sent moins en sécurité, notamment en passant sur une bande fauchée entre deux bandes non fauchées.

Les engagements

Le présent cahier des charges fixe les modalités d'exploitation agricoles que les communes, moyennant une indemnité, s'engagent à accepter sur le marais.

Toutes les pratiques entraînant une modification du milieu seront proscrites : les labours, les semis ou les plantations qui auraient pour objectif de changer l'affectation du sol ou la composition floristique de la prairie, la pose de drains enterrés ou l'ouverture de nouveaux fossés qui assécheraient le milieu.

La commune s'engagera à faucher et/ou à faire pâturer les parcelles. Afin d'éviter le défoncement du sol par piétinement, la mise au marais ne pourra intervenir qu'à la mi-mai en évitant les zones de "creux" qui seraient en



Marais du Cotentin - réserve de St-Georges de Bonon

cours de ressuyage. Si les parcelles sont sous contrat agri-environnement le chargement sera limité selon le terme des contrats. L'utilisation d'amendements calciques, d'engrais minéraux et de produits phytosanitaire ne sont pas autorisés. L'entretien des berges et des fossés situés sur les parcelles sera effectué à partir du 1er août.

La mise en place du damier en préalable à la fauche

Cette opération nécessite une demi journée de travail à environ une semaine avant la date de fauche réelle, mobilise une demi douzaine de personnes, 1 ou 2 tracteurs équipés de faucheuses et nécessite la réalisation de fanions de guidage du tracteur.

Le tracteur se déplaçant d'un fanion à l'autre va constituer les cases du damier qui seront ensuite numérotées afin de les répertorier pour la vente d'herbe. Les carrés feront environ la surface d'un hectare.

Indemnité compensatoire

L'ouverture au multiusage de ce type entraîne quelques contraintes par rapport à une gestion normale des marais.

Fauche une année sur deux (perte de la moitié du revenu sur cette parcelle)

Travail préparatoire à la fauche

Prix d'un hectare en vente d'herbe sur le secteur : (de 500 à 600 par hectare) d'où perte de revenu d'environ 600 F/ Ha

Coût du travail préparatoire

Une demi journée de tracteur = 1500 francs (11 F/Ha)

6 personnes X par 1/2 journée = 3 jour X 8 heures X 30 francs
= 720 francs (6F/Ha)

Total travail préparatoire = 2 220 francs (17 F/ HA)

Indemnité totale : 600 F/Ha + 17 F/Ha = 617 F/ Ha

Soutien d'étiage

Les objectifs

Dans la zone de marais, le niveau d'eau ne peut être garanti que jusqu'à mi février. Les associations syndicales de bas fond ont en effet accepté de maintenir inondés les marais entre le 15 décembre et le 15 février.

Pendant en dehors de cette période de nombreuses parcelles ne sont plus assez alimentées en eau, d'où ce cahier des charges qui vise à suivre un protocole similaire à celui d'une frayère de marais, en maintenant une nappe affleurante plus longtemps au printemps à l'échelle de quelques parcelles seulement.

Tous les terrains ne se prêtent pas à la réalisation de ce cahier des charges. En effet la réalisation d'une étude hydraulique préalable est nécessaire afin de valider l'intérêt du site pour cette vocation. Il est également important de pouvoir répondre à la faisabilité du rehaussement, voir du maintien de la nappe en dessous des terrains à environ 30 à 50 cm sous le sol.

Les engagements

Toutes les pratiques entraînant une modification du milieu seront proscrites : les labours, les semis ou les plantations qui auraient pour objectif de changer l'affectation du sol ou la composition floristique de la prairie, la pose de drains enterrés ou l'ouverture de nouveaux fossés qui assécheraient le milieu.

La commune s'engagera à faire faucher ou à faire pâturer les parcelles. Afin d'éviter le défoncement du sol par piétinement, la mise au marais ne pourra intervenir qu'à la mi-mai en évitant les zones de "creux" qui seraient en cours de ressuyage.

Si les parcelles sont sous contrat agri-environnement le chargement sera limité selon le terme des contrats. L'utilisation d'amendements calciques, d'engrais minéraux et de produits phytosanitaire ne sont pas autorisés.

L'entretien des berges et des fossés situés sur les parcelles sera effectué à partir du 1er août.

