

CONSEIL GENERAL DE SEINE-ET-MARNE

Séance du 30 Janvier 2009

Commission n° 1 Aménagement Durable du Territoire et Environnement

Commission n° 7 Finances

DIRECTION DE L'EAU ET DE L'ENVIRONNEMENT

RAPPORT DU PRÉSIDENT DU CONSEIL GÉNÉRAL N° 1/03

OBJET : Développement d'une nouvelle politique pour les Espaces Naturels Sensibles (ENS) de Seine-et-Marne.

Tous cantons.

RÉSUMÉ : Un bilan de la politique des Espaces Naturels Sensibles a été présenté au Conseil Général lors de sa séance du 29 juin 2007. L'analyse des résultats de dix-sept années de mise en œuvre de la politique départementale relative aux espaces naturels sensibles a mis en évidence la dynamique des actions engagées. Quinze sites sont régulièrement fréquentés par le public, et trois sont actuellement en cours d'aménagement. Néanmoins, il reste des marges de progression importantes, notamment dans le domaine des priorités d'acquisition et d'aménagement, de l'animation des sites, de la lisibilité de l'action départementale, de l'évaluation écologique... Une mise à niveau de cette politique s'avère donc nécessaire, en engageant le Département dans de nouvelles stratégies destinées à mieux répondre aux attentes des Seine-et-Marnais et aux enjeux environnementaux de notre territoire.

INTRODUCTION

La loi du 18 juillet 1985 a donné la possibilité aux Départements d'exercer une compétence volontaire pour « la préservation de la qualité des sites, paysages et milieux naturels » situés sur leur territoire. En Seine-et-Marne, la politique relative aux Espaces Naturels Sensibles est mise en œuvre depuis 1991. Quatre critères d'intervention, les Forêts, les Vallées, les Zones Naturelles d'Intérêt Ecologique, Floristique et Faunistique, la Ceinture verte régionale, ont guidé les actions départementales. Cela se traduit à ce jour, pour le public seine-et-marnais et plus largement les Franciliens, par la possibilité d'être accueillis dans quinze sites répartis sur tout le territoire, dans lesquels la nature est protégée et mise en valeur. D'ici deux ans, le nombre de ces sites sera porté à vingt.

En dix-sept années, notre territoire a considérablement évolué, l'urbanisation gagnant peu à peu sur les espaces agricoles et naturels. Sans occulter la dynamique des démarches engagées jusqu'à ce jour, en particulier l'ouverture de dix ENS en quatre ans et un rééquilibrage Nord/Sud, il convient cependant de noter une insuffisance de la lisibilité des actions du Département, un effet de ciseaux entre dépenses et recettes à terme, et le manque d'une stratégie qui pourrait prendre en compte notamment les premiers résultats du travail engagé sur la biodiversité. Les critères d'intervention définis en 1991 ne sont plus adaptés alors que notre action est particulièrement nécessaire sur les sites les plus fragiles. Aussi, je vous propose dans ce rapport, de dresser et d'analyser les résultats acquis

jusqu'à présent, et de fixer les axes stratégiques d'une nouvelle politique développant une approche plus qualitative, contribuant à limiter l'érosion de la biodiversité, tout en donnant une dimension sociale et pédagogique aux ENS pour les Seine-et-Marnais. L'objectif est de permettre d'adapter nos actions à notre territoire actuel, et d'anticiper les changements qu'il va subir dans les prochaines années, en particulier vis à vis de l'évolution climatique de notre région.

1) Le bilan de la politique des espaces naturels sensibles menée de 1991 à 2007 montre la nécessité de la réorienter, pour limiter l'Érosion de la biodiversité, choisir les priorités en terme d'acquisition et d'aménagement et améliorer l'accès aux ENS pour les Seine-et-Marnais.

a) Quelques données générales sur les espaces naturels sensibles

Les espaces naturels sensibles sont créés soit par la mise en place de périmètres de préemption, soit par des acquisitions foncières amiables réalisées en dehors de ces périmètres. Ce droit de préemption revient de fait au Département mais celui-ci a la possibilité de le déléguer à un autre maître d'ouvrage : l'Etat, la Région Ile-de-France, un EPCI ou une commune.

