



HAL
open science

L'approche contractuelle de l'accueil du public en forêt privée : comment définir la compensation pour services rendus

Mbolatiana Rambonilaza, Juliette Gadaud, Jeffrey Dehez

► To cite this version:

Mbolatiana Rambonilaza, Juliette Gadaud, Jeffrey Dehez. L'approche contractuelle de l'accueil du public en forêt privée : comment définir la compensation pour services rendus. *Revue forestière française*, 2008, 60 (1), pp.61-73. 10.4267/2042/17245 . hal-03449829

HAL Id: hal-03449829

<https://hal.science/hal-03449829>

Submitted on 25 Nov 2021

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

L'APPROCHE CONTRACTUELLE DE L'ACCUEIL DU PUBLIC EN FORÊT PRIVÉE : COMMENT DÉFINIR LA COMPENSATION POUR SERVICES RENDUS

MBOLATIANA RAMBONILAZA - JULIETTE GADAUD - JEOFFREY DEHEZ

En France, les textes de lois se sont succédé pour garantir l'offre récréative en forêt. Cette démarche semble aller dans le sens de la demande sociale puisque la forêt reste, aujourd'hui encore, une destination de loisirs privilégiée des Français (Peyron *et al.*, 2002 ; Dobré *et al.*, 2005). La France n'est évidemment pas seule concernée par ce phénomène qui s'exprimerait, à des degrés divers, chez la plupart des pays européens (Janse et Ottitsch, 2005).

L'organisation de l'accueil du public en forêt privée n'est pas apparue avec la loi d'orientation de 2001. En effet, depuis la loi n° 75-602 du 10 juillet 1975, un ensemble de conventions d'ouverture, engagées notamment par les départements, a vu le jour. Il s'agit essentiellement de conventions de passage dans le cadre de la mise en place des plans départementaux d'itinéraires pédestres et de randonnées (PDIPR). Ces conventions organisent ici une mission de service public fournie et assurée par les collectivités locales. Elles encadrent une mise à disposition de tout ou partie de la propriété forestière pour les promenades et les randonnées. En l'absence de rémunération accordée au propriétaire, la signature de la convention se traduit comme louage gratuit d'usage au profit de la collectivité (Le Louarn, 2004).

La loi d'orientation sur la forêt vient apporter une grande modification dans l'organisation de cet accueil du public en forêt privée en stipulant (dans l'article L.1 du Code forestier) que la politique forestière « *privilégie les mesures incitatives et contractuelles, notamment par la mise en place de justes contreparties pour les services rendus par la forêt et les forestiers en assurant les fonctions environnementales et sociales lorsque cela conduit à des contraintes ou à des surcoûts d'investissement et de gestion* ». L'accueil du public faisant partie intégrante des fonctions sociales de la forêt, cette approche contractuelle des services fournis par la forêt concerne à juste titre celui-ci. Si l'article 4 de la même loi⁽¹⁾ dédié plus spécifiquement à l'accueil du public explicite en détail les prérogatives des collectivités locales, il reste très flou sur la nature

(1) Article 130-5 du Code de l'urbanisme (loi n° 75-602 du 10 juillet 1975 qui a été reprise et modifiée par la loi n° 2001-602 du 9 juillet 2001 art. 4 II 2°, 3°, 4°, *Journal officiel* du 11 juillet 2001) : Les collectivités territoriales ou leurs groupements peuvent passer avec les propriétaires de bois, parcs et espaces naturels des conventions tendant à l'ouverture au public de ces bois, parcs et espaces naturels. Dans le cas où les bois, parcs et espaces naturels seraient situés dans des territoires excédant les limites territoriales de la collectivité contractante ou du groupement, le projet est soumis pour avis à la ou aux collectivités intéressées ou à leur groupement. Cet avis est réputé favorable si un refus n'est pas intervenu dans un délai de trois mois. Dans ce cadre, ces collectivités peuvent prendre en charge tout ou partie du financement des dépenses d'aménagement, d'entretien, de réparation et des coûts d'assurances nécessités par l'ouverture au public de ces espaces. Les conventions peuvent également prévoir le versement au propriétaire d'une rémunération pour service rendu.

Les collectivités territoriales et leurs groupements peuvent passer, dans les mêmes conditions, des conventions pour l'exercice des sports de nature, notamment en application du titre III de la loi n° 84-610 du 16 juillet 1984 relative à l'organisation et à la promotion des activités physiques et sportives...

de l'action demandée aux propriétaires et la destination des rémunérations ainsi attribuées. On peut cependant penser que cette nouvelle loi encadre deux orientations complètement distinctes. Elle veut inciter les propriétaires dont les forêts sont déjà largement fréquentées (cas des forêts périurbaines) à organiser cet accueil avec les collectivités locales en passant des conventions d'ouverture. Ici, l'objectif est d'améliorer la qualité du service public et la sécurité des usagers en facilitant la mise en place d'équipements, et la compensation du propriétaire pour les gênes occasionnées par la fréquentation. Elle veut dans ce cadre encourager les propriétaires à coopérer avec les commissions départementales des sites et itinéraires pour l'élaboration et la réalisation des plans départementaux de sites et d'itinéraires (PDSI). Elle ouvre par ailleurs la possibilité de la délégation de la fourniture du service récréatif non marchand aux propriétaires forestiers.

À l'heure actuelle, il est largement partagé que la contractualisation permettra d'améliorer la qualité de l'accueil du public en termes de prestation et de sécurité, et de concilier celui-ci avec les autres fonctions de la forêt : environnementales d'une part, pour limiter la dégradation des milieux naturels et, productives d'autre part, pour tempérer les conflits d'usages. Après six ans d'existence de la loi, peu de conventions ont vu le jour. La démarche de concertation a été suggérée lors de la mise en place des conventions. Toutefois, l'on s'aperçoit que, même dans ce contexte, aussi bien le régulateur public que les représentants des propriétaires forestiers ne disposent pas souvent d'éléments concrets de référence leur permettant de définir les termes de ces conventions, c'est-à-dire la nature des actions spécifiques que l'on va demander à chacune des parties et le mode et le montant de la compensation versée aux propriétaires. Aussi, pour aider les différentes parties, la fédération des Forestiers privés de France a rédigé un modèle de convention qui a servi de base à quelques conventions (Engel et Varlet, 2002).