Les différents aménagements nécessaires à une gestion de l'eau à la parcelle

Pour gérer au mieux les niveaux d'eau à l'échelle de quelques parcelles des ouvrages de taille plus modestes que ceux nécessaires à la régulation de frayères à broquets sont nécessaires et permettent avec efficacité d'atteindre les objectifs recherchés dans ce cahier des charges.

Ouvrage en batardeaux : le niveau d'eau est maintenu grâce à des batardeaux en chêne insérés dans des glissières ancrées dans les berges du fossé. La régulation se fait par surverse (Coût : 55 000 F TTC)

Ouvrage de régulation avec coude inclinable : le fossé utilisé pour la gestion hydraulique est remblayé avant sa jonction avec le fossé principal. Dans le remblai est inséré un tuyau PVC à l'extrémité duquel est adapté un coude inclinable permettant la régulation. (Coût : 900 f TTC)

Caniveaux avec trappe de régulation : dans le remblai isolant le fossé principal, une rigole est creusée et confortée par des traverses de chemin de fer, elles mêmes posées sur des traverses perpendiculaires pour éviter l'enfoncement dans le matériel tourbeux. Le fond et les cotés de la rigole sont étanchéifiés grâce à du béton. Une trappe permet de fermer cette rigole.
(Coût : 8 100 F TTC)

Ouvrage avec tuyau souple : dans le remblai isolant le fossé de régulation de l'exutoire principal, une buse rigole est disposée sur des traverses en bois. A l'intérieur de cette buse en béton un tuyau souple est glissé. Il permet la gestion du niveau d'eau en fonction de la hauteur de fixation de son extrémité. De la mousse polyuréthane est injectée entre la buse et le tuyau souple afin d'en assurer l'étanchéité.
(Coût : 5 000 F TTC)

Indemnité compensatoires :

Les indemnité compensatoires sont à fixer en prenant en compte la situation de départ. Les contraintes qui pourraient être rémunérées dans le cadre de ce cahier des charges :

- Le retard de mise au marais (1 mois)
- (fauche une année sur deux)
- Perte de qualité fourragère
- incitation au pâturage à très faible chargement (protection des pontes)
- manipulation des ouvrages en fonction d'un protocole pré-établi (1 fois par semaine)

Résultats

La gestion en damier est actuellement pratiquée sur 150 ha dans une commune avec l'appui de la société de chasse.

La gestion halieutique est pratiquée sur une commune, avec une société de pêche (1 autre projet en cours).

La gestion des niveaux d'eau telle que décrite ici est réalisée sur 150 ha de marais (communal et privé) en concertation avec les 6 éleveurs exploitants.

7. *Espaces ruraux remarquables et aménagement foncier. Démarche expérimentée dans le parc naturel régional des Marais du Cotentin et du Bessin*

Dans la région des marais du Cotentin et du Bessin, les agriculteurs exploitent à la fois des terres dans le Haut-pays (bocage) et dans le Bas-pays (le marais). Jusqu'à présent, les opérations de restructuration foncière ont très peu concerné la zone du marais. En effet, cette partie du territoire, inondable, n'est pas considérée comme prioritaire et indispensable pour engager des aménagements. Pourtant, l'avenir de la gestion de ce milieu dépend de l'intérêt que pourront y porter les agriculteurs. La taille du parcellaire, la desserte, les possibilités d'entretien du milieu vont conditionner le maintien d'une exploitation agricole. Au-delà de cet enjeu agricole, il est également important de répondre aux préoccupations de l'ensemble des usagers et ainsi de s'assurer de la multifonctionnalité de ce territoire.

À partir de l'exemple de trois communes (Graignes, Montmartin-en-Graignes et Tribehou), il s'agit de formuler des propositions sur la faisabilité juridique d'un aménagement foncier dans un « espace sensible ». Les questions qui se posent :

- Parmi les différentes procédures possibles (échanges amiables, aménagement foncier ou remembrement) lesquelles seraient les mieux adaptées au contexte. Les questions concernant les accès et le réseau de fossés seront abordées sous l'angle de la maîtrise d'œuvre pour la réalisation des travaux, mais également pour leur entretien futur.
- Les communes gèrent des surfaces importantes, le statut juridique de ces espaces reste incertain (inaliénabilité ?).
- Des échanges de surfaces entre des marais privés et des communes peuvent-ils s'envisager et dans quelles conditions ?