Aujourd'hui, un peu plus de 5 000 ha sont classés en espaces naturels sensibles, ce qui représente un peu moins de 1% de notre territoire :

- 2 882 ha sont des espaces naturels sensibles départementaux,
- 1 480 ha sont des espaces naturels sensibles régionaux,
- 640 ha sont des espaces naturels sensibles communaux ou intercommunaux,
- 95 ha sont des espaces naturels sensibles de l'Etat.

Le Département est propriétaire de 1 417 ha. Les aménagements réalisés sur 15 espaces naturels sensibles départementaux couvrent 630 ha pouvant accueillir du public. Deux nouveaux sites sont ouverts en moyenne par an depuis 2004.

Six espaces font aujourd'hui l'objet d'animations réalisées en partenariat avec des associations locales. Chaque année, 2500 à 3500 participants sont recensés pour 160 animations, ce qui est d'une part extrêmement faible rapporté à chaque espace et, d'autre part, concentré dans le Sud du Département.

L'entretien de l'ensemble des sites, ouverts ou non au public, est réalisé soit en régie, soit par des entreprises, l'objectif étant de garantir l'accueil du public, sa sécurité, la pérennité et la valeur écologique de ces espaces.

Des subventions au titre des espaces naturels sensibles sont accordées :

- aux Communes ou EPCI pour l'acquisition, l'aménagement et la gestion dans et en dehors des périmètres de préemption,
- à la Région, l'ONF et les Communes pour l'entretien des espaces boisés,
- aux autres acteurs associatifs, scientifiques...pour la réalisation de l'atlas de la biodiversité, les animations dans les ENS...

Pour l'ensemble de ces actions, y compris les salaires des 21 agents départementaux chargés de mettre en œuvre cette politique, le Département dispose des recettes issues de la Taxe Départementale des Espaces Naturels Sensibles (TDENS), qui est fixée depuis 2000, à 1% de la valeur de son assiette de calcul.

b) Analyse du bilan de la politiques ENS menée de 1991 à 2007

L'analyse de cette politique qui s'appuie sur un bilan financier et prospectif ainsi que sur une étude relative aux animations proposées dans les ENS, réalisés en 2007, a été présenté aux Commissions techniques et des finances de la séance du 29 juin 2007. Elle aboutit aux constats suivants :

Les périmètres sont disséminés et morcelés en de nombreuses parcelles cadastrales

Le nombre d'hectares classés et acquis au titre des ENS permet une protection du patrimoine local, mais la dissémination des périmètres et le morcellement cadastral des sites ralentit les acquisitions, qui se font au gré des ventes. Ainsi, le risque de ne plus avoir de nouveaux sites à proposer au public d'ici 2014 est avéré. En effet, il ne reste que dix sites ENS, dont le Département est propriétaire, pouvant donc être aménagés dans les prochaines années : sept issus de transaction amiable et trois acquis partiellement dans les périmètres de préemption. Au rythme actuel des aménagements, ces dix sites seront ouverts au public d'ici cinq ans.

En dehors de ces sites, les petites parcelles, acquises progressivement dans les 30 zones de préemption restantes, sont trop éparpillées pour engager tout aménagement. Elles sont cependant entretenues à minima. Cette dispersion géographique entraîne des coûts de gestion élevés, dus notamment au nombre important de déplacements des moyens humains et matériels.

Les interventions foncières sont ponctuelles et non ciblées

Les interventions foncières ponctuelles et non ciblées n'offrent pas de garanties suffisantes pour un équilibre écologique global du territoire. Il apparaît que nos quatre critères d'intervention actuels (ZNIEFF, Ceinture verte, Bois et Vallée) sont trop généralistes pour orienter pertinemment l'intervention départementale, rendant donc nécessaire leur précision.

L'aménagement des sites doit néanmoins se poursuivre, car, au-delà de leur intérêt de préservation de la nature et donc de leur rôle important pour l'équilibre de notre territoire, ils offrent à la population la possibilité de pratiquer gratuitement des activités culturelles, sportives et ludiques. Ils ont donc un véritable rôle social indispensable dans le contexte économique actuel particulièrement difficile et défavorable aux habitants les plus démunis. Plus le nombre de sites ouverts au public sera important, plus leur accès sera facile et les choix variés pour les Seine-et-Marnais.