Nous voudrions alors apporter dans cet article, un certain nombre d'éclairages sur les enjeux économiques rattachés au développement de cette contractualisation de l'accueil du public en forêt privée. Nous nous appuyerons sur l'approche économique des comportements des différentes catégories de propriétaires dans leur gestion forestière pour définir les fondements économiques d'une compensation pour services rendus. Par la suite, les spécificités de la demande récréative et les contraintes supplémentaires que celles-ci entraînent seront analysées pour comprendre les orientations prises par les nouvelles conventions d'ouverture négociées entre certains départements et des groupements de propriétaires privés : celle initiée par le département des Landes et celle initiée par le département de l'Oise.

DE L'ACCUEIL DU PUBLIC EN TANT QUE PRESTATIONS DE SERVICES RÉCRÉATIFS NON MARCHANDS

Les enquêtes sur la pratique forestière (Maresca, 2000 ; Peyron *et al.*, 2002 ; Dobré *et al.*, 2005) nous permettent de recenser les différents usages de la forêt. On peut les classer en quatre catégories : les activités récréatives culturelles et éducatives qui sont la plupart du temps organisées, celles liées à la santé, les activités sportives et les activités de loisirs. Cette dernière catégorie distingue les activités liées aux ressources forestières (chasse, pêche, cueillette) des autres activités sportives et de loisirs d'agrément. Nous nous intéresserons plus spécifiquement à cette dernière catégorie d'activités qui suscite le plus souvent les conflits d'usages et que la nouvelle loi souhaite régler par la promotion d'une solution contractuelle.

Un certain nombre d'activités sportives et de loisirs d'agrément (VTT, sports avec véhicule motorisé, jogging, promenade, randonnée, pique-nique, observation de la faune et de la flore) qui sont d'ailleurs les plus pratiquées, sont généralement accueillies dans les forêts publiques. Elles sont donc d'accès libre et gratuit, et peuvent être considérées comme un service public

garanti notamment par les collectivités locales. Leur pratique en forêt privée est dictée pour l'essentiel par la législation en vigueur. Ainsi, en Allemagne, en Norvège et en Finlande par exemple, la législation forestière autorise l'accès des visiteurs en forêt privée. En revanche, en Hollande comme en France, l'accès en propriété privée est interdit. Cette règle est confirmée par le cadre juridique que ce soit pour le passage sur un terrain ou la pratique d'activités récréatives au sein même de la forêt. Le propriétaire est en droit d'interdire toute intrusion sur son domaine dès lors qu'il le précise. En pratique, si le propriétaire souhaite exclure les individus de sa forêt, il faut qu'il le signale soit par des panneaux d'interdiction d'entrée sur le domaine privé soit en clôturant sa forêt ou en la faisant surveiller. Il s'agit de solutions coûteuses et il n'est pas sûr que ces interdictions seraient respectées (non-respect des panneaux d'interdiction, destruction des clôtures). L'élargissement de l'accueil du public aux forêts privées pour ces activités en tant que fourniture de services récréatifs non marchands soulève ainsi la question de la compatibilité de cet accueil avec les vocations des propriétés forestières et par voie de conséquence de la nécessité d'une rétribution financière pour services rendus. Mais avant d'aborder ces deux aspects, il faut définir l'offre récréative.

DÉFINITION DE L'OFFRE RÉCRÉATIVE

L'approche économique de la pratique récréative en plein air considère celle-ci comme un service produit par l'utilisateur lui-même qui en retire une certaine satisfaction ou de l'expérience. McConnell (1985) la conçoit comme un service produit et consommé par un individu conjointement avec une ressource naturelle. La spécification de la mesure des résultats en matière de gestion récréative pose alors des difficultés. On distingue souvent deux manières de procéder selon que l'on se positionne du côté de la production et donc en termes d'offre ou du côté de la consommation, c'est-à-dire en termes de demande. Les indicateurs d'offre qualifient les caractéristiques des services alors que les indicateurs de demande s'intéressent au bénéfice social des opérations de gestion. Dans le cadre d'une approche en termes de demande, le résultat sera mesuré par le nombre de visites ou la fréquentation. La fonction de production de la fréquentation va ainsi intégrer comme facteurs : les facteurs naturels, humains et matériels (Dehez, 2002). Ce raisonnement suppose bien évidemment que l'on dispose d'une mesure objective et fiable de cette fréquentation. À l'inverse, les approches en termes d'offre, à l'instar de Robinson (1967), considèrent que les loisirs de plein air ne peuvent pas vraiment être offerts, ce qui est offert est l'opportunité de consommer le service. Cette opportunité se présente lorsque sont rassemblés deux facteurs indispensables : les "activités" et le "cadre récréatif". L'offre récréative consiste ainsi à la mise à disposition de ces deux composantes et la gestion sera plutôt guidée par les coûts associés. La combinaison de ces deux composantes comme facteurs de la demande récréative semble être validée par les enquêtes auprès des usagers. À titre d'illustration, l'étude effectuée par le CREDOC en 1999 auprès des usagers des forêts d'Île-de-France met en évidence deux catégories bien distinctes de motifs de leur déplacement en forêt : le décor naturel (le calme, la tranquillité, la beauté de la nature) et la qualité des aménagements. Ces deux éléments correspondent également à l'image que les usagers se font de la forêt idéale : un « *monument de verdure* » et une « *forêt aménagée avec des aires de pique-nique, des espaces pour enfants, des parcours sportifs et des pistes cyclables* » (Maresca, 2000). Les approches en termes de demande ont reçu une attention plus importante. Toutefois, pour réfléchir sur les conditions de l'offre récréative dans les forêts privées, il nous semble plus adéquat de mobiliser plutôt une approche en termes d'offre qui se focalise sur les caractéristiques des prestations demandées aux propriétaires.

Deux principales composantes viennent ainsi circonscrire l'offre récréative : le cadre naturel et les aménagements et les équipements. Si l'on veut disposer d'un cadre conceptuel pour la défini-

tion du montant des compensations à accorder aux propriétaires forestiers pour services rendus, il faut alors regarder les conditions de fourniture de ces différentes composantes du service récréatif dans une forêt privée.