Les principales procédures d'aménagement foncier

Remembrement

Le remembrement est une procédure d'aménagement foncier applicable aux propriétés rurales non bâties. Elle se fait au moyen d'une nouvelle distribution des parcelles morcelées et dispersées. Le remembrement est un échange généralisé sur un territoire basé sur la valeur de productivité. Il est adapté pour des terres hétérogènes, un nombre important de propriétaires, et des travaux connexes importants à réaliser. C'est un aménagement foncier collectif. Aujourd'hui, le remembrement souffre d'une perception très souvent négative en raison des atteintes à l'environnement qu'il a induit et de l'accélération du passage à l'agriculture intensive qu'il a permis (cas du marais poitevin par exemple, notamment avec les aménagements hydrauliques qui ont accompagné le travail sur le foncier). De fait, il accélère l'évolution des tendances pré-existantes : si les

agriculteurs d'un territoire non encore remembré envisagent fortement le passage à la culture du maïs, le remembrement accélère de 5 à 10 ans cette transformation des systèmes d'exploitation.

Pourtant, actuellement, les contraintes introduites par la loi sur le Paysage et la loi sur l'Eau permettent, moyennant une volonté forte en ce sens du porteur de projet et des acteurs locaux, de garantir un remembrement respectueux des milieux naturels. Mieux, certains experts estiment que le remembrement est le seul outil d'aménagement foncier permettant réellement de faire de la protection des milieux, notamment parce qu'il permet la constitution de réserves foncières. Cela nécessite cependant de travailler avec les acteurs locaux très en amont de la procédure et de consacrer un temps important à un travail d'explication et de concertation.

Néanmoins, les études sur l'intérêt environnemental du remembrement sont très rares.

Réorganisation foncière

La réorganisation foncière constitue un compromis entre le remembrement et l'échange amiable.

La réorganisation foncière est un échange entre propriétaires basé sur la valeur vénale des terres. Ce mode d'aménagement foncier est adapté lorsque la qualité des terres est assez homogène et le nombre de propriétaires pas trop important, puisqu'il nécessite pour aboutir un consensus plus large que dans le cas du remembrement, .

Les travaux sont limités car la constitution de réserve foncière par prélèvement sur l'ensemble des propriétés (possible en remembrement) est impossible. De plus, la réorganisation foncière ne permet pas de faire de travaux connexes. Or ce sont eux, selon certains experts, qui permettent l'organisation du milieu rural, la prise en compte de l'environnement, l'intérêt de la commune. Néanmoins, ces travaux connexes peuvent être réalisés et financés dans un autre cadre, et ils doivent satisfaire à la loi sur l'eau.

L'échange d'immeuble rural

C'est une procédure d'aménagement foncier qui peut être employée lorsque le morcellement des exploitations est faible et (ou) la présence de cultures pérennes (vignes, arbres fruitiers) massive.

Le remaniement parcellaire peut dans ces cas relever de l'initiative privée plutôt que de la mise en place d'une procédure administrative (remembrement).

Cet outil est peu utilisé car il ne permet pas de constituer des réserves foncières par prélèvement, c'est à dire par exemple que la création de chemins est impossible.

C'est la Commission Départementale qui gère les échanges, ce n'est pas une commission locale.

L'ensemble des intéressés doit faire preuve de collaboration pendant toute la durée de l'opération puisque l'échange amiable repose sur une forte base de volontariat.

Cet outil peut convenir en accompagnement du remembrement.

Zone d'aménagement différé (ZAD)

La ZAD est un outil permettant d'exercer un droit de préemption foncière pour un motif d'intérêt général. Les ZAD figurent dans les dossiers de plan d'occupation du sol (POS). Ce sont des outils qui accompagnent les aménagements généraux des collectivités. Les ZAD s'exercent sur des territoires assez réduits (quelques dizaines d'hectares). Elles permettent d'exercer le droit de préemption mais pas d'expropriation. Elles ne permettent pas non plus de remodeler le parcellaire.