La gestion réalisée sur les ENS répond globalement aux besoins de sécurité liés à l'accueil du public. En revanche, ses effets sur la qualité écologique des sites ne sont pas mesurés faute de plan de gestion liés à un manque de moyens. Le suivi écologique des sites et la mise en œuvre de l'évaluation de la gestion sont pourtant indispensables à cette politique. Ainsi, en définissant et renseignant les indicateurs ciblés sur les mesures des effets et des impacts des actions de gestion réalisées, il devient possible d'adapter des interventions à mettre en œuvre afin de les rendre plus efficaces et éventuellement moins coûteuses. Par cette démarche, on entre dans le processus d'amélioration continue, convenant particulièrement bien au domaine de la gestion des espaces naturels, dans la mesure où les résultats attendus s'inscrivent à moyen voire long terme.

L'animation et la valorisation des ENS manquent de vision globale et de maîtrise départementale

Les quelques animations de qualité mises en place en partenariat avec les associations n'ont pas de cohérence pédagogique globale et ne touchent qu'une partie du territoire, essentiellement les ENS situés au sud. Il s'agit pourtant de la voie la plus efficace pour valoriser l'image du Département et porter des messages d'éducation à l'environnement plus larges que le seul domaine de la nature. Il est en effet possible au travers de ces animations de faire connaître les actions du Département en matière de développement durable et de changement climatique.

Le soutien financier apporté par le Département n'est pas assez coordonné

Les moyens importants mobilisés depuis 17 ans, près de 19 millions d'euros, pour soutenir les actions menées par les autres maîtres d'ouvrage intervenant dans le domaine de la nature ne contribuent que partiellement à renforcer l'équilibre écologique global du territoire.

En effet, ce soutien :

- ne se base pas sur les exigences que le Département s'impose pour ses propres sites,
- ne tient pas compte du devenir des sites sur le long terme, l'aide étant ponctuelle.

De plus, il n'existe pas d'outil de suivi de l'efficacité des actions menées permettant leur évaluation.

Enfin les sites subventionnés par les recettes issues de la TDENS sont de nature très différente, allant du parc périurbain très paysager de plusieurs hectares jusque la simple mare de village réhabilitée. La lisibilité de l'outil ENS s'en trouve très affaiblie.

L'équilibre dépenses/recettes n'est plus garanti

La mise en œuvre de la politique ENS peut être qualifiée de dynamique. Pour autant, les recettes issues de la TDENS, qui dépendent uniquement du volume de constructions neuves dans le département, sans garantie à long terme, ont connu une baisse entraînant un effet de ciseau à partir de 2005. Depuis cette date, les recettes sont inférieures aux dépenses. A titre d'exemple, en 2007 le montant des recettes s'est élevé à 4,9 millions d'euro, alors que le niveau des dépenses a atteint 7,4 millions d'euro. La politique ne se poursuit à un bon niveau que grâce à l'excédent, constaté mais non budgété, accumulé de 1991 à 2004. Réalisé en juin 2007, le bilan prospectif indique que l'ensemble du budget cumulé jusqu'en 2006 ne suffirait qu'à finaliser les actions engagées jusqu'à cette date.

En conclusion, ce bilan montre que cette politique a permis de préserver et de valoriser une partie importante du territoire si l'on prend en compte, non seulement les sites classés ENS mais aussi les espaces aménagés et gérés grâce aux subventions financées par les recettes issues de la TDENS. Un véritable service social est rendu à la population notamment en matière de loisirs gratuits. Mais la mise en valeur de ces deux domaines passe par l'amélioration de nos pratiques et nos actions. Pour cela, je vous propose une nouvelle stratégie, plus qualitative, répondant mieux aux enjeux de préservation et de pédagogie, pour insuffler un second souffle à cette politique.

2) Sept axes stratégiques recentrent les actions du Conseil général en matière de création, d'acquisition et d'aides relatives aux ENS, et développent les animations pour une meilleure valorisation auprès du public.

La politique relative aux espaces naturels sensibles est un axe majeur du développement durable. Ces espaces ont un impact positif direct sur le domaine social et écologique, mais ils participent aussi au développement économique du territoire, notamment par leur intérêt touristique qui vient souvent s'ajouter à celui du patrimoine bâti et culturel, constituant ainsi une offre de découverte globale intégrant le tourisme nature.