Sur un espace à caractère multifonctionnel tel que la forêt, la production de services récréatifs peut avoir un impact notamment sur la production de bois. On se place alors dans le cadre de productions jointes car les objectifs en matière récréative affectent les décisions en matière de production de bois. Il faut néanmoins distinguer la nature de la relation entre la production de bois et le maintien et l'entretien du décor naturel, de celle impliquée par la mise en place d'équipements et d'aménagements. La section suivante porte sur l'explicitation de ces deux types de relations pour avancer la notion de "consentement à recevoir" comme référence pour définir la compensation financière pour services rendus.

LES CONDITIONS DE L'OFFRE RÉCRÉATIVE EN FORÊT PRIVÉE

L'offre récréative en tant que production jointe de la production forestière

- *La fourniture du décor naturel à travers la production des autres services non marchands*

L'analyse économique des comportements des propriétaires forestiers distingue d'emblée les propriétaires exploitants des propriétaires non-exploitants. On associe souvent à la catégorie des propriétaires exploitants, les propriétaires dont la première motivation à la détention d'une propriété forestière est une motivation économique car celle-ci leur procure une part non négligeable de revenu. La principale difficulté réside alors pour cette première catégorie de propriétaires privés dans la gestion optimale de la production de bois. L'exploitation d'une forêt devrait tenir compte à la fois de la valeur du bois, de l'entretien du peuplement et de l'effort de régénération. Le modèle de base qui décrit le processus de décision d'un exploitant s'intéresse à la détermination par celui-ci de l'âge de la récolte. Ce modèle permet par la maximisation de la valeur actualisée nette des revenus issus de la vente future des bois de calculer le moment opportun de la récolte (la rotation de la coupe) dans le cas d'une gestion à perpétuité et en supposant que les prix, les coûts, les taux d'intérêt et la productivité soient connus et inchangés. Cependant, ce modèle tient uniquement compte de la valeur du bois d'œuvre et ne reflète pas la valeur des services fournis directement par le bois sur pied. Pour intégrer cet aspect, Hartman (1976) propose une généralisation du modèle en intégrant la valeur de ces services en l'associant à l'âge du stock de bois sur pied. L'âge optimal de la récolte dépendra des bénéfices totaux des autres services sur une période d'exploitation, relativement aux revenus nets retirés de la vente de bois d'œuvre. Or, si la valeur des services non marchands est élevée et croissante avec l'âge du bois sur pied, il peut être préférable de ne jamais couper les arbres ou du moins de repousser l'échéance de ladite coupe. L'intégration des autres services dans l'exploitation sylvicole modifie ainsi *de facto* les modalités de gestion de la forêt. Les modèles basés sur le choix de l'âge de la récolte ne permettent pas cependant de rendre compte d'une gestion multiusages de la forêt (Bowes et Krutilla, 1989).

Newman et Wear (1993) proposent un modèle alternatif en raisonnant en termes de profit restreint. Le propriétaire forestier veut maximiser son profit qui est la somme des revenus issus de la vente de bois déduite du montant des coûts de production. La fonction de production fait intervenir comme produit le volume de bois et comme facteurs de production la superficie forestière, les arbres sur pied qui mesurent le capital forestier accumulé, les coûts en main-d'œuvre et en matériels et machines nécessaires à la plantation et à l'entretien des peuplements. La prise en compte des autres usages de la forêt dans le processus de décision du propriétaire s'effectuera à travers

l'évolution des valeurs accordées (valeurs implicites) aux arbres sur pied et de la superficie forestière par le propriétaire. Newman et Wear ont ainsi pu mettre en évidence une différence très nette entre ces valeurs implicites estimées pour les propriétaires exploitants et les propriétaires non-exploitants. Ils constatent que les propriétaires non-exploitants évaluent le stock de bois 1,5 fois plus cher que les exploitants. Quant à la superficie forestière, le propriétaire non-exploitant l'évalue à un prix 3,6 fois plus élevé que l'exploitant. Cette différence d'évaluation est d'autant plus importante qu'elle affecte par ailleurs les décisions de production à long terme et permet d'expliquer en partie les différences de décision de production entre propriétaires exploitants et non-exploitants dans un contexte de maximisation des revenus de production de bois.

Avec l'évolution du contexte forestier, la maximisation du revenu issu de la vente de bois constitue de moins en moins l'unique motivation à la détention d'une exploitation forestière pour les propriétaires non-exploitants. Celle-ci peut être motivée par d'autres intérêts. Pour décrire de manière spécifique le mode de gestion forestière développée par un propriétaire non-exploitant qui fait face cette fois-ci à un double objectif, le revenu issu de la vente de bois et la valeur privée des services non marchands (les autres usages privés de la forêt), Pattanayak *et al.* (2002) proposent une formulation de ce double objectif en termes de maximisation de l'utilité retirée à la fois du revenu issu de la vente de bois et de la consommation directe de ces services. Lorsque les objectifs sont plus nombreux, Pukkala *et al.* (2003) proposent de raisonner en termes de valeur pondérée des utilités associées à ces différents objectifs : le revenu de la vente de bois, la sécurité économique par la diversification des actifs, la valeur attachée à la nature, la valeur du cadre récréatif, etc. L'offre de bois du propriétaire non-exploitant ne dépend plus uniquement de variables économiques ou du contexte du marché, mais également de ses propres usages de la forêt.

Dans les pays du Nord, du fait même d'une proportion élevée de propriétaires non-exploitants dans la population totale des forestiers, les politiques publiques se sont tournées vers eux pour la mise en place d'un certain nombre de programmes environnementaux tels la préservation de la biodiversité, ou le développement d'activités récréatives marchandes (Mantau *et al.*, 2001). En France, seulement 4 000 propriétaires se déclarent exploitants à titre principal et 42 000 à titre secondaire, cela représente un peu plus de 200 000 hectares pour les premiers et 450 000 hectares pour les seconds. Par ailleurs, près de 60 % de propriétaires forestiers possèdent moins d'un hectare. Nous pouvons en déduire que beaucoup de personnes sont propriétaires de quelques ares de forêt et ne peuvent donc pas dépendre sur le plan économique des revenus forestiers. Nous classons alors dans la catégorie de propriétaires privés non-exploitants toute personne physique ou morale qui possède une forêt mais qui n'en retire pas un revenu permanent. Cela représente environ 98 % des propriétaires privés en France (Buttoud, 2003). Toutefois, cibler seulement les propriétaires non-exploitants peut s'avérer inefficace en l'absence d'une cartographie complète des fréquentations actuelles et futures des forêts privées. Cependant, au regard de la forte représentativité de cette catégorie de propriétaires dans la population totale des propriétaires forestiers et en s'appuyant sur l'évolution des motivations à l'acquisition d'une propriété forestière ces dernières années, l'approche contractuelle de l'offre récréative peut viser en premier lieu cette deuxième catégorie de propriétaires. On verra alors plus loin comment raisonner la compensation pour services rendus pour cette catégorie de propriétaires.