Le tableau de synthèse fait clairement apparaître deux points clés :

- la nécessité de faire appel à une procédure réglementaire d'aménagement foncier si l'on veut échanger du parcellaire
- l'intérêt de coupler cette procédure avec un outil de gestion du territoire si l'on veut favoriser des réflexions plus larges intégrant notamment la préservation de l'environnement et le développement du multiusage.

outil	avantages	inconvenients	Impact sur l'environnement	Impact sur le multiusage
Le Remembrement	Outil rodé et puissant au service de l'intérêt collectif. Permet d'établir sans difficultés les nouveaux titres de propriété.	Image négative surtout chez les non-agriculteurs. Sa durée : 3 ans Outil complexe Il sert d'abord l'intérêt des agriculteurs. Il peut sous certaines conditions participer à l'aménagement rural.	Avec les lois sur l'eau et le paysage, c'est un outil qui préserve, voire remodèle l'environnement. Ceci grâce aux prescriptions préfectorales.	Possible si l'aménagement rural est réalisable.
La Réorganisation Foncière	Outil plus simple que le remembrement. Les échanges étant basés sur la valeur vénale, il est possible d'échanger du bois contre de la vigne, du terrain à bâtir, etc. Ceci est impossible en remembrement.	En cas de mésentente ou de désaccord entre propriétaires, le taux d'échange parcellaire est souvent plus réduit qu'en remembrement. La possibilité de réaliser des travaux est presque impossible sinon limitée.	Comme il n'est pas prévu de travaux, il n'y a pas d'étude d'impact. A l'issue de la réorganisation foncière, les haies peuvent être arrachées plus facilement.	Possible, car l'échange de terre est basé sur la valeur vénale. Cependant, les zones concernées sont souvent restreintes.
Zone d'Aménagement Différé (ZAD)	Permet à une collectivité de contenir la spéculation foncière.	Ne permet pas de remodeler le parcellaire. En général, les exploitants agricoles sont écartés de la mise en place de la procédure.	Les ZAD environnementales permettent la constitution de réserves foncières en cas de vente et de succession, au profit de collectivités territoriales.	C'est plutôt une procédure qui prend peu en compte le mode agricole.
L'échange d'immeuble rural	Procédure moins complexe que le remembrement.	Pas de possibilité de créer une réserve foncière pour réaliser des chemins, des fossés. L'établissement des nouveaux titres de propriété peut être très compliqué à mettre en œuvre.	Très limité.	Très limité.

Constat dans la zone des marais

Dans l'optique d'un projet d'aménagement foncier, les marais du Bessin et du Cotentin constituent un territoire complexe, et ce à plusieurs titres :

- des statuts d'occupation du sol diversifiés et fortement imbriqués (propriétaire - exploitant usager),
- une diversité dans l'utilisation des lieux (agriculture, chasse, pêche, tourisme...),
- un parcellaire disparate (taille hétérogène, présence d'enclaves...),
- un multiusage des liaisons (desserte des parcelles d'exploitation, cheminement, écoulement...),
- une gestion de l'eau sensible,
- un milieu fragile.

Risque

De ce constat résulte une représentation du territoire et de ses enjeux qui n'est pas totalement et uniformément partagée. Au contraire, notre analyse sommaire de la situation du marais du Bessin et du Cotentin et un entretien avec les principaux acteurs locaux impliqués dans sa gestion font apparaître le risque d'une représentation :

- divergente : des enjeux différents et insuffisamment hiérarchisés,
- confuse : le devenir des marais n'est pas exprimé dans les mêmes termes selon les acteurs et sans lisibilité sur un projet à long terme,
- non structurée : absence pour le moment de démarche et de projet collectifs.

Orientations

Face à cette situation, il est possible d'identifier quelques orientations :

Il faut, par un travail qualitatif d'animation, d'explication et de sensibilisation auprès des acteurs locaux (élus, socio-professionnels, habitants...) faire émerger un projet collectif et partagé qui s'appuie sur des objectifs communs pour ce territoire.

Ce projet doit être clarifié avant d'engager telle ou telle procédure.

La procédure retenue n'est qu'un outil à mettre au service d'un projet et non l'inverse : la procédure ne doit pas devenir la finalité du projet.