En juste adéquation avec l'action n° 24 "Vers la constitution d'un réseau " Nature " pour préserver la biodiversité" de l'agenda 21 départemental, sept axes stratégiques relatifs au rôle social et écologique des ENS ont été identifiés. Ils formeront « l'armature » de cette nouvelle politique et se déclineront en un programme d'actions que je vous propose d'organiser de la façon suivante.

a) Pour le patrimoine foncier et écologique du Département

Axe stratégique n° 1 : Planifier la création des ENS

La déclinaison directe de cet axe réside dans l'élaboration d'un Schéma Départemental des ENS présentant une cartographie et un ordre de priorité des sites à protéger en se basant notamment sur les résultats de l'Atlas Dynamique de la Biodiversité en cours de réalisation, et la volonté de développer des continuités biologiques sur notre territoire. Ce schéma intégrera de nouveaux critères, plus précis que ceux existant aujourd'hui, pour juger de la pertinence de créer un périmètre ENS ou d'acquies un site d'un seul tenant. Il sera élaboré au cours de l'année 2009, en vue d'une présentation devant notre Assemblée au début de l'année 2010.

Axe stratégique n° 2 : Prioriser et cibler les actions d'acquisition et d'aménagement de sites départementaux

Il s'agira de concentrer nos moyens d'action en faisant appel à un prestataire foncier, afin de pouvoir acquies rapidement des sites en entier. Ainsi les achats de terrains ne seraient plus disséminés dans tous les périmètres, mais concentrés dans ceux identifiés comme prioritaires. De façon ultime, l'expropriation pourra être utilisée pour finir l'acquisition globale d'un site où il ne resterait que quelques parcelles non mises en vente.

L'aménagement des ENS départementaux se poursuivra selon les orientations et l'ordre de priorité définis dans le Schéma Départemental des ENS, notamment les plus fragiles, comme les zones humides.

Axe stratégique n° 3 : Améliorer et évaluer la valeur écologique des ENS départementaux

L'amélioration de la valeur écologique des ENS départementaux est directement dépendante des actions de gestion mises en œuvre. Un plan de gestion sera défini pour chacun des ENS. Afin de pouvoir juger de la pertinence de ces plans, la valeur écologique de chaque site sera évaluée grâce à la mise en place d'un suivi régulier en définissant des indicateurs de biodiversité caractérisant le niveau de qualité du site.

Axe stratégique n° 4 : Affirmer le rôle du monde scientifique aux côtés du Département

Les indicateurs visés supra sont définis dans le cadre de l'élaboration de l'Atlas de la Biodiversité. Il est indispensable de poursuivre notre partenariat scientifique (Centre National de la Recherche Scientifique, Muséum National d'Histoire Naturelle...), support de notre connaissance du vivant. Il permettra également de disposer des connaissances nouvelles liées à la biodiversité comme par exemple l'adaptation des espèces aux changements climatiques. Ces problématiques sont actuellement étudiées par le centre de recherche de "Foljuif" (CNRS et École Normale Supérieure), situé à proximité de Nemours, qui modélise dans des dispositifs appelés "Ecotrons" ces changements environnementaux et leurs impacts sur les écosystèmes. Il existe donc au sein même de notre territoire de nouveaux partenariats à mettre en œuvre, pour compléter notre réflexion et orienter les actions à réaliser dans nos différentes politiques publiques relatives non seulement à la biodiversité, mais aussi au climat, à l'aménagement du territoire...

b) Pour la valorisation pédagogique

Axe stratégique n° 5 : Valoriser auprès des Seine-et-Marnais l'action sociale et pédagogique du Département sur les ENS

Le développement de l'animation dans les ENS, avec une coordination exercée au niveau départemental, en mobilisant les acteurs locaux, en particulier les associations disposant des connaissances et de l'expérience nécessaire, donnera toute sa dimension au rôle social des ENS. Les programmes et les supports d'animations seront portés à la connaissance du public via le site Internet du Département et Seine-et-Marne magazine. Un plan de communication regroupera l'ensemble de ces actions. L'implication du Département sera ainsi mieux connue et valorisée. Cette nouvelle action justifie la création d'un service dédié car elle n'existe pratiquement pas aujourd'hui et ne peut donc être mise en place sans moyen.

c) Pour le soutien financier

Axe stratégique n° 6 : Appliquer le niveau d'exigences départemental sur l'ensemble des sites financés grâce à la TDENS

Les collectivités et partenaires, bénéficiant des aides de la recette issue de la Taxe Départementale des Espaces Naturels Sensibles (TDENS), seront appelés à mettre en œuvre le même niveau d'exigences pour la gestion de leurs sites que celui en vigueur dans nos espaces naturels sensibles départementaux. Un label « ENS » pourrait être créé. La qualité écologique de ces sites devra être évaluée au même titre que l'évaluation réalisée dans les ENS départementaux. Les parcs urbains ne répondant pas à ces exigences ne seront plus financés par les recettes issues de la TDENS. En revanche, ils resteront éligibles au titre des politiques contractuelles du Département.