- *Les équipements et aménagements*

Les modèles de décision présentés ci-dessus ne nous permettent pas d'analyser les décisions du propriétaire en matière d'équipements et d'aménagements. Ils ne concernent pas directement la production de fréquentation. Or, les équipements et les aménagements visent une certaine capacité d'accueil. Nous nous plaçons donc dans un autre type de productions jointes, la produc-

tion de bois et la fréquentation elle-même. Dans le paragraphe précédent, lorsque l'on s'intéressait au décor naturel, production de bois et production des autres services non marchands relèvent d'un même processus de production, l'ensemble des facteurs de production est impliqué. En revanche, pour la relation entre production de bois et production de la fréquentation en relation avec les équipements, quelques facteurs spécifiques sont concernés. Nous pouvons penser directement à la superficie forestière qui sera par exemple dédiée à l'accueil de certaines infrastructures (parking, zones d'accueil). Leur mise en place entre directement en concurrence avec la superficie dédiée à la production de bois. La superficie forestière est ici un facteur de production en quantité limitée, cette caractéristique imposera une relation négative entre fréquentation et production de bois. En revanche, lorsqu'une desserte est utilisée autant pour l'exploitation que pour les promeneurs, cette complémentarité peut favoriser l'exploitation économique de la forêt (Bowes et Krutilla, 1989). Toutefois, au-delà d'un certain degré d'exploitation forestière, on imagine facilement que des limites à la complémentarité ou à la substitution entre production forestière et accueil du public existent. Sur une parcelle pour laquelle la productivité forestière est faible, la fréquentation nuira sans doute peu et, à l'inverse, les zones à forte productivité seront fortement gênées par quelques visites éparses (Tomkins, 1990). La variabilité spatiale de la relation entre production forestière et fréquentation se trouve ainsi au cœur même de la gestion des activités récréatives dans les forêts privées. Dans les forêts publiques, on a pu observer que les zones dédiées à la fréquentation du public sont les moins productives. Peut-on transposer un tel raisonnement dans le cadre des forêts privées ?

La difficulté de traiter la spatialisation des enjeux environnementaux dans le cadre d'une approche contractuelle a été déjà mise en évidence dans le contexte agricole. On pourrait cependant faire l'hypothèse que le montant des pertes de revenu du bois induites par l'accueil du public sera plus faible dans les forêts moins productives. Leurs propriétaires seront donc plus enclins à adhérer à une convention d'ouverture. Cependant, leur adhésion effective dépendra également de l'importance qu'ils accordent aux autres inconvénients que peut occasionner cette ouverture. Dans le cadre d'une démarche volontaire, du point de vue économique, la compensation financière joue un rôle fondamental en tant que mécanisme incitatif. Or, ici on voit d'emblée qu'elle ne peut pas être définie juste sur la base d'une perte de profit.

La notion de consentement à recevoir comme fondement de la compensation pour services rendus

Héritière du droit romain, la législation des pays du Sud de l'Europe dont la France privilégie le droit de propriété de la terre, à la différence des pays européens du Nord qui privilégient le droit d'exploiter les ressources naturelles. Aussi, même si le droit français accorde aux autres usagers le droit de passage, en privilégiant le droit de propriété de la terre au détriment du droit d'exploiter les ressources naturelles, il reconnaît aux propriétaires forestiers le droit sur les autres services non marchands rendus par la forêt. En effet, la fréquentation du public ne peut pas être résumée à un droit de passage car elle implique l'ensemble des autres services fournis par la forêt, tout ce qui fait que se promener dans une forêt devient agréable (la tranquillité, les paysages, etc.).

Le concept de **consentement à recevoir** est souvent mobilisé pour définir les montants de référence pour inciter un producteur privé à fournir un bien public dans le cadre d'une démarche contractuelle. Delvaux *et al.* (1999) utilisent cette notion pour définir le montant de la compensation financière dans le cadre des contrats agri-environnementaux qui soit plus incitatif pour l'agriculteur tenant compte du fait que celui-ci est à la fois le producteur et le premier bénéficiaire des services environnementaux qu'il fournit à la société. Le calcul est basé à la fois sur la

perte de profit pour l'agriculteur du fait de la mise aux normes de ses pratiques agricoles et la valeur qu'il accorde aux services environnementaux en tant que premier bénéficiaire.

Pour le secteur forestier, nous devons distinguer deux cas, une gestion conventionnée sans installation d'équipements et d'aménagements, et une gestion conventionnée envisageant des équipements et aménagements. Dans le premier cas, dans le cadre d'une convention de courte durée, si l'ensemble des actions nécessaires (entretien des chemins, ramassage des déchets, mise en place de panneaux indicatifs, etc.) pour améliorer le cadre récréatif est correctement pris en charge par les collectivités, la fréquentation du public n'induit pas nécessairement de contraintes en termes de gestion forestière pour le propriétaire. Cette fréquentation affecte en revanche la satisfaction qu'il retire de l'usage récréatif de sa forêt à titre personnel à travers les gênes occasionnées par la fréquentation. Il faut alors disposer de la valeur implicite (les coûts) de ces gênes pour établir la compensation pour services rendus suite à l'ouverture au public de la forêt. Pour l'heure, le principe de la forêt ouverte est plus ou moins admis en France pour les pratiques récréatives qui ne nécessitent pas d'utilisation de véhicules motorisés ou des collectes des ressources forestières (champignons, bois, chasse). Les gênes occasionnées par la fréquentation du public sont principalement liées à la surfréquentation. Cette surfréquentation peut exclure le propriétaire des autres usages de sa forêt et induit un coût pour lui, le coût d'encombrement (McConnell, 1985). Il faut alors disposer d'une mesure de ce coût d'encombrement soit en interrogeant directement les propriétaires sur leur consentement à recevoir pour accepter les désagréments d'une fréquentation importante, soit en essayant de les interroger sur les changements de comportements qu'ils ont adoptés depuis que leur forêt est fréquentée. L'acceptation d'équipements sur sa forêt conduit en revanche à considérer la pérennisation de la fréquentation. Cette perspective peut donc induire un certain nombre de contraintes supplémentaires qui affectent de manière directe la gestion forestière, en repoussant notamment l'âge de la coupe pour maintenir le décor naturel. La compensation pour services rendus devrait intégrer cette fois-ci la compensation des gênes occasionnées par la fréquentation et la perte associée à la modification de la gestion forestière dans le cadre d'une convention d'une durée plus longue. Ici encore, l'on ne dispose pas de valeurs de référence.