En conséquence, une méthode de travail devrait se décliner ainsi :

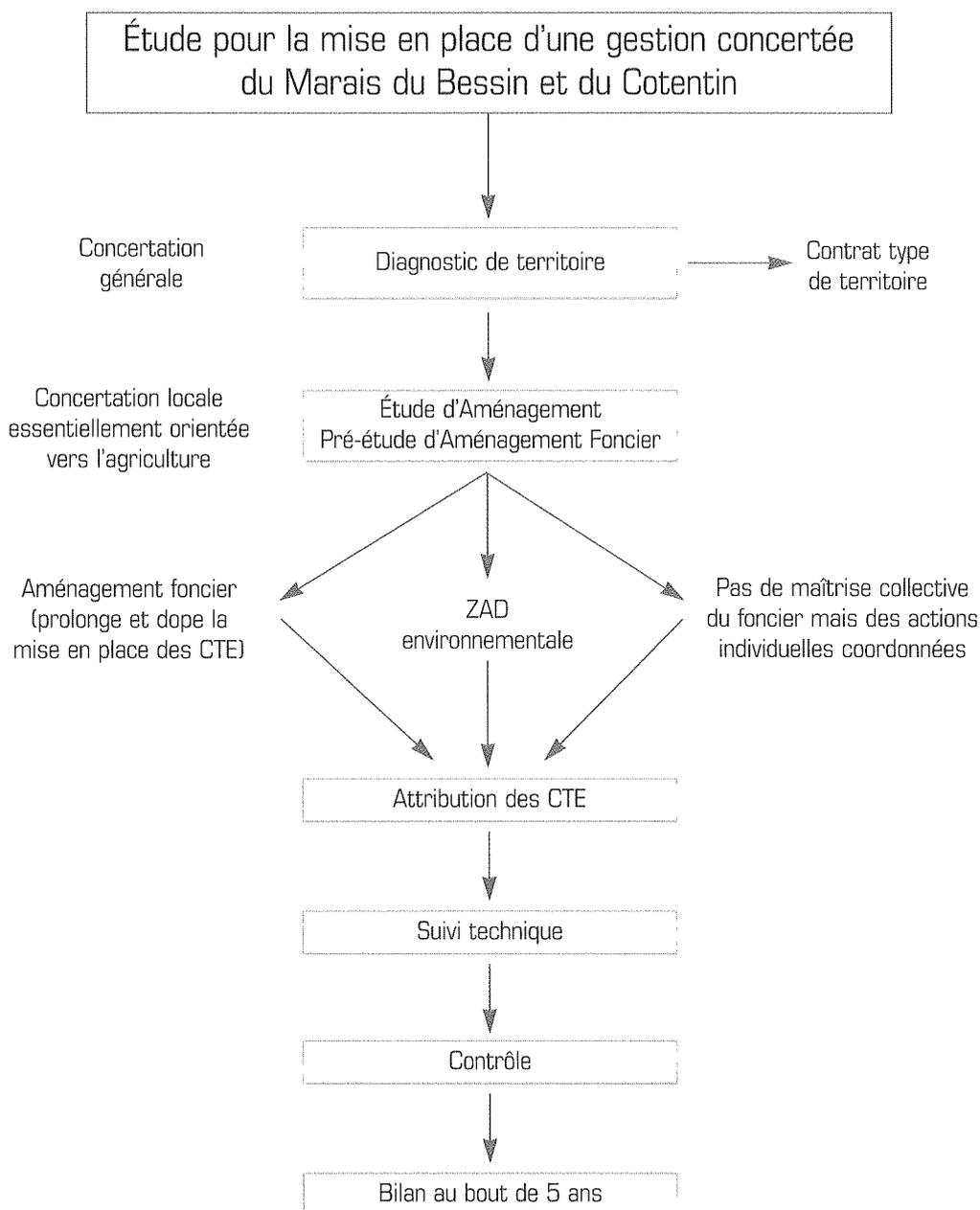
- La clarification du projet doit s'appuyer sur un diagnostic de territoire et un bilan des actions conduites et en projet à ce jour.
- Sur cette base doit être dégagée une stratégie partagée par tous les acteurs impliqués dans la phase de diagnostic et de concertation.
- Il faudra ensuite définir et mettre en place les actions correspondant à la stratégie choisie.
- C'est à ce stade uniquement que le choix de la procédure ou de la combinaison d'outils à mettre en œuvre devrait intervenir.

Une première expertise menée auprès des acteurs du Bessin et du Cotentin ainsi que les témoignages et expériences relevés ailleurs nous amènent à préconiser une combinaison d'outils qui pourrait s'organiser selon le schéma présenté ci-dessous.