Axe stratégique n° 7 : Redéfinir les aides en fonction du niveau d'exigences départemental

Le niveau d'exigences, similaire à celui mis en œuvre sur les ENS départementaux, s'appliquera pour les acquisitions, les aménagements et la gestion des sites subventionnés grâce aux recettes issues de la TDENS. Ils pourront ainsi pleinement contribuer aux continuités biologiques définies dans le Schéma Départemental des ENS. L'action n° 42 de l'agenda 21 sera mise en œuvre, en définissant des éco-conditions garantissant ce niveau d'exigences et permettant d'instruire les demandes de subvention.

CONCLUSION

La nouvelle stratégie de la politique ENS proposée, vise à engager une dimension qualitative accrue et volontariste, plutôt que quantitative et au fil de l'eau, en vue de répondre à l'objectif commun à tout niveau de réduction de l'érosion de la biodiversité sur le territoire, tout en donnant une dimension sociale et pédagogique aux ENS. Afin de pouvoir la rendre opérationnelle dès l'année 2009, je vous propose d'approuver les sept axes stratégiques développés précédemment. Les propositions d'actions, comme la définition des nouveaux critères de création des périmètres ENS, la mise en place des aides éco-conditionnées feront l'objet de délibérations que je vous proposerai d'examiner lors de prochaines séances de notre Assemblée.

Je vous remercie d'examiner l'ensemble de ces propositions et si vous en êtes d'accord, d'adopter les projets de délibération joints au présent rapport.

Le Président du Conseil général,

Vincent ÉBLÉ

Dossier n° 1/03 des rapports soumis à la commission
Aménagement Durable du Territoire et Environnement

Rapporteurs : M. DEY
Commission n° 1 - Aménagement Durable du Territoire et Environnement

M. CALVET
Commission n° 7 - Finances

Séance du 30 Janvier 2009

OBJET : Développement d'une nouvelle politique pour les espaces naturels sensibles (ENS) de
Seine-et-Marne.

LE CONSEIL GÉNÉRAL DE SEINE-ET-MARNE,

Vu le rapport du Président du Conseil général,

Vu l'avis de la Commission n° 1, Aménagement Durable du Territoire et Environnement,

Vu l'avis de la Commission n° 7, Finances.

DECIDE

Article 1 : de rapporter les délibérations cadre n° 6/06 du 27 avril 1990 et n° 6/09 du
13 décembre 1991 relatives à la mise en œuvre de la politique en faveur des espaces naturels
sensibles.

Article 2 : d'adopter les sept nouveaux axes stratégiques recentrant les actions du
Département en matière de création, d'acquisition et d'aides relatives aux Espaces Naturels Sensibles,
et développant les animations de ces espaces pour une meilleure valorisation auprès du public, tels
que repris en annexe de la présente délibération.

LE PRÉSIDENT,

V. ÉBLÉ

Annexe

Les Sept axes stratégiques du Département.
(ces axes stratégiques recentrent les actions du Département en matière de création,
d'acquisition et d'aides relatives aux ENS, et développent les animations pour une meilleure
valorisation auprès du public)

- **Axe stratégique n° 1**: Planifier la création des Espaces Naturels Sensibles
- **Axe stratégique n° 2**: Prioriser et cibler les actions d'acquisition foncière et d'aménagement de sites départementaux
- **Axe stratégique n° 3** : Améliorer et évaluer la valeur écologique des ENS départementaux
- **Axe stratégique n° 4** : Affirmer le rôle du monde scientifique aux côtés du Département
- **Axe stratégique n° 5** : Valoriser auprès des Seine-et-Marnais l'action sociale et pédagogique du Département sur les ENS
- **Axe stratégique n° 6** : Appliquer le niveau d'exigences départemental sur l'ensemble des sites financés grâce à la TDENS
- **Axe stratégique n° 7** : Redéfinir les aides en fonction du niveau d'exigences départemental