La notion de compensation à recevoir reste toutefois d'une portée limitée pour aborder toute la problématique de la gestion récréative lorsque l'on tient compte des spécificités de la demande. À partir des expériences d'accueil en forêt publique, la section suivante survole ces contraintes. Cet éclairage permettra par la suite de comprendre la diversité des orientations prises par les nouvelles conventions.

LES CONTRAINTES IMPOSÉES PAR LES SPÉCIFICITÉS DE LA DEMANDE RÉCRÉATIVE

Les coûts fixes et les coûts de capacité

Le traitement des coûts fixes est un élément incontournable en matière de gestion récréative. Dans la pratique en effet, on se rend compte que nombre d'opérations sont indépendantes du niveau de la fréquentation (restauration de milieux, création d'équipements) et ceci autant en matière d'investissement que de fonctionnement (CELRL, 1995 ; ATEN, 1999). L'installation de certaines infrastructures requiert automatiquement un entretien afférent pour prévenir l'usure ou les phénomènes accidentels. Par ailleurs, les dynamiques écologiques ont une influence sur le milieu (croissance des peuplements et développement du sous-bois) qui n'a pas nécessairement de relation avec le degré d'usage, et nécessitent très vite des travaux de restauration. On note cependant que le poids de ces coûts fixes varie selon le type d'activité. D'une façon générale, tout ce qui est lié au bâti a un impact fort sur les coûts de gestion (CELRL, 1995). La présence

de coûts fixes plaiderait plutôt en faveur de la concentration de la fréquentation sur un petit nombre de sites (ou de parcours bien délimités), contrairement à une stratégie de fréquentation diffuse. Dans la pratique, cette stratégie est d'ailleurs assez souvent retenue et conduit à une forme de spécialisation de l'espace (ATEN, 1999).

En outre, une partie des équipements à l'origine des coûts fixes précédents possède un effet limitant sur la fréquentation. Ce sont par exemple les parkings, les tables de pique-nique, etc. Dès lors, et même si les notions ne sont pas synonymes, ces coûts fixes peuvent avoir une interprétation en termes de coûts de capacité. Le problème est alors celui de la définition de la capacité optimale, bien connu dans d'autres domaines du service public (l'énergie, les transports ou les réseaux d'eau), et devient d'autant plus délicat que la demande connaît des variations saisonnières. À l'heure actuelle, les normes retenues sont diverses. Pour le cas des forêts domaniales en Gironde, la capacité des parkings a été fixée de sorte à accueillir la fréquentation moyenne telle qu'elle avait été estimée avant l'implantation des équipements (Métayer, 1999). Il y a donc bien une décision à prendre afin d'optimiser cette décision complexe de dépenses, d'autant que les adaptations intermédiaires (extension mais aussi de réduction par exemple pour cause de restauration des milieux) sont rarement dénuées de coûts.

Le problème de congestion et de la sécurité

Lorsque la fréquentation dépasse un certain seuil, la qualité du service offert peut se dégrader. Ce phénomène renvoie à la notion générale de congestion. Les manifestations sont multiples et vont de la simple gêne liée à la perte de tranquillité jusqu'aux risques sur la sécurité des personnes. Ce dernier cas, certes extrême, est susceptible d'apparaître lorsque le nombre de visiteurs est à ce point élevé que leur évacuation pose problème. Il induit également des opérations de gestion spécifiques : réseaux de défense des forêts contre l'incendie (DFCI), surveillance, etc., pour limiter notamment les risques d'incendies. L'impact de la congestion sur le processus d'offre récréative est plus difficile à cerner, en particulier quant à l'avantage supposé de la concentration de la fréquentation (*cf. supra*). Si l'on regarde la gestion de la sécurité, les économies d'échelles peuvent à nouveau être renforcées car la surveillance et l'évacuation éventuelles des usagers sont grandement facilitées si ces derniers sont canalisés dans des zones bien définies. C'est d'ailleurs la position retenue en Gironde (ONF, 1996) ou en Méditerranée (Bouisset, 2002). Cependant, le raisonnement est inversé avec d'autres signes de congestion : dans de nombreuses situations en effet, les pics de fréquentation sont tels que de nouveaux points de fixation doivent être ouverts afin de garantir la qualité de l'accueil (ATEN, 1999). Ceci ouvre la voie à une autre forme d'arbitrage entre les coûts de décongestion et le coût de la congestion "résiduelle", la réduction de la congestion (par la multiplication de sentiers ou d'accès, l'intensification des opérations d'entretien et de nettoyage) se traduisant par l'accroissement des coûts de capacité.

Ces expériences nous permettent d'identifier deux contraintes majeures liées à la fréquentation par le public : le montant des coûts fixes et des coûts de capacité associés à la mise en place et à l'entretien des équipements et son calcul d'une part, et la gestion de la fréquentation en termes de sécurité d'autre part. On verra que les nouvelles conventions traitent essentiellement ces deux aspects.

ANALYSE ÉCONOMIQUE DES NOUVELLES CONVENTIONS

Les nouvelles conventions qui ont vu le jour après la promulgation de la loi d'orientation sur la forêt de 2001 ne sont pas encore très nombreuses. Cependant, après consultation des Centres régionaux de la Propriété forestière (CRPF), nous avons pu identifier des innovations en la matière.