S'appuyer sur une expertise juridique précise

En tout état de cause, et avant d'engager toute procédure, il est essentiel de clarifier la situation de la propriété foncière sur les marais. Compte tenu de la situation complexe de la propriété en zone de marais, une expertise pointue s'avère sans doute nécessaire.

Par ailleurs, et en particulier dans un contexte où la pratique de l'aménagement foncier est peu développée, un travail de sensibilisation sur les procédures doit être entrepris afin de lever certaines craintes injustifiées et démontrer les potentialités de ces outils si ils sont mis au service d'un projet préalablement défini et partagé par les différents protagonistes.



Conclusion

Principaux enseignements

Le programme d'expérimentation mené pendant deux ans a consisté en une réflexion sur la durabilité de territoires remarquables et des activités qui s'y déroulent. Ce qu'il est convenu d'appeler le développement durable apparaît comme une forme complexe d'organisation des rapports sociaux au sein du territoire, ce qui nécessite une pluralité dans les approches, les découpages de celui-ci.

Pour viser une durabilité accrue, les expériences présentées ici montrent la nécessité de mettre en œuvre une approche territoriale et l'intérêt de diagnostics propres à préparer l'action ou la prise de décisions, c'est à dire :

- qui mettent en évidence les facteurs d'évolution (favorables ou non) pertinents et le degré de résolution des problèmes qui se posent (échelles spatiale, temporelle). Cette question des échelles est importante dans une perspective de hiérarchisation des actions à mettre en œuvre,
- qui facilitent l'appropriation par les principaux intéressés, ce qui nécessite bien souvent un travail de traduction des expertises et une adaptation des discours.

L'implication des acteurs locaux, au premier rang desquels les élus, qui peuvent représenter bien plus que n'importe qui la légitimité en matière de gestion environnementale de l'espace et d'arbitrage des conflits d'usage, constitue la condition pour le changement aussi bien que le résultat d'une « bonne » démarche de diagnostic et de traduction (chapitres fiscalité, plan de circulation). En conséquence, l'obtention de changements en matière de gestion de l'espace nécessite avant tout des moyens humains, pour la formalisation d'une stratégie d'action, la sensibilisation des acteurs et l'appropriation des problématiques sans quoi la tendance est de raisonner plus en fonction des outils ou procédures que des problèmes posés.

Les outils et moyens (réglementaires, financiers, procéduraux) nécessaires existent mais ne sont pas toujours mobilisés ou appropriés. Ils demandent le plus souvent une adaptation au contexte local : par rapport aux problématiques mises en évidence durant le programme, il s'avère qu'il est souvent possible d'agir dans le cadre des dispositifs et outils existants dans la mesure où une réelle volonté de changement est partagée.

L'optimisation des relations public privé passe par la mise en cohérence des dispositifs de l'intervention publique et les critères d'octroi des aides financières (chapitres gestion forestière dans les Vosges et le Luberon). Notre conviction est qu'une politique visant la contractualisation avec les agents économiques ne saurait se substituer à la nécessaire mise en cohérence et adaptation des dispositifs d'intervention publique.

Préconisations pour les Parcs naturels régionaux

La fiscalité et l'action des élus locaux

Sans nier l'intérêt de poursuivre la réflexion sur la réforme de mécanismes fiscaux relatifs au foncier non bâti ou à la dotation des communes la méthode testée dans ce nous semble susceptible de produire des résultats intéressants pour des actions en faveur de la gestion environnementale de l'espace et la mise en place d'actions d'intérêt collectif. Pour que des actions ou des problématiques innovantes puissent être perçues d'intérêt public elles doivent s'appuyer sur des dispositifs qui relèvent en partie de mécanismes et de décisions locales. Nous avons montré, avec des élus locaux dans les Ballons des Vosges que des possibilités, à ce niveau, existent. Ces outils et moyens à l'usage des acteurs locaux sont susceptibles de relayer les dispositifs nationaux ou supra nationaux tels que Natura 2000, la politique de l'eau, de maîtrise des usages du foncier, la politique d'aménagements collectifs.

Les outils à mobiliser

Nous distinguerons deux types d'outils à mobiliser dans une perspective de gestion durable : les outils de connaissance et les outils d'intervention publique (réglementaires, financiers, techniques).