Une convention d'autorisation de passage assortie d'une compensation financière en cas de dommages

Les conventions de passages ont été mises en place dans le cadre des PDIPR. D'une manière générale, le propriétaire autorise à titre gratuit le passage de promeneurs et de randonneurs sur les chemins désignés pour une durée de trois ans. L'ensemble des travaux d'aménagements et d'entretien est en principe pris en charge par les collectivités. La responsabilité civile du propriétaire peut être engagée en cas d'accident d'un tiers, il lui est conseillé de souscrire une assurance responsabilité civile. En revanche, les promeneurs restent responsables des dégradations qu'ils ont occasionnées sur une propriété privée. Ces conventions peuvent être interprétées comme louage gratuit d'usage au profit de la collectivité. Or, dans la récente convention négociée entre le Conseil général des Landes et le représentant du Syndicat des propriétaires forestiers du Sud-Ouest, en cas de dommages suite à un incendie ou du fait de la dégradation des peuplements, une garantie, à hauteur de 1 018 € par hectare en compensation de la perte financière et 1 018 € par hectare pour le reboisement, est prévue, soit un total de 2 036 € par hectare. Cette garantie concerne une bande de 100 m de part et d'autre du chemin ouvert au public. Nous pouvons alors interpréter la clause supplémentaire sur les "dommages" de cette convention de passage comme un contrat d'assurance proposé aux propriétaires suite à l'ouverture de leur forêt. L'ouverture au public pouvant être considérée comme une activité risquée car elle peut entraîner des dommages sur le peuplement suite à des actes d'incivilité de la part des promeneurs ou tout simplement du fait d'une augmentation du risque d'incendie. Ces deux phénomènes peuvent s'amplifier avec l'accroissement de la fréquentation (*cf. supra*) qui n'est évidemment pas prévisible au moment de la signature de la convention. Le Conseil général assume ici la représentation du public anonyme et constitue de ce fait la meilleure garantie pour le propriétaire qui n'a plus à rechercher l'auteur direct d'un dommage présumé consécutif à une fréquentation (Le Louarn, 2004).

D'une manière générale, tenant compte de la nature du bien assuré et les risques couverts, un contrat d'assurance est composé de deux éléments, le montant de la prime que l'assuré veut payer et le montant de l'indemnisation que l'assureur propose en cas de dégâts. Dans le cas qui nous intéresse ici, le montant de la prime explicitement demandé au propriétaire est nul, en revanche, en acceptant d'ouvrir sa forêt ou en tolérant les fréquentations, le propriétaire privé supporte des coûts. Ces coûts peuvent donc être considérés ici comme le montant implicite de la prime d'assurance. Dans la section précédente, nous avons mis en évidence que ces coûts intègrent à la fois les gênes occasionnées par la fréquentation selon les propres usages de sa forêt par le propriétaire et les coûts induits par l'installation des équipements. Il est évident que le montant varie d'une propriété à l'autre, selon le type de peuplement, la superficie boisée, la vocation de la forêt et la valeur du bois. Une variable tout aussi discriminante est l'existence d'une souscription à une assurance incendie-tempête ou l'adoption de mesures d'autoprotection. Par ailleurs, on peut également s'attendre à ce que la perception du risque diffère d'un propriétaire à un autre, et la probabilité de ce risque est également différente d'une propriété à une autre. Les propriétaires peuvent donc exprimer des montants de garantie complètement différents.

Picard (2005) montre que la demande d'assurance incendie-tempête en forêt varie peu en fonction du taux d'assurance (le rapport cotisation/garantie) proposé. En effet, avec un taux d'assurance de 0,7 %, seuls 7 % des propriétaires forestiers sont enclins à souscrire un contrat d'assurance. Son résultat reflète assez bien l'état actuel du marché. En faisant abstraction de la valeur du bois, son estimation du montant moyen de la garantie exigée par les propriétaires est de l'ordre de 2 900 € par hectare. Au regard de ces résultats, nous pouvons constater que la garantie proposée reste encore très faible dans le cadre de la convention des Landes. En revanche, sans connaissance chiffrée du coût d'opportunité de l'ouverture des chemins aux

randonnées et promenades, nous ne pouvons pas commenter le taux d'assurance réel proposé. Néanmoins, si pour les propriétaires, la fréquentation est perçue comme facteur augmentant fortement les risques d'incendie et de dégradation, la valeur de la prime à payer associée à cette garantie peut être plus élevée que celle exigée en absence de fréquentation du public ou en situation de maintien de la fréquentation actuelle. L'inscription de sa propriété sur les guides et les plans d'itinéraires et de randonnées peut entraîner une augmentation de la fréquentation.

Pour permettre la réalisation d'un nouvel itinéraire de randonnées dans le département des Landes, cette convention a été proposée à deux cents propriétaires de la zone considérée. Seulement, cinq d'entre eux ont accepté. Le problème du risque et la distribution des responsabilités sont des facteurs majeurs des réticences des propriétaires forestiers à signer une convention de passage⁽²⁾. Sans la mise en place de contrats appropriés, le recours à une mesure incitative perd alors de son efficacité. Les raisons économiques de cet échec semblent être attribuées en partie aux défaillances mêmes du contrat d'assurance proposé.

Une convention d'ouverture au public assimilée à un contrat de gérance

Plus récemment, le Conseil général de l'Oise, après une négociation avec les propriétaires forestiers du site du bois de la Mare, a mis en place une convention d'ouverture au public de ce site reconnu comme zone d'intérêt écologique et social. Dans ce cadre, chaque propriétaire s'engage à concevoir et à mettre en œuvre trois types d'actions pour la valorisation de son bois inscrit sur le site : des opérations de restauration pour la préservation des milieux naturels, les opérations d'aménagements pour l'accueil du public et les opérations de nettoyage, d'entretiens et de gardiennage. Le Conseil général quant à lui s'engage à subventionner la totalité des travaux d'aménagements et d'entretien sur présentation des pièces justificatives après un audit. Il s'agit ici d'une convention de délégation de la fourniture de services récréatifs aux propriétaires forestiers qui prennent en charge la totalité des actions de mise à disposition des équipements et les opérations d'entretien du cadre récréatif.

L'approche économique du processus de délégation de service public distingue deux types d'actions : la mise en place des infrastructures et la fourniture du service. Si le service à rendre peut être très bien défini et les investissements nécessaires à la mise en place des infrastructures le sont moins, alors il est optimal de réunir les deux actions au travers d'un contrat d'"obligation de résultats". Dans le cas inverse, lorsque les investissements sont plus faciles à définir mais que le service l'est moins, une délégation en deux temps est préférable pour s'assurer d'un niveau d'investissement suffisant avec un premier contrat aussi précis que possible et s'assurer ensuite d'un niveau minimum de qualité de service au travers d'un contrat de courte durée que l'on renouvelle.

La convention du bois de la Mare distingue bien la partie aménagements de la partie fonctionnement, même si les dépenses associées sont annualisées. La partie aménagements est gérée en collaboration avec un gestionnaire forestier mandaté conjointement par le Conseil général et le propriétaire. En revanche, la partie fonctionnement est laissée au pouvoir discrétionnaire du propriétaire. Cette partie de la convention s'apparente à un contrat de gérance⁽³⁾ d'un service public à titre gratuit car aucune rémunération forfaitaire n'est précisée explicitement au propriétaire. Or, la fréquentation ne peut pas être définie à l'avance ni vérifiée par la suite. Comme nous avons pu constater pour le cas des forêts publiques, cette propriété rend difficile l'évalua-

(2) Cet aspect a été confirmé par nos propres enquêtes auprès des propriétaires forestiers en décembre 2006.

(3) La gérance est un mode de gestion par lequel la collectivité publique confie à un gérant le soin de gérer un service public pour le compte de la collectivité moyennant une rémunération forfaitaire sans intéressement au résultat (O. Raymundie. — Gestion déléguée des services publics en France et en Europe. — Le Moniteur, 1995. — p. 37. Collection Actualités juridiques).

tion des coûts fixes et des coûts de capacité associés aux équipements. Les exigences de résultats demandées aux propriétaires privés en contrepartie de versement de subventions couvrant les coûts d'entretien restent ainsi difficiles à préciser dans la convention. Dans le cadre de la convention de l'Oise, le propriétaire s'est vu assigner un objectif de coût au moment de la conclusion du contrat à travers le montant maximal auquel il pourrait prétendre (entre 4 000 € et 8 000 €). Néanmoins, le contrat de gérance autorise une certaine marge de manœuvre. Le propriétaire peut être tenté de déclarer une partie des dépenses hors gestion récréative, le régulateur public ne pouvant pas vérifier que les montants de salaires ou d'autres coûts ainsi déclarés concernent en partie seulement ou en totalité l'accueil du public en forêt. Pour pallier ce type de comportement, la politique d'audit de la collectivité devrait être complètement crédible. Si tel n'est pas le cas, le contrat incitatif sera un contrat fixant une rémunération en partie fixe et en partie variable basée sur les coûts réalisés. En matière de contrats publics, il pourrait s'agir d'un contrat de gestion par lequel le propriétaire reçoit une compensation fixée à l'avance et dont une partie sera calculée sur la base des coûts prévus. La convention actuelle introduit par conséquent une forme déguisée de compensation pour services rendus à travers l'autodéclaration des coûts. Le montant effectif de la compensation est égal à la différence entre le coût déclaré et la partie de ce montant effectivement affectée à l'accueil du public, ce qui pourrait expliquer son succès car l'ensemble des propriétaires du site ont signé la convention. On devrait cependant s'interroger sur l'efficacité d'un tel contrat pour minimiser les coûts de la fourniture des services publics. En effet, on observe souvent des dérapages dans les déclarations de coûts effectuées par les opérateurs privés (voir par exemple le cas des contrats de délégation de la gestion de l'eau potable, en France).

CONCLUSIONS

La grande modification introduite par la loi d'orientation sur la forêt de 2001 dans l'organisation de l'accueil du public en forêt privée concerne l'introduction de la notion de compensation pour services rendus à la société comme base d'un contrat entre les propriétaires forestiers, l'État et les autres usagers de la forêt. Les problèmes soulevés par la fréquentation du public sont de différents ordres. Sur le plan technique, on peut s'interroger sur le degré de compatibilité de l'accueil du public avec la production de bois et les autres usages du propriétaire forestier. Mais avec l'évolution du contexte forestier, on peut se tourner notamment vers les propriétaires forestiers non-exploitants. Toutefois, même dans ce cadre, la fréquentation de la forêt par le public engendre un certain nombre de tensions entre propriétaires forestiers, usagers et collectivités locales. La contractualisation souhaite alors apaiser ces tensions et améliorer la qualité de l'accueil et la sécurité des usagers en négociant avec les propriétaires dans le cadre d'une convention prévoyant des compensations financières. Nous constatons que, pour chacun des territoires qui ont mis en place de nouvelles conventions, les orientations prises visent la résolution contractuelle des problèmes soulevés par la fréquentation du public dans les zones considérées. Pour gérer le risque d'incendie et de dégradation des peuplements, la convention de passage, dans le département des Landes, intègre les caractéristiques du contrat d'assurance. Pour permettre la réalisation d'aménagements et l'installation d'équipements pour l'ouverture au public du site du bois de la Mare, le département de l'Oise a délégué aux propriétaires forestiers de cette zone la réalisation des investissements et les actions d'entretien en contrepartie d'une subvention totale des coûts. On s'aperçoit cependant que, pour ces contrats spécifiques, les parties contractantes disposaient de peu d'éléments économiques de référence pour définir le niveau des compensations financières selon la nature du contrat proposé. On peut alors se demander si ces conventions peuvent servir d'exemples pour les autres territoires. Si le déve-

loppement des contractualisations est à encourager, des évaluations économiques des différents types de compensation financière pour différents types d'engagements des propriétaires forestiers en matière récréative doivent donc être mises en place pour disposer de valeurs de référence dans ce domaine.