Concernant les outils de connaissance, l'approche territoriale est nécessaire pour mettre en relation les véritables enjeux et la contribution des systèmes de production à la durabilité des territoires. Les catalogues de stations forestières, typologies de systèmes de production etc. s'avèrent d'un intérêt incontestable mais il s'agit de les resituer dans une perspective territorialisée. Les outils de connaissance stratégique comme l'audit patrimonial s'avèrent particulièrement intéressants, en amont des projets, pour une appropriation par les acteurs locaux des grands enjeux territoriaux.

Parmi le panel des outils d'intervention publique existants, il est possible de trouver des moyens pour des projets visant la durabilité du territoire. Ce qui importe avant tout c'est leur articulation et leur adaptation aux problématiques locales et surtout de les inscrire dans une stratégie préalablement définie avec les acteurs. C'est là probablement que le travail d'animation des Parcs naturels régionaux peut s'avérer particulièrement efficace : dans cette capacité à mettre en évidence des enjeux collectifs et à imaginer des stratégies globales. Il reste que la difficulté est de raisonner avant tout en terme d'objectifs et non en fonction des outils. Ces derniers n'étant que les moyens mobilisés au service d'une stratégie d'action. De ce point de vue, l'implication des acteurs locaux dans les projets peut présenter le risque de réduire les projets à leur dimension procédurale. Il appartient aux parcs de veiller à conserver un certain recul vis-à-vis de ces outils et de conserver une liberté dans la mobilisation et l'adaptation des outils existants ou pour d'éventuelles initiatives novatrices. Conserver cette capacité et cette autonomie est-il compatible avec une certaine « institutionnalisation » des Parcs naturels régionaux qui accompagne leur phase de maturité ?

L'approche contractuelle

l'évolution qui se dessine et qui tend au « tout contractuel » ne laisse pas de poser questions. Les parcs, après avoir été acteurs d'innovation en s'engageant dans cette voie, doivent désormais s'interroger sur l'efficacité d'une politique qui tend à substituer le contrat aux autres moyens de l'intervention publique. L'expérimentation menée ici nous rend dubitatif quant à la pertinence de la contractualisation avec les agents économiques individuels pour orienter la gestion territoriale vers plus de durabilité. Si elle s'avère pertinente pour des actions ponctuelles, ou à caractère démonstratif, elle ne doit pas tendre à réduire l'importance des autres formes d'intervention comme l'animation et la sensibilisation, l'édiction de normes collectives, la politique d'aménagement du territoire.



C'est en expérimentant que les Parcs naturels régionaux trouvent des solutions pour répondre aux enjeux de leur territoire. Cette collection « Expérimenter pour agir » livre, à partir d'approches concrètes, une démarche, des méthodes, des savoir-faire et des exemples qui sont autant de pistes pour agir.

Elle est déclinée en sept séries :

- Aménagement du territoire, planification, évaluation
- Développement économique, tourisme, gestion de la marque
- Vie des territoires
- Gestion des espaces naturels, agricoles et forestiers
- Europe et international
- Ressources humaines
- Communication

Titres parus dans la série

"gestion des espaces naturels, agricoles et forestiers":

- paysages de zones humides
- paysages de bocage
- paroles de paysage
- chemin de l'eau

Coordination, rédaction

Dominique Salvi,
Fédération des Parcs naturels régionaux de France

*

Contributions, animation

Joëlle Rimbart,
Parc naturel régional des Marais du Cotentin et du Bessin
Fabien Dupont, Claude Michel, Frédéric Maillot,
Parc naturel régional des Ballons des Vosges
Hervé Magnin, Gilles Brière,
Parc naturel régional du Luberon

*

Composition et réalisation graphique

G. comme Graphique

*

Création photographique

couverture : Dominique Pallier

*

Directeur de la publication

Jean-Luc Sadorge

n°1.S.S.N. en cours

n°8 Avril 2000

Fédération des Parcs naturels régionaux de France

4, rue de Stockholm 75 008 Paris

Téléphone : 01 44 90 86 20

Télécopie : 01 45 22 70 78

e-mail : info@parcs-naturels-regionaux.tm.fr

www.parcs-naturels-regionaux.tm.fr



avec le soutien financier



MINISTÈRE DE
L'AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE
ET DE L'ENVIRONNEMENT