Mbolatiana RAMBONILAZA – Juliette GADAUD – Jeffrey DEHEZ
Unité Aménités et Dynamiques de l'Espace rural
CEMAGREF
50, avenue de Verdun
F-33612 GAZINET-CESTAS
(mbolatiana.rambonilaza@cemagref.fr)

BIBLIOGRAPHIE

- ATELIER TECHNIQUE DES ESPACES NATURELS. — Vaut le détour ! Les grands sites. — *Les cahiers techniques de l'ATEN*, 1999.
- BOUISSET (C.). — Accès aux espaces naturels et protection des forêts contre l'incendie - gérer des demandes sociales contradictoires. *Dans* : MERMET (L.), MOQUAY (P.). — Accès du public aux espaces naturels, outils d'analyse et méthodes de gestion. — Paris : Hermes, 2002. — pp. 149-156.
- BOWES (M.), KRUTILLA (J.). — Multiple Use Management of Public Forestlands. *Handbook of Natural Resource and Energy Economics*, 1985.
- BUTTOUD (G.). — La Forêt : un espace aux utilités multiples. — Paris : La Documentation française, 2003. — 143 p. (Les études).
- CONSERVATOIRE DE L'ESPACE LITTORAL ET DES RIVAGES LACUSTRES. — Politiques et coûts de gestion des sites Conservatoire du Littoral. — *Les cahiers du Conservatoire du Littoral*, 6.
- DEHEZ (J.). — Analyse économique du coût de l'ouverture au public des espaces naturels protégés. Application au littoral girondin. *Dans* : MERMET (L.), MOQUAY (P.). — Accès du public aux espaces naturels, outils d'analyse et méthodes de gestion. — Paris : Hermes, 2002. — pp. 91-105.
- DELVAUX (L.), HENRY de FRAHAN (B.), DUPRAZ (P.), VERMERSCH (D.). — Adoption d'une MAE et consentement à recevoir des agriculteurs en Région wallonne. — *Économie rurale*, n° 249, 1999, pp. 71-81.
- DOBRE (M.), LEWIS (N.), DEUFFIC (P.), GRANET (A.-M.). — La Fréquentation des forêts en France : permanences et évolutions. — *Rendez-vous techniques ONF*, n° 9, 2005, pp. 49-57.
- ENGEL (H.), VARLET (C.). — Éléments pour négocier une convention d'accueil du public en forêt privée. — *Forêts de France*, n° 452, 2002.
- HARTMAN (R.). — The harvesting decision when a standing forest has value. — *Economic Inquiry*, n° 14, 1976, 5 pages.
- JANSE (G.), OTTITSCH (A.). — Factors influencing the role of Non-Wood Forest Products and Services. — *Forest Policy and Economics*, n° 7, 2005, 10 pages.

- LE LOUARN (P.). — L'Accès à la forêt, une arborescence juridique : article 4 de la loi d'orientation forestière dans la forêt en France au XXI^e siècle : enjeux politiques et juridiques. — Paris : L'Harmattan, 2004.
- MANTAU (U.), MERTENS (B.), WELCKER (B.), MALZBURG (B.). — Risks and chances to market recreational and environmental goods and services, experience from 100 case studies. — *Forest Policy and Economics*, n° 3, 2001, 8 pages.
- MARESCA (B.). — La Fréquentation des forêts publiques en Île-de-France : caractéristiques des sorties et flux de visites des franciliens. Étude réalisée dans le cadre de l'évaluation du contrat de plan État-Région 1994-1999 de l'Île-de-France. — CREDOC, juillet 2000.
- McCONNELL (K.). — The Economics of Outdoor Recreation. — *Handbook of Natural Resource and Energy Economics*, Chapitre 15, 1985.
- MÉTAYER (S.). — Accueil du public en milieu naturel sur le littoral girondin. Les plans plages. — *Cahiers Espaces*, n° 62, 1999, pp. 65-71.
- NEWMAN (D.H.), WEAR (D.N.). — Production Economics of Private Forestry: A Comparison of Industrial and Non-Industrial Forest Owners. — *American Journal of Agricultural Economics*, n° 75, 1993, pp. 674-684.
- ONF. — L'ONF et l'espace littoral. — Paris : Office national des Forêts, 1996.
- PATTANAYAK (S.K.), MURRAY (B.C.), ABT (R.C.). — How joint is joint forest production? An econometric analysis of timber supply conditional on endogenous amenity values. — *Forest Science*, n° 48, 2002, pp. 479-491.
- PEYRON (J.-L.), HAROU (P.), NIEDWIETZ (A.), STENGER (A.). — National survey on demand for recreation in French forests. — Nancy : LEF-ENGREF-INRA, 2002. — 40 p.
- PICARD (O.). — Analyse des comportements de prévention et d'assurance des sylviculteurs face aux risques naturels encourus par la forêt / S. Couture, J.-L. Peyron Éditeurs. Rapport final, MEDD, 2005. — 239 p.
- PUKKALA (T.), KETONEN (T.), PYKÄLÄINEN (J.). — Predicting timber harvests from private forests - a utility maximisation approach. — *Forest Policy and Economics*, n° 3, 2003, pp. 285-296.
- ROBINSON (W.). — The Simple Economics of Public Outdoor Recreation. — *Land Economics*, n° 43, 1967, pp. 71-83.
- TOMKINS (J.). — Recreation and the Forestry Commission: The Case for Multiple-use Resource Management within Public Forestry in the UK. — *Journal of Environmental Management*, n° 30, 1990, pp. 79-88.

L'APPROCHE CONTRACTUELLE DE L'ACCUEIL DU PUBLIC EN FORÊT PRIVÉE : COMMENT DÉFINIR LA COMPENSATION POUR SERVICES RENDUS ? (Résumé)

La loi d'orientation sur la forêt de 2001 vient apporter une grande modification dans l'organisation de l'accueil du public en forêt privée. Dans son article 4, elle pose les bases d'une contractualisation des fonctions récréatives de la forêt auprès des propriétaires forestiers. Elle prévoit ainsi des compensations financières comme contrepartie des contraintes et des surcoûts que peuvent supporter les propriétaires pour assurer cet accueil en introduisant la notion de compensation financière pour services rendus. L'approche économique des comportements des propriétaires forestiers d'une part et l'explicitation des contraintes engendrées par les spécificités de la demande récréative d'autre part permettent de mieux préciser les enjeux économiques autour de cette notion de compensation financière dans le cadre des nouvelles conventions d'ouverture au public des forêts privées.

A CONTRACTUAL APPROACH TO PUBLIC USE OF PRIVATE FORESTS – DEFINING COMPENSATION FOR THE SERVICES RENDERED (Abstract)

The 2001 forestry framework act brings about a major change in the current scheme for allowing public access to private forests. Article 4 of the act sets out the basis for contractualizing the recreational functions of forests with their owner and provides for financial compensation in return for services rendered. Bringing to light the economic behaviour of forest owners and making explicit the constraints arising from the specific features of recreational demand make for a clearer definition of the economic implications associated with this idea of financial compensation under the new agreements that allow the public to have access to private forests.